

Ségolène DARLY

INRA, UMR SADAPT
Paris

André TORRE

INRA, UMR SADAPT
Paris

MOTS CLÉS

Conflits, gouvernance, programmes agri-urbains, terres agricoles, Presse Quotidienne Régionale, Ile-de-France

KEY WORDS

Conflicts, governance, agri-urban programs, agricultural land, regional daily newspaper, Paris Region

* Nous remercions les deux lecteurs anonymes pour leurs remarques constructives sur une première version de cet article.

1 - Elle a donc pour objet non seulement des formes d'espaces, marquées par l'ouverture, la nature et l'agricole mais aussi les processus économiques et sociaux qui déterminent ces formes.

Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France

(résultats à partir d'analyses de la presse quotidienne régionale et d'enquêtes de terrain)

RESUME

L'objectif de cet article est de contribuer à la compréhension des interdépendances entre processus conflictuels et émergence de dispositifs de gouvernance innovants. L'exemple retenu est celui des Programmes agri-urbains en région Ile-de-France et de leurs liaisons avec les conflits liés à l'agriculture. Pour réaliser ce travail, nous procédons à une recension des conflits dans la Région, à partir de la Presse quotidienne régionale (PQR), avant de nous pencher plus spécifiquement sur le cas des périmètres des Programmes agri-urbains, à l'aide de méthodes d'entretiens directs ou d'analyse de documents. La première partie met en évidence la diversité et la nature des conflits recensés en Ile-de-France par l'analyse de la PQR : les principaux conflits concernent avant tout l'usage de réserve foncière des terres agricoles. La deuxième partie revient sur les spécificités des conflits en fonction de leur localisation à l'intérieur ou dans le voisinage des périmètres de programmes agri-urbains, avec la mise en évidence d'un certain effet de report spatial de la conflictualité. La troisième partie révèle le lien entre processus conflictuels et création de dispositifs innovants, à partir d'un retour historique sur les événements et les motivations qui ont abouti à la création des programmes agri-urbains.

ABSTRACT

The aim of this paper is to describe the relationship between conflictive processes and the emergence of innovative local governance tools. We analyse the example of "agri-urban programmes" in the Paris metropolitan region and their relation to spatial conflicts linked to agriculture. The existence of these conflicts is ascertained from the reading of regional daily newspapers of Ile-de-France, and their comparison with other documents and the results of field interviews with local actors. The first part of the paper reveals that most of the conflicts reported in the press are linked to the loss of agricultural land tenure. The second part looks at the particularities of conflictive processes depending on whether they are located within or adjacent to the spatial limit of an agri-urban programme. The third part reveals the relation between local conflictive processes and the creation of innovative governance tools by considering the events and motivations leading to the creation of agri-urban programmes.

La question de l'agriculture et de ses périmètres s'est depuis longtemps posée pour la géographie rurale, que l'on peut définir comme l'étude de l'organisation de l'espace rural par les sociétés humaines¹. Puis, suite aux mutations économiques et sociales et à leurs conséquences en termes d'espace, elle est progressivement passée de l'analyse d'une société dans laquelle l'activité agricole était fortement dominante à l'analyse d'espaces toujours davantage caractérisés par une mixité des usages, ainsi que par une extension permanente du bâti. C'est dans ce cadre qu'a pris naissance un courant d'analyse spécifique, consacré à l'étude des espaces périurbains, mais fortement empreint d'une tradition rurale et agricole.

Aujourd'hui, les territoires périurbains, s'ils peuvent conserver une morphologie rurale (paysages naturels ou agricoles, faible densité de bâti), sont structurés par une organisation sociale et spatiale largement dédiée au fonctionnement de systèmes urbains proches (bourg, ville) ou éloignés (métropole), au sein desquels l'agriculture peine à trouver sa place. Il en résulte parfois des frictions et des conflits entre différentes activités (activité agricole vs activité résidentielle ou industrielle par exemple) ou différents groupes économiques et sociaux (résidents, agriculteurs, promoteurs).

Ces conflits sont intéressants, car ils constituent un révélateur de la modification de la place accordée à une activité agricole autrefois dominante et dont le rôle en lisière des villes est aujourd'hui largement défini par des enjeux qui dépassent la production de denrées alimentaires. En effet, les politiques publiques de gestion des usages de l'espace périurbain doivent faire face à deux injonctions fortes, qui relèvent de l'intérêt général, et entrent pourtant souvent en contradiction au sein des zones périurbaines. La première est celle de la maîtrise de l'étalement urbain, rendue nécessaire par les dégradations environnementales et les difficultés de transports et de fourniture de services publics qui l'accompagnent. L'inconstructibilité réglementaire des terres agricoles, définie par les zonages d'urbanisme ou de protection de la nature, fait partie intégrante des moyens de contrôle de ces dynamiques d'urbanisation. Mais ces dispositifs ne peuvent être soutenus à long terme que par le maintien d'exploitations agricoles en activité, qui inscrivent dans l'espace la légitimité de la vocation agricole du territoire. La seconde injonction à laquelle doivent répondre les pouvoirs publics est l'organisation d'une offre de logements et de services suffisante, pour laquelle la libération de foncier constructible reste un préalable réglementaire incontournable. Ces deux enjeux majeurs concourent à placer les problématiques de la dynamique économique et de la

réglementation spatiale des activités agricoles au cœur du débat sur le fonctionnement et la gouvernance des territoires périurbains.

Il n'est donc pas étonnant que la géographie se soit essentiellement intéressée, au sein de ces périmètres « intermédiaires », aux enjeux de la maîtrise des espaces ouverts, agricoles ou naturels et aux conflits qui s'y engagent. Après avoir mis en évidence la disparition problématique des terres agricoles aux alentours des villes, en lien avec l'expansion d'une urbanisation globale de la société, certains auteurs ont montré, dès la fin des années 1980, comment les communautés locales sont capables de résister à ces phénomènes, alors même que l'on décrit des rapports de force largement en faveur de la ville². On met alors en exergue les incompatibilités spatiales entre ville et agriculture et les oppositions entre communautés rurales « autochtones » et société urbaine. Les différents groupes sociaux d'acteurs ainsi identifiés relèvent d'une sociologie des communautés rurales : l'hétérogénéité des processus de résistances étant bien le signe qu'ils sont fortement dépendants des permanences historiques et culturelles héritées des communautés rurales locales. On y retrouve notamment, sous forme de groupes sociaux, les notables, les agriculteurs, les élus et les résidents non-agriculteurs, avec leurs capacités d'action et les interactions sociales qui les caractérisent. En termes de méthodologie, ces travaux sur les conflits entre ville et agriculture sont fondés, d'une part sur la cartographie des dynamiques spatiales et sur de nombreuses enquêtes qualitatives, certaines réparties sur l'ensemble du territoire national (Cadène, 1990).

Dans les années 1990, la géographie rurale des espaces périurbains met plutôt en évidence les complémentarités fonctionnelles entre espaces ruraux et systèmes urbains, en empruntant plusieurs concepts à l'économie (externalités négatives, production d'aménités rurales...). En s'attachant à l'étude d'objets plutôt consensuels comme la notion de projets de paysage ou de territoire, elle délaisse l'analyse des conflits. La reconnaissance du fait que les espaces concernés sont toujours l'objet d'enjeux forts et parfois contradictoires entre les différents acteurs en présence passe alors par l'identification positive du concept de multifonctionnalité, des activités, puis des territoires (Donadieu, 2000).

Depuis la fin des années 1990, les conflits dans les espaces ruraux périurbains redeviennent un objet d'étude pour les géographes ruralistes, notamment en raison de la montée de préoccupations environnementales qui se répercutent dans le périurbain (Charlier, 1999). Dans le même temps, les urbanistes développent des programmes de recherche sur la question des conflits d'aménagement et d'urbanisme qui caractérisent les modalités de gestion des espaces ouverts périurbains. Urbanistes et aménageurs se focalisent généralement sur les conséquences des

conflits en termes de spécialisation d'espaces et de repli de certains territoires (de « clubbisation », Charmes, 2005) au sein d'entités urbaines ou métropolitaines plus vastes.

Cet intérêt renouvelé pour les processus conflictuels tient peut-être au fait que le rapport de force, qui prévalait dans les années 1970 et 1980, s'est inversé et que les oppositions locales sont aujourd'hui capables de bloquer de nombreux projets d'aménagement locaux ou métropolitains (Lecourt, 2003). À l'inverse, les ruralistes ont peu à peu délaissé les grandes études quantitatives sur les conflits pour multiplier les études de cas, s'attachant à montrer comment de nouveaux territoires hybrides voient le jour et peuvent être interprétés comme issus de crises salutaires entre acteurs locaux (Gerber, 2004). Ces territoires sont alors considérés comme des modèles expérimentaux qui permettent de penser la durabilité des systèmes agricoles à l'échelle de territoires urbains communaux ou intercommunaux. La méthode rend cependant difficile la montée en généralité de la réflexion, qui ne peut s'opérer qu'en articulant différentes échelles d'analyse.

Ruralistes et urbanistes se retrouvent donc sur un objet d'étude commun, mais avec des méthodes et des approches différentes, à l'exception de certaines collaborations remarquables, comme l'édition récente d'un ouvrage commun dédié à la question des interdépendances entre conflits et territoires (Mélé, 2004), ou encore le programme de recherche mené de manière spécifique sur les conflits urbains dans la ville de Québec, par des aménagistes de l'Université Laval (Joerin *et al.*, 2005).

Le présent article s'inscrit dans cette dynamique de rapprochement de méthodes quantitatives et d'analyses locales, à la suite des recherches menées par un groupe d'étude sur les conflits (Torre *et al.*, 2006), et plus particulièrement dans la lignée des travaux utilisant l'outil de la Presse quotidienne régionale (PQR) (Jeanneaux, 2001 ; Lefranc et Torre, 2004 ; Torre et Lefranc, 2006). Il applique à un même terrain d'étude, l'Île-de-France, deux niveaux d'analyse des conflits, à savoir l'analyse de la PQR d'une part et l'exploitation d'entretiens à dire d'experts et de documents de l'autre. Le sujet retenu est celui de la relation entre les conflits liés à l'agriculture et la mise en œuvre des « programmes agri-urbains ».

L'Île-de-France est, de très loin, la plus importante région métropolitaine française, et n'est comparable qu'avec deux ou trois aires urbaines de la même envergure en Europe. Région capitale, son organisation spatiale en fait l'archétype de l'agglomération radioconcentrique, seulement perturbée par des excroissances urbaines en « doigts de gant » qui respectent les vallées du réseau hydrographique convergeant de la Seine, de la Marne et de l'Oise. Les tensions inhérentes à la proximité d'activités antagoniques, propres à la multifonctionnalité des espaces périurbains, y

2 - Nous faisons ici référence aux travaux de Ph. Cadène, réalisés dans les années 1980 sous la direction de B. Kayser (Cadène, 1990).

3 - Soit : Seine-et-Marne (77), Yvelines (78), Essonne (91), Hauts-de-Seine (92), Seine-Saint-Denis (93), Val-de-Marne (94) et Val-d'Oise (95). Les cahiers départementaux de Paris (75) et de l'Oise (département de la région Picardie), ont été exclus de la consultation.

sont les plus diverses et les plus aigües, en raison de la rareté (et donc de la cherté) de l'espace, mais aussi de la diversité forte des activités productives et des populations. Par ailleurs, la région Île-de-France est, en France, la première collectivité à avoir reconnu les enjeux régionaux d'un aménagement durable de l'espace qui permette la conservation des terres agricoles et la survie des exploitations agricoles. Le signe le plus récent de cet engagement est la reconnaissance et le soutien d'initiatives locales pour le maintien des espaces agricoles sur des territoires intercommunaux particulièrement exposés à la pression urbaine. Ces initiatives ont été labellisées par la région sous un même nom générique, les « programmes agri-urbains », qui ne doit pas masquer la diversité des dispositifs mis en place.

L'objectif de cet article est d'évaluer les interdépendances fonctionnelles entre la création des programmes agri-urbains et les caractéristiques des conflits d'usage en Île-de-France. Nous cherchons pour cela à vérifier deux hypothèses :

1) la première concerne l'impact de la création des programmes agri-urbains sur la nature des conflits localisés à l'intérieur et à l'extérieur de ces périmètres de gouvernance. Notre hypothèse est que les conflits localisés à l'intérieur des périmètres traduisent les processus de régulation caractéristiques des dispositifs réglementaires des programmes, alors que les conflits localisés à l'extérieur des périmètres révèlent un effet de report de certains objets particulièrement polémogènes au sein de territoires moins réglementés que ceux des programmes agri-urbains ;

2) la seconde concerne l'impact des conflits d'usage sur la création des programmes agri-urbains. Notre hypothèse est que l'extension spatiale et les actions soutenues par ces programmes sont issues de processus conflictuels territoriaux. Les programmes agri-urbains seraient les produits de coordinations entre acteurs établies à l'occasion de processus conflictuels caractéristiques des antagonismes d'usage d'un territoire, et participeraient, parallèlement au développement d'actions coopératives, à la régulation de ces antagonismes.

La première partie du texte, a pour objectif de mettre en évidence la diversité et la nature des conflits d'usage des espaces agricoles, recensés en Île-de-France grâce à l'analyse de la Presse quotidienne régionale. La deuxième partie, qui vérifie la première hypothèse, revient sur les spécificités des conflits en fonction de leur localisation à l'intérieur ou dans le voisinage des périmètres de programmes agri-urbains. La troisième partie est consacrée à la seconde hypothèse ; elle révèle le lien entre processus conflictuels et création de dispositifs innovants à partir d'un retour historique sur les événements et les motivations qui ont abouti à la création des programmes agri-urbains.

CONFLITS D'USAGE DES ESPACES AGRICOLES : LES RÉSULTATS DE L'ANALYSE DE LA PQR EN RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

Afin d'observer et de rendre compte de la diversité des conflits sur l'ensemble de l'Île-de-France, nous avons choisi de les recenser à partir des articles du quotidien régional *Le Parisien*. La PQR (Presse quotidienne régionale) est le deuxième média le plus diffusé après la télévision et elle se trouve généralement en situation de quasi-monopole sur son territoire de diffusion. C'est donc en grande partie par ce biais qu'est publicisée et partagée l'actualité locale. La fine granularité temporelle du traitement des événements, sur la base d'une parution quotidienne, en fait aussi une source qui peut s'avérer très riche dans des situations nécessitant un suivi journalier ou hebdomadaire. Enfin, disponible dans chacune des régions de France, et de nombreux autres pays, elle autorise une approche comparative entre des contextes géographiques et régionaux très variés.

Plusieurs résultats de recherche ont validé l'utilité de ce matériau sur des objets d'étude similaires, les testant *a posteriori* par des méthodes de recoupement d'informations (Joerin, 2005 ; Ley, 1980). Cette source présente toutefois des biais informatifs, qui rendent les résultats de son exploitation tributaires de choix d'investigation et de publication difficilement quantifiables. Les sujets publiés sont en effet déterminés par la disponibilité et les réseaux de veille des journalistes, mais aussi par la ligne éditoriale de chaque journal (Torre et Lefranc, 2006).

La méthode – Le recensement des conflits via la PQR

La sélection des articles s'est faite sur la base de critères permettant de différencier les situations de simple tension des phases conflictuelles. Si les rapports d'antagonisme entre les différents usages de l'espace génèrent une multitude de tensions entre acteurs, les analyses empruntant à la théorie des jeux (Caron et Torre, 2005) proposent de mobiliser la notion d'engagement crédible pour distinguer le conflit de la tension. L'engagement se décline selon des modalités plus ou moins institutionnalisées (prise de parole, signaux écrits, lettres recommandées, procédures administratives...) et plus ou moins radicales (voie de fait, panneaux d'interdiction, barrière...). Pour être crédible, cet engagement nécessite cependant un investissement de nature monétaire ou plus hédonique. Il constitue une contrainte que les acteurs s'imposent et qui engage leur positionnement dans l'avenir.

Afin de recenser les processus d'opposition marqués par l'engagement crédible d'un acteur, nous avons consulté les articles rédactionnels du journal *Le Parisien* contenus dans son édition régionale et dans chacun des cahiers départementaux³, pour les années 2003, 2004 et

2005. Le dépouillement a été effectué depuis un serveur de diffusion des articles rédactionnels numérisés des principaux quotidiens nationaux et régionaux⁴, accessible depuis la Bibliothèque publique d'information (Paris)⁵. Un conflit d'usage de l'espace est inclus dans notre *corpus* s'il répond à trois conditions : l'usage contesté est en lien avec l'agriculture ou les filières agricoles, l'usage contesté entrave le bon déroulement de l'exploitation agricole de l'espace, la vocation agricole de l'espace est menacée par les usages contestés. Bien que ne nous permettant pas l'accès à l'infographie, la recherche des articles *via* une procédure semi-automatique de filtre par mots clefs a permis de retenir, dans un premier temps, un total de 168 articles relatant 85 situations d'oppositions entre acteurs⁶.

À partir de ces articles et pour chaque « affaire », ont été relevés, et intégrés dans une base de données relationnelle, les éléments suivants : la matérialité du conflit (dans l'espace⁷ et le temps), les acteurs, leurs motifs et les manifestations du conflit. Ainsi, nous avons pu identifier les 177 communes au sein desquelles sont localisés les espaces concernés par les 83 conflits. Deux conflits n'ont pu être localisés à l'échelle des communes car les indications géographiques données dans l'article ne contenaient pas les précisions nécessaires.

Les caractéristiques des conflits d'usage des espaces agricoles en zone périurbaine francilienne

L'exploitation des données de la PQR permet d'obtenir un certain nombre de résultats concernant le niveau de conflictualité dans la région Île-de-France. Il s'agit aussi bien de résultats généraux, que d'éléments concernant plus spécifiquement l'activité agricole et les usages des terres agricoles.

Les usages contestés lors des conflits d'usage des espaces agricoles : une faible contestation de l'activité de production agricole

L'analyse des caractéristiques des usages contestés permet de constater que certains conflits émergent avant même la mise en œuvre, ou en prévention d'une action jugée contraire aux intérêts d'une partie de la population, alors que d'autres conflits résultent au contraire des conséquences avérées de certains usages passés ou actuels d'une portion du territoire. Les conflits préventifs, où les usages contestés sont anticipés, ont été distingués des conflits curatifs (pour reprendre une terminologie du traitement médical), où les conséquences des usages contestés sont constatées et avérées.

Si l'on suit cette distinction, on constate que la majeure partie des conflits d'usage des espaces agricoles dits préventifs (soit 31 conflits sur 44) est liée à la création d'infrastructures urbaines, permanentes ou temporaires : sept sont liés au transport routier, quatre à la gestion des déchets

(décharges, incinérateurs), quatre à la production et au transport d'énergie (éoliennes, transformateur), deux à l'ouverture de site de carrière, quatre au logement (HLM ou aires d'accueil des gens du voyage), trois à l'implantation de bâtiments de service public (prison, collège), et enfin sept à des infrastructures de loisir et de tourisme. En comparaison, les usages contestés concernant directement l'activité agricole sont peu nombreux (seulement 9 conflits sur les 44). Ils concernent l'épandage des boues de station d'épuration (4), certains choix techniques agricoles jugés à risque (pesticides, OGM, forage agricole, au nombre de 4), ainsi que la gêne occasionnée par les activités de transports de productions agricoles (betteraves).

Les conflits d'usage des espaces agricoles dits curatifs ont pour cause principale la dégradation des ressources exploitables pour l'agriculture par des usages non-agricoles (23 conflits sur 41 au total). Il s'agit principalement de l'implantation temporaire de caravanes (9), de la construction illégale et non désirée de résidences ou d'aménagements (3+1), du stockage ou de la gestion de déchets jugés à risque (incinérateur, déchetterie, ferraille, 5), mais aussi de la pratique de sports motorisés (1) ou d'activités en plein air (4, dont la chasse dans des grands domaines privés). Notons que ces usages ne sont pas spécifiquement en lien avec l'activité agricole, mais qu'ils bloquent très spécifiquement des terres en jachère ou à vocation agricole. Dans une moindre proportion, les conséquences des activités agricoles sur l'état des ressources environnementales sont aussi à la base de sept conflits, pour lesquels les pratiques agricoles sont remises en cause par la population.

Les argumentaires développés par les acteurs mettent essentiellement en lumière les incompatibilités entre les usages contestés et les usages résidentiels des espaces voisins. Même lorsque la disparition des terres agricoles est en jeu, les contestataires invoquent en priorité les impacts de ces disparitions sur le cadre de vie et le paysage, plus que sur les conditions d'exploitation agricole elles-mêmes.

Localisation des espaces de conflits

On observe trois situations géographiques (fig. 1). Premièrement une couronne, à peu près complète, à l'exception de sa portion Nord-est, d'espaces de conflits qui se répartissent dans la continuité ou le voisinage proche de l'agglomération dense centrale. Deuxièmement, une aire conflictuelle massive, qui se développe au sein du département des Yvelines, 30 à 40 km à l'Ouest de Paris, et semble prise en tenaille entre la vallée de Jouars-Pontchartrain (limite Ouest du PNR de la haute Vallée de Chevreuse) et la ville de Mantes-la-Jolie (limite Sud du PNR du Vexin). Enfin, une succession d'aires conflictuelles plus ponctuelles, qui s'étendent en chapelet selon un demi-cercle recoupant les trois départements des

4 - www.europresse.com

5 - Ce travail a été réalisé par S. Darly. La sélection s'est effectuée en deux temps. Une première sélection, issue du tri automatique des textes numérisés à partir des mots clefs « agri* » et « rur* », a fait l'objet d'une consultation manuelle pour ne retenir que les informations relatives aux conflits d'usage qui nous intéressaient.

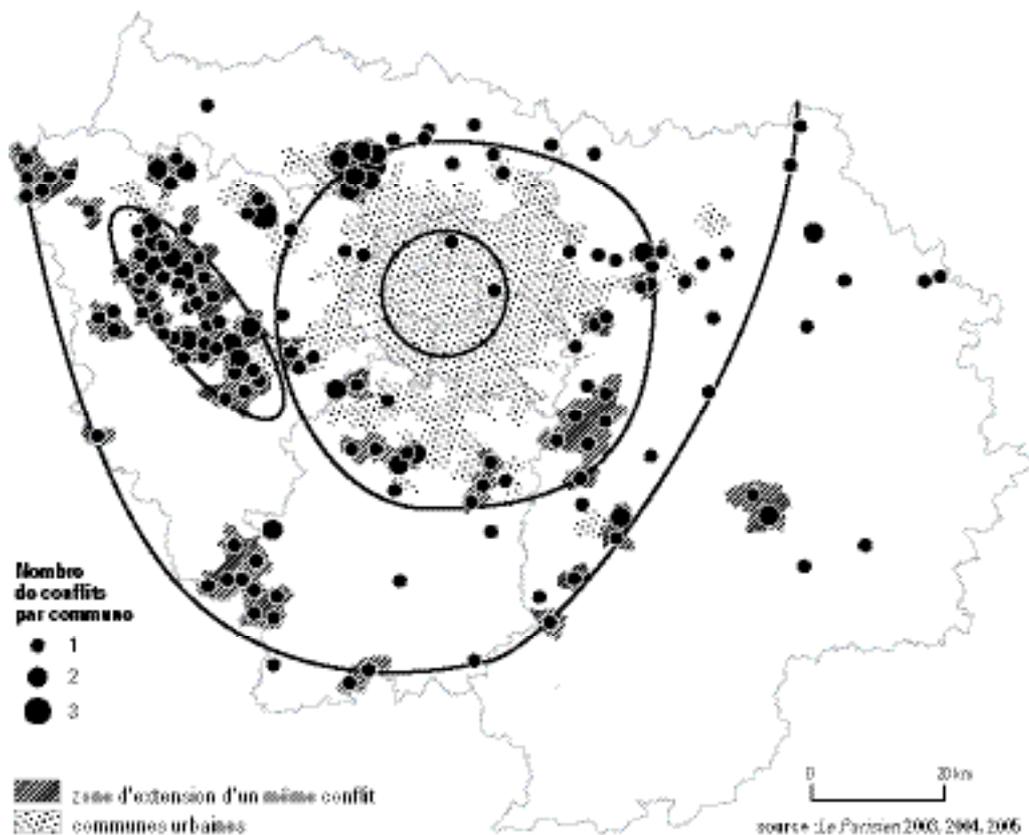
6 - La lourdeur de la méthode de dépouillement n'a pas permis d'étendre le recensement à davantage d'années, mais la taille du corpus a été jugée suffisante à une analyse de la diversité et de la distribution spatiale des conflits.

7 - En l'absence d'éléments de localisation homogènes pour l'ensemble des cas observés, l'indexation spatiale des conflits se fonde sur la notion d'espace support du conflit, qui désigne le périmètre au sein duquel les usages sont incompatibles (Charlier, 1999). Il est déterminé d'une part par les caractéristiques matérielles de l'objet (existant ou en projet) du conflit, mais aussi par l'ensemble des surfaces où les usages ont été identifiés en concurrence. On a ainsi pu rattacher à chaque conflit la liste des communes sur lesquelles se trouvaient les espaces support du conflit, tels qu'ils étaient désignés dans l'article.

Figure 1 : Localisation des espaces de conflits

La taille des points est proportionnelle au nombre de conflits qui touchent une commune. Remarque : un conflit qui s'étend sur plusieurs communes sera représenté par autant de points que de communes concernées. Les ensembles de communes contiguës concernées par le même conflit sont figurés en hachure.

Réalisation : Darly, 2008.



8 - Les termes « périurbaines » et « rurales » font ici référence à la typologie des communes franciliennes élaborée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF), sur la base d'une image d'occupation des sols et de données démographiques de l'INSEE.

Yvelines, de l'Essonne et de la Seine-et-Marne, entre 40 et 55 km de Paris, au sein de ce que l'on désigne comme la couronne rurale parisienne.

Les espaces supports de conflits se répartissent sur 177 communes, c'est-à-dire plus de 10 % des communes franciliennes (hors Paris). Ces communes sont essentiellement localisées dans le département des Yvelines (47,4 %), en Seine-et-Marne (24,4 %), dans l'Essonne (17,7 %), le Val d'Oise (8,1 %) et de manière presque anecdotique dans les départements de Seine-Saint-Denis (2 communes).

L'analyse de corrélations spatiales (Darly, 2007) montre que les espaces concernés par des conflits se répartissent en proportion égale entre les communes périurbaines et les communes à morphologie rurale marquée⁸. Si l'on rapporte ce chiffre à la taille de chaque zone, la densité d'espaces concernés par les conflits semble plus importante au sein de la zone périurbaine. Toutefois, si l'on pondère ce résultat par la population totale de chaque zone, on constate que le nombre de conflits par habitant est nettement plus élevé en zone rurale, notamment au sein des communes rurales à vocation résidentielle. Les conflits montrent ainsi une apparente sur-réactivité des populations des communes résidentielles rurales, qui doit cependant être mise en perspective avec les phénomènes de sur-représentativité territoriale qui caractérisent ces zones (le rapport élus/résidents y est plus élevé qu'en zone plus densément peuplée).

Les groupes d'acteurs en opposition : professionnalisation de l'urbanisme et prédominance des collectifs

Le conflit est un processus social. Si les usages en opposition sont des éléments clefs de sa

géographie, ce sont les acteurs en opposition qui en déterminent avant tout les conditions d'apaisement ou de résolution.

Ces acteurs contestataires ont un impact non négligeable sur l'engagement et la structuration de la contestation. Les plus présents sont les élus (71 sur 208 acteurs contestataires), majoritairement communaux (60), qui peuvent avoir un double mandat, mais aussi départementaux, communautaires (4) et nationaux (7). Agissant le plus souvent en alliance avec ces élus, les associations de défense de l'environnement et du cadre de vie (44 sur 208) forment aussi une part importante du corpus des acteurs les plus actifs dans la contestation, y compris pour certaines associations militantes nationales (8). Dix-sept acteurs contestataires se définissent comme agriculteurs. Enfin, mais dans des proportions moins importantes, les organisations syndicales agricoles et les chambres consulaires (10), les préfetures et services déconcentrés de l'État (7), les propriétaires fonciers (6), ainsi que deux acteurs économiques font également partie des groupes d'acteurs contestataires (structures d'hébergement et entreprise de construction).

Les acteurs contestés sont là encore en grande partie des élus locaux (23 sur 112 acteurs contestés), majoritairement des élus communaux, mais aussi des représentants de l'autorité publique nationale, tels que la préfecture (10) ou les services déconcentrés de l'État (3). Les acteurs privés directement usagers de l'espace sont naturellement aussi visés par les actes de contestation. On retrouve parmi ceux-ci les professionnels du secteur de la gestion des déchets (13), mais aussi les exploitants agricoles (8, dont une partie est en lien avec l'épandage de boues), les acteurs industriels des secteurs de la manufacture, de l'extraction ou du BTP (5), et de la

fourniture d'énergie (4). Le milieu associatif est aussi contesté, notamment certaines structures culturelles, sociales (d'insertion des gens du voyage) ou de chasse (7).

Les couples d'opposition les plus fréquemment rencontrés sont : collectivités contestant les représentants de l'autorité publique nationale, pour partie soutenus par des associations (environ 30 conflits), associations contestant l'action des élus de collectivités locales, notamment lorsque ces derniers font la promotion d'usages non désirés (environ 20 conflits), élus de collectivités contestant d'autres élus de collectivités, souvent voisins ou de rang supérieur (environ 20 conflits), élus de collectivités contestant des acteurs privés des services marchands, souvent en coordination avec des associations (environ 20 conflits). Cependant, ces catégories, regroupant les oppositions d'acteurs par grands types, n'épuisent pas la grande diversité des coordinations rencontrées, qu'elles soient de nature coopérative ou conflictuelle.

Les modes d'opposition mobilisés : l'action contentieuse appuyée par une grande diversité d'actions démonstratives

Parmi les conflits relatés dans la PQR, le recours contentieux est le moyen d'action privilégié par les acteurs contestataires (déposé ou évoqué dans 43 conflits), même s'il ne reste qu'à l'état de menace pour une petite partie des acteurs (5 cas). La création d'une association circonstancielle, observée dans 10 conflits, est également souvent fortement liée à la menace d'actions contentieuses.

Parallèlement à ces actions ou menaces d'actions contentieuses, les campagnes de communication ciblées et d'affichage stratégique (42), ainsi que les actions démonstratives (pétitions, manifestations, banderoles, etc), qui demandent une coordination plus importante (31) sont mobilisées très fréquemment, de façon privilégiée par les particuliers et les associations locales. Les élus ou les représentants de l'autorité publique nationale agissent plutôt dans le cadre des procédures administratives existantes (35) ou mettent en place des outils de réglementation, lorsqu'ils en ont les compétences (10). Dans certains cas, les acteurs qui en ont le pouvoir (élus, propriétaires ou résidents) préfèrent intervenir directement sur l'espace (actions techniques) (12), ou encore faire intervenir des agents de police afin de faire respecter un droit (10). C'est notamment le cas des conflits liés à l'occupation de terres par des campements de caravanes, pour lesquels l'expulsion préfectorale avec intervention policière constitue une modalité d'action privilégiée par les élus communaux.

Les conflits relatés dans la PQR sont principalement marqués, d'une part, par l'intervention de l'État au sein des territoires locaux

(intervention subie lors de projets d'aménagements ou suscitée dans les situations de non-respect des lois et règlements), d'autre part par les importantes concurrences et rivalités qui se développent entre collectivités territoriales voisines (qui sous-tendent les processus de différenciation et de spécialisation des territoires périurbains actuels). Les conflits d'usage des espaces agricoles sont très peu suscités par la contestation des activités de production. Ces cas restent minoritaires face aux conflits d'aménagement et d'urbanisme qui mettent en jeu des espaces à vocation agricole. Ceci se traduit à la fois par une discrétion remarquable des acteurs agricoles au sein des processus conflictuels relevés, et par une implication permanente des usages des terres agricoles dans les processus conflictuels.

LE LIEN SPATIAL ENTRE CONFLITS ET PÉRIMÈTRES DE PROGRAMMES AGRI-URBAINS EN ÎLE-DE-FRANCE

Expérimentés de façon informelle depuis les années 1970 en Île-de-France, mais aussi dans différentes autres Régions, les programmes agri-urbains sont les derniers nés des outils de « conservation » des espaces ouverts autour des grandes agglomérations. Destinés plus particulièrement à la préservation des espaces agricoles, ils ont été reconnus officiellement en juillet 2001 par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), à travers l'accompagnement financier accordé à sept d'entre eux en Ile-de-France. Ces dispositifs ont notamment inspiré les « dispositions relatives à la protection des espaces agricoles et périurbains » de la nouvelle loi relative au développement des territoires ruraux de 2005. Ils s'articulent autour de la notion de « projet de territoire » et s'appuient sur des démarches souples et partenariales, qui permettent d'associer plusieurs acteurs ; collectivités territoriales, association locale, Chambre d'agriculture, exploitants agricoles locaux. Ils font l'objet de coordinations entre ces différents acteurs et sont les lieux d'expérimentation d'outils de gestion des espaces agricoles. La définition concertée d'un projet de territoire par l'ensemble des acteurs donne lieu à la construction et l'adoption d'un programme d'action, financé pour plusieurs années et que l'ensemble des partenaires s'engage à soutenir et à respecter.

À ce titre, les programmes agri-urbains se présentent souvent comme des outils de gestion, de prévention et d'arbitrage des conflits d'usage des espaces agricoles. On pourrait donc s'attendre à ce qu'une corrélation (positive ou inverse) se dégage entre aires conflictuelles et périmètres de projet. C'est cette relation qui est testée ici, en confrontant les périmètres des programmes, engagés ou en projet en juillet 2005 avec les résultats issus des recherches à partir des articles de la PQR publiés entre 2003 et 2005.

Figure 2 : Localisation des périmètres d'étude de projets de territoire en Ile-de-France.

Le figuré pointillé noir représente les communes urbaines de l'agglomération parisienne.

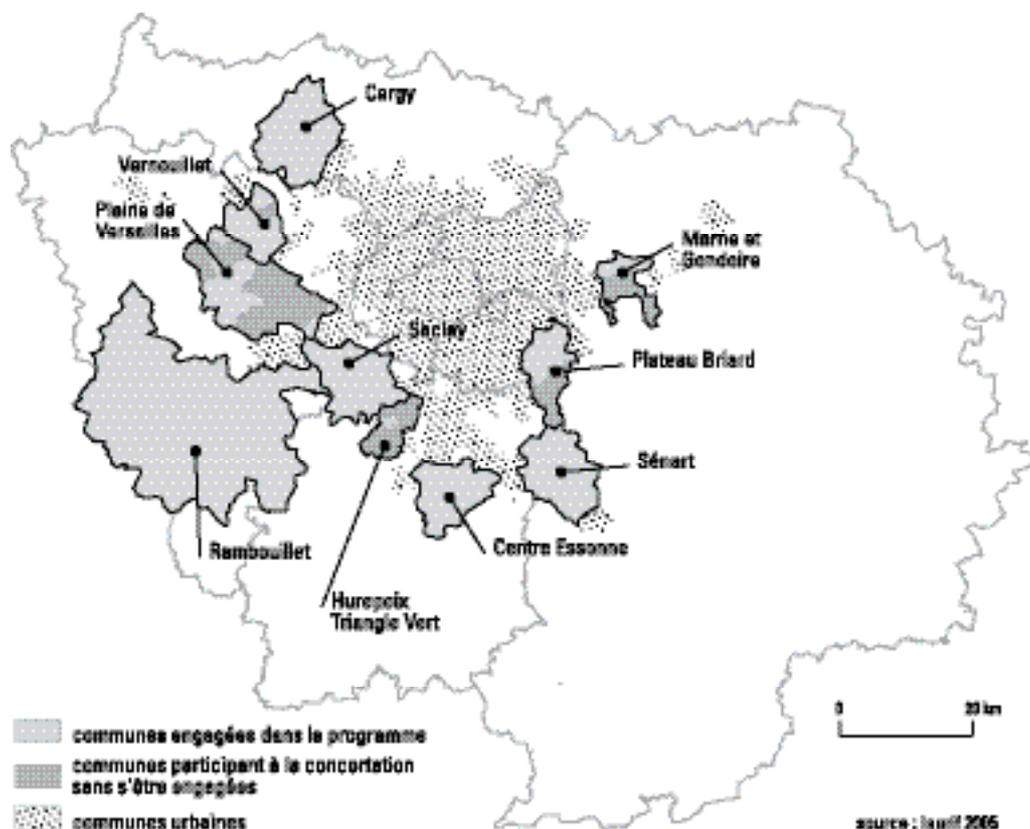


Tableau 1 : Croisement spatial entre les communes des conflits relevés dans la PQR et les communes des programmes agri-urbains (en nombre de communes).
Sources : Laurif 2005 ; *Le Parisien*, 2003, 2004, 2005.

	dans aire conflictuelle (PQR)	hors aire conflictuelle (PQR)	total
Périmètre Programme agri-urbains	29 communes	142 communes	171
Hors périmètre Programme agri-urbains	105 communes	1004 communes	1109
Total (hors Paris intra-muros)	134	1146	1280

Les périmètres de programmes agri-urbains en Ile-de-France

En Île-de-France, la dizaine de programmes identifiés par la Région, en cours de négociation ou de mise en œuvre, est principalement localisée dans des zones de forte périurbanisation. Ces programmes sont donc en majorité situés à l'ouest de la capitale, dans les zones du front urbain issues des phénomènes d'urbanisation diffuse des années 1960, qui ont concerné les départements des Yvelines et de l'Essonne. Leur présence se fait plus discrète (3) sur le pourtour oriental de la Seine-et-Marne, département qui concentre l'essentiel des communes franciliennes plus récemment marquées par des processus importants de croissance urbaine. À l'exception de Rambouillet et de Cergy (deux programmes qui peinent à susciter un engouement territorial), ils se situent donc tous à moins de 30 km du centre de Paris (Poulot, 2006).

La démarche de construction du programme agri-urbain local fait l'objet de coopération intercommunale plus ou moins aboutie selon les zones. En effet, pour initier la démarche auprès de leurs voisins et respecter la cohérence de l'espace fonctionnel agricole local, les porteurs de projet ont généralement identifié des périmètres d'études plus vastes que leurs propres territoires administratifs. Il en résulte qu'au sein de ces périmètres d'intention « fonctionnels », certaines

communes se sont plus fortement engagées que d'autres dans la mise en œuvre concrète de programmes d'action (fig. 2). Ces périmètres présentent par ailleurs de fortes hétérogénéités socio-spatiales internes. Ils sont en effet tous composés de communes de l'urbain dense, de communes moins bâties mais sous forte influence métropolitaine et enfin de communes aux paysages ruraux prédominants.

Les conflits dans les périmètres des programmes agri-urbains

La mise en comparaison des conflits recensés dans la PQR (fig. 1) et des périmètres des programmes agri-urbains en cours de consolidation (fig. 2) vise à interroger le rôle joué par ces dispositifs dans la genèse ou la gestion des conflits.

Environ un cinquième des communes concernées par un conflit relevé dans la PQR est localisé au sein d'un périmètre de programme agri urbain, alors que seulement 13 % des communes franciliennes sont couvertes par un de ces périmètres (tabl. 1). Par ailleurs, à l'intérieur des périmètres, 17 % des communes sont touchées par un conflit alors que, hors périmètres, cette proportion n'est que de 9 %. Ces deux résultats illustrent le fait que les communes de périmètres de programmes sont proportionnellement plus concernées par les conflits relevés dans la presse

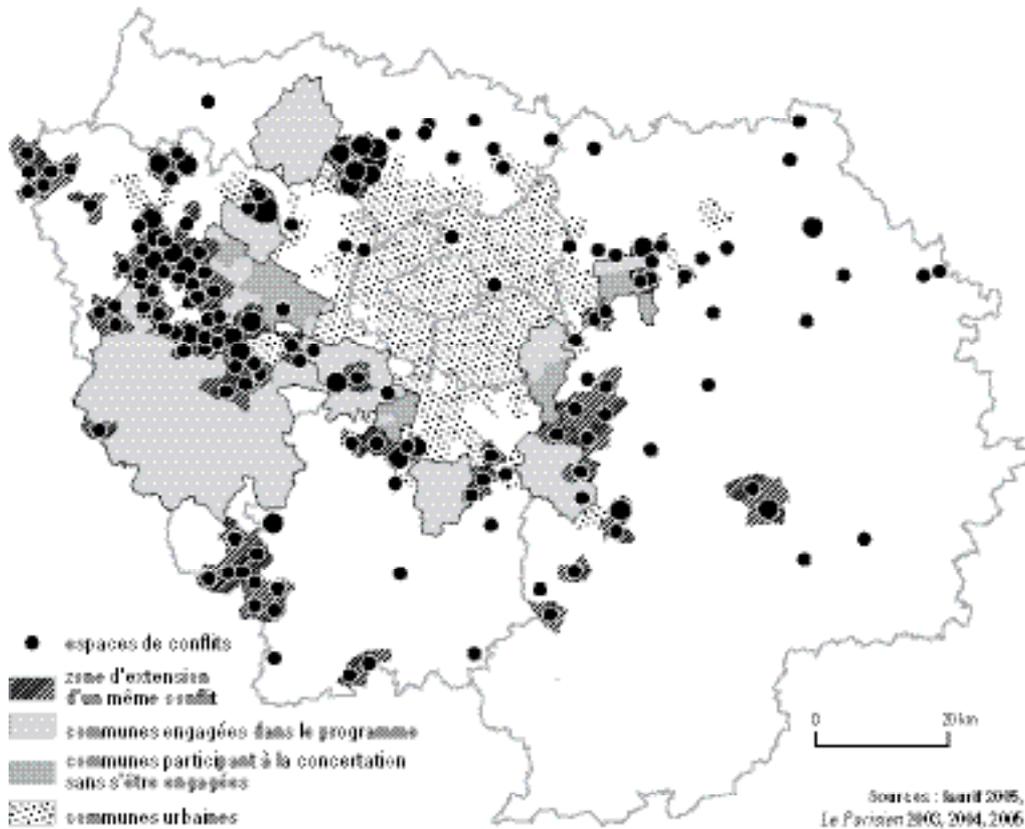


Figure 3 : Localisation comparée des espaces de conflits relevés dans la PQR et des périmètres des programmes agri-urbains identifiés en juillet 2005 par la DRIAF

Le figuré pointillé noir représente les communes urbaines de l'agglomération parisienne.

Réalisation : Darly, 2008.

que celles situées hors périmètres, en Ile-de-France. Ce constat doit cependant être relativisé par le fait que la majorité des programmes sont localisés à moins de 30 km de Paris (fig. 3). S'il y a une plus grande concentration des programmes et une plus grande concentration des zones de conflits au sein des zones périurbaines, la probabilité pour qu'ils soient localisés au même endroit est donc plus grande.

Les relations de proximité géographique entre aires conflictuelles identifiées dans la presse et périmètres de programmes se déclinent selon trois modalités. Ce lien de proximité peut être de nature inclusive (les deux phénomènes se recouvrent totalement), de nature contigüe (les deux phénomènes sont disjoints mais voisins, proches ou se recouvrent à leurs frontières) ou encore de nature totalement disjointe (on ne peut pas établir de lien spatial entre les deux phénomènes).

Les espaces de conflits localisés au sein d'un périmètre de programme agri urbain

Ces situations correspondent à une interdépendance spatiale complète entre aire conflictuelle et périmètre de projet. C'est notamment le cas à l'intérieur du périmètre des programmes du Plateau de Saclay et de la plaine de Vernouillet. L'ensemble des espaces concernés par les conflits relatés dans la presse sont alors localisés au sein du périmètre de programme agri urbain. Les conflits relatés dans la presse sont liés principalement à l'urbanisme sur le plateau de Saclay (PLU de Palaiseau, Projet immobilier et routier) alors qu'ils concernent plus particulièrement les problèmes de dépôts sauvages et d'occupation de terres en friche à Vernouillet (ainsi qu'un projet routier).

Les espaces de conflits localisés à proximité d'un périmètre de programme

La majorité des communes touchées par les conflits relevés dans la PQR est localisée à l'extérieur des périmètres de programmes agri-urbains. Toutefois, la répartition géographique de ces communes n'est pas totalement indépendante de la topographie des périmètres. Une partie des communes touchées par les conflits se situe en effet à proximité immédiate des programmes, à une distance maximum de 5 kilomètres des limites extérieures des périmètres de programme.

Ces conflits s'étendent sur un ensemble de communes dont une partie se trouve aux franges des périmètres de programmes. Les deux phénomènes peuvent partiellement se recouvrir, c'est notamment le cas pour les aires conflictuelles proches de la plaine de Versailles et du périmètre de Rambouillet, ou celles proches du Triangle Vert ou du centre Essonne. Ils peuvent aussi être strictement contigus ou dans un voisinage proche, mais nettement séparés dans l'espace, c'est le cas de l'aire conflictuelle de la plaine de Pierrelaye, proche du programme de Cergy ou des aires conflictuelles de la zone méridionale de la Seine-et-Marne, proche du périmètre du plateau briard et de Marne-et-Gondoire (tabl. 2).

Certaines des aires conflictuelles relevées dans la presse sont par ailleurs contigües de plusieurs périmètres de programmes et semblent s'intercaler entre ces derniers. Ce constat soulève de nombreuses interrogations sur les liens de cause à effet qui pourraient expliquer ce phénomène d'alternance entre périmètre de programmes et aire conflictuelle relevée dans la presse.

Tableau 2 : Les objets des conflits relevés dans la PQR localisés à proximité immédiate d'un ou plusieurs périmètres d'étude de programmes agri-urbains.
Source : *Le Parisien*, 2003, 2004, 2005.

Localisation des espaces de conflits	Plaine de Pierrelaye	alentours de Meaux (77)	Plateau mantois (78)	Triangle Vert dans le Hurepoix (91)	Brie Comte Robert (77)
Programme agri-urbain à proximité	Cergy	M&G	Versailles et Rambouillet	Triangle Vert et Centre Essonne	Plateau briard
Objets de conflits PQR	Dépôts sauvages Cultures alimentaires	Caravanes Plan local d'urbanisme	Épandages Éoliennes	Pollution Décharge Sédentarisation	Épandages Opérations immobilières

Tableau 3 : Les conflits relevés dans la presse sans proximité géographique significative avec les périmètres de programmes agri-urbains.
Source : *Le Parisien*, 2003, 2004, 2005.

Localisation des espaces de conflits	Seine-et-Marne rurale	Yvelines rurales	Essonne rurale	Périurbain Nord
Objets de conflits PQR	Caravanes, Incinérateur, Éoliennes, Épandages	Épandage Carrière	Décharge Éoliennes Forage agricole PLU	Caravanes Sédentarisation Décharge Route

Les espaces de conflits sans proximité particulière aux périmètres de programmes

La troisième configuration rencontrée est celle d'une relative indépendance spatiale entre les aires conflictuelles et les périmètres des programmes agri-urbains. C'est le cas des aires conflictuelles reléguées aux franges de la Région, dans les départements des Yvelines et de l'Essonne, ou dans des secteurs aux caractéristiques rurales plus marquées dans le département de Seine-et-Marne au Nord de l'agglomération parisienne.

Les programmes agri-urbains, souvent présentés comme des outils de coordination renforcée entre acteurs agricoles et urbains d'un même territoire, ne couvrent pas des territoires sans conflits, bien au contraire. Toutefois, la définition des périmètres de ces programmes ne se révèle pas non plus particulièrement corrélée à l'émergence de conflits d'usage des espaces agricoles. On observe une grande diversité de conflits au sein des territoires contigus ou voisins.

La nature des objets de conflits localisés à l'extérieur des périmètres de programme attire l'attention sur l'éventuel effet repoussoir induit par la réglementation établie dans le cadre des programmes, qui peut reporter au sein des territoires voisins des activités et des usages particulièrement polémogènes (tabl. 3). Cette hypothèse reste cependant à tester et constitue une piste de recherche à exploiter.

Si l'on s'intéresse non pas aux territoires voisins mais aux périmètres des programmes agri-urbains, on constate que beaucoup ne sont pas touchés par des conflits, alors même que certains semblent concernés plus particulièrement par un même type de conflits (aménagement et urbanisme à Saclay, aménagement et occupation des friches à Vernouillet). Le recensement portant sur seulement trois années, il n'est pas surprenant que certains territoires apparaissent comme exempts de conflits. Cependant, l'homogénéité des objets de conflits entre les périmètres (aménagement), et au sein d'un même périmètre, même si elle n'est constatée qu'à partir d'un corpus restreint, pousse à formuler l'hypothèse selon laquelle les programmes agri-urbains sont

les produits de coordinations entre acteurs établies à l'occasion de processus conflictuels caractéristiques d'un territoire, et participent, parallèlement au développement d'actions coopératives, à la régulation de ces conflits.

Afin de tester cette hypothèse, une démarche d'analyse territoriale a été mise en œuvre consistant à analyser le contenu et les conditions de création de plusieurs projets de territoires à l'aide de la même grille de lecture des conflits que pour ceux relatés dans la presse, mais sur la base d'entretiens de terrains et d'analyse de documents.

LES CONFLITS DANS LES PÉRIMÈTRES DE PROJETS À PARTIR DES ENTRETIENS

La démarche est ici inverse de celle du recensement exhaustif dans un périmètre élargi. Les conflits ont été observés à partir de leur ancrage territorial, sur la base de consultation d'archives locales et d'entretiens réalisés au niveau de certains territoires de programmes agri-urbains.

La méthode : le recensement des conflits par l'analyse des documents de synthèse et les entretiens

Afin de restreindre le nombre d'études de cas, les analyses se sont concentrées sur une sélection de cinq territoires, dont les programmes agri-urbains sont plus ou moins consolidés mais dont la dynamique de coordination entre acteurs est assez ancienne pour permettre une analyse dans le temps des processus (De Biasi, 2005). Il s'agit :

- de la plaine de Versailles, vingt et une communes situées au nord-est des Yvelines, dont une partie sur un site classé. Une charte patrimoniale, signée par l'ensemble des partenaires fin 2006, identifie six axes d'actions que les acteurs s'engagent à promouvoir ;
- des villes maraîchères du Hurepoix (zone du Triangle Vert), espace composé de cinq communes de l'Ouest Essonne, qui financent, sur la base d'une charte locale, une structure associative dédiée à la gestion des espaces agricoles sur l'ensemble du territoire ;
- du plateau briard, composé de six communes réunies en intercommunalité. Une charte a été signée par les agriculteurs et les différents partenaires institutionnels (Région, Département,

Chambre d'agriculture, Communauté de commune), un programme d'action est financé, un demi poste d'animateur local est mis à la disposition du programme par la communauté de communes ;

- de la zone de Vernouillet, dans la vallée de la Seine aval. La première charte de développement agricole a été signée en 2000. Un programme d'actions, ainsi que la validation d'une Zone d'agriculture protégée, sont mis en application sur la commune de Vernouillet, porteuse du projet.

- du plateau de Saclay, composé de seize communes en limite des départements de l'Essonne et des Yvelines, avec une charte patrimoniale en projet en 2005. La déclaration récente d'un périmètre d'Opération d'intérêt national (OIN) rend le processus de plus en plus incertain malgré une mobilisation toujours active des acteurs locaux.

Pour chaque périmètre de programme, un ou deux documents fondateurs (audits patrimoniaux, rapports de bureau d'étude, rapports de stage ou rapport administratif) ont été identifiés, parmi les archives des porteurs de projet. Ils détaillent les enjeux du territoire, les différents usages en compétition et les conflits que ce programme aura pour objectif de prévenir ou résoudre⁹. La consultation d'archives a été complétée par des entretiens sur le terrain, avec des acteurs locaux (chargés de mission employés par les programmes, élus) ou avec des experts du territoire (experts extérieurs au territoire mais ayant été impliqués dans le suivi et l'évaluation des dynamiques territoriales). Cette étape avait pour but d'effectuer un croisement d'informations permettant d'enrichir la connaissance des différents processus conflictuels relevés dans les documents de synthèse.

Les principaux conflits d'usage des espaces agricoles évoqués lors de l'élaboration des programmes agri-urbains

L'analyse des archives et des entretiens et interviews réalisés au niveau de certains territoires de programmes agri-urbains révèle l'existence de trois catégories principales de conflits. Elle permet d'identifier les acteurs et les modes de pilotage des conflits les plus fréquents.

De la « crise » salutaire aux conflits structurels

Les différents acteurs territoriaux évoquent souvent une période de « crise » locale, qui a provoqué la prise de conscience nécessaire à la préservation des espaces agricoles du périmètre d'étude. Ces « crises » sont principalement liées à des projets d'aménagement imposés « par le haut » : l'implantation du CEA à Saclay, ou encore la construction d'immeubles d'habitat collectif sur le plateau briard, à Marcoussis dans le Triangle Vert.

En dehors de ces crises « exogènes » (provoquées par des projets d'intérêt régional ou national), la préservation des espaces agricoles locaux se

trouve confrontée à plusieurs processus conflictuels de nature plus structurelle et qui influencent les coordinations entre acteurs sur le long terme. Ces processus sont de deux ordres : le premier relève de l'aménagement du territoire, car certains projets d'intérêt régionaux ou nationaux sont régulièrement remis à l'ordre du jour, c'est notamment le cas du pôle scientifique du plateau de Saclay ou des aménagements de la N19 sur le plateau briard. Le second concerne la maîtrise des paysages et du foncier.

Les conflits d'aménagement semblent avoir été les déclencheurs des processus de réflexion sur l'agriculture locale. Ces événements ont révélé l'impact de la pression foncière sur l'abandon progressif de certaines activités agricoles et ont contribué à la mise en œuvre des politiques locales de gestion des conflits de voisinage entre ville et agriculture.

Des conflits liés à la spéculation foncière des terres agricoles

Ces conflits, qui se déroulent le plus souvent entre collectivité territoriale et propriétaires fonciers, s'engagent généralement lorsqu'un « seuil » de mitage de l'espace agricole a été atteint, et provoque un abandon massif de l'activité agricole d'un site. Cette situation favorise alors le développement rapide de friches et accélère la dégradation des paysages, comme dans le cas de la plaine de Versailles ou de Vernouillet, mais aussi des communes du Triangle Vert. L'instabilité des documents d'urbanisme et la faiblesse des protections du foncier agricole encouragent cette spéculation foncière des propriétaires, qui ne font souvent plus partie du secteur agricole et qui anticipent la constructibilité des parcelles.

Inaccessibles pour les exploitants en activité, constituant un parcellaire morcelé et non entretenu, la valorisation agricole des terres est peu à peu abandonnée et laisse la place au développement de friches herbacées, puis arbustives. Ces friches, et le développement d'un marché foncier parallèle, sont propices à des constructions illégales (Triangle Vert, Vernouillet) qui font l'objet de contestation des élus et des résidents. L'installation de caravanes sur certains terrains en jachère par les communautés de gens du voyage, souvent lors de pèlerinages religieux, mais aussi de façon plus prolongée, est également particulièrement dénoncée à Saclay et dans le Triangle Vert.

Des conflits de voisinage

Les autres conflits et tensions cités relèvent davantage des incompatibilités de voisinage ou de la superposition entre les activités agricoles et les activités urbaines :

- les dépôts de gravats et de déchets ménagers encombrants dans ou à proximité des terrains en friche font l'objet de nombreuses actions, incitatives dans le Triangle Vert (rappel aux

9 - L'ensemble des documents consultés ont été produits entre 2000 et 2004.

résidents que les entreprises de BTP doivent fournir un certificat de mise en déchetterie) ou coercitives à Vernouillet (expulsion des campements, déclenchement de procédures contentieuses de préemptions pour non-entretien des friches) ;

- le fonctionnement de certaines infrastructures urbaines est dénoncé en raison de l'impact négatif qu'elles peuvent avoir sur les espaces ou les produits agricoles. À Saclay, dans le Triangle Vert, le plateau briard et la plaine de Versailles, la question de la mauvaise adaptation des aménagements routiers à la circulation des engins agricoles fait partie des préoccupations principales. À Vernouillet et dans le Triangle Vert, il s'agit des infrastructures de gestion des eaux de ruissellement, qui inondent fréquemment des champs situés à l'exutoire des collecteurs. La destruction des drains et des fossés par l'aménagement des voiries est aussi au centre des préoccupations à Saclay et Vernouillet ;

- les usages de loisirs de plein air ne sont dénoncés que sur le territoire du Triangle Vert, en raison des dégradations et vols subis par les producteurs. Les vols subis par les rosieristes sont vivement dénoncés sur le plateau briard, mais on ne peut l'attribuer aux activités de loisir sur le territoire ;

- enfin, les usages agricoles eux-mêmes peuvent faire l'objet de contestations, qu'il s'agisse des déplacements d'engins de grande envergure sur des voies rapides (Saclay, plateau briard), qui ralentissent le trafic ou dégradent la chaussée (plateau briard) ou de pratiques agricoles d'irrigation (Triangle Vert, plateau briard) et de gestion des cours d'eau contestées par les organismes publics de gestion de l'eau (DIREN, syndicat de gestion des cours d'eau). Les campagnes de traitements phytosanitaires (Triangle Vert) sont également dénoncées par les élus et par les résidents en raison des nuisances de voisinage qu'elles peuvent entraîner et du manque de prévention adéquat.

Les modes d'action et de résolution : les outils mobilisés dans les projets

Négociation entre élus lors des conflits d'aménagement

La négociation entre élus municipaux voisins ou entre élus municipaux et élus départementaux, régionaux ou nationaux intervient souvent lors des conflits d'aménagement des infrastructures urbaines. C'est à cette occasion que le projet de préservation des espaces agricoles est négocié avec les partenaires institutionnels et voisins. Dans le cas du plateau briard par exemple, c'est bien dans le cadre d'une lutte contre plusieurs projets immobiliers de la Caisse des dépôts et consignations, liés au développement de la ville voisine de Créteil, que les communes de Mandres-les-Roses, et surtout de Périgny-sur-Yerres, adoptent une politique foncière volontariste qui aboutira au milieu des années 1970 à la création de deux domaines agricoles, aménagés par les collectivités.

La coopération intercommunale

Parallèlement à cette protection foncière, qui relève encore largement de l'établissement de servitudes d'urbanisme établies par les communes, l'intercommunalité est une échelle d'action particulièrement encouragée par les différentes institutions partenaires. Cette coordination peut se traduire concrètement par le financement d'un animateur local, qui joue le rôle de médiateur et de relais d'informations pour l'ensemble des communes adhérentes (dans le cas du Triangle Vert, du plateau briard). Le périmètre d'action du programme peut être celui d'une intercommunalité (comme pour la Communauté de communes du plateau briard) mais peut aussi constituer une nouvelle coopération intercommunale, comme pour le Triangle Vert, qui fédère des communes appartenant à trois intercommunalités différentes. Cette exigence peut également expliquer l'échec ou l'incomplétude de certains périmètres de programmes, dont les limites ne tiennent pas toujours compte d'antagonismes de longue durée entre collectivités. C'est notamment le cas de la commune de Villejust au sein du périmètre d'étude du Triangle Vert.

Planification préventive et coordination des procédures de préemption

Tous les territoires mettent en œuvre des actions de maîtrise foncière. Ces actions, qui visent à contrer les phénomènes de spéculation foncière et à affirmer la vocation agricole de l'espace en appellent de plus en plus à la coordination entre collectivités communales et intercommunales d'une part et la Région ou le Département d'autre part. La préemption est ainsi un outil particulièrement utilisé, à travers le droit de préemption financé par le département (au sein des périmètres d'Espaces naturels sensibles), par la région (au sein des Périmètres régionaux d'intervention foncière) et par les communes (souvent dans le cadre de convention de veille avec la SAFER). À ce titre, les débats en conseil municipal ou intercommunal au sujet des documents d'urbanisme et de l'établissement de servitudes de protection du foncier agricole sont les scènes de confrontation entre des intérêts particulièrement divergents. L'élaboration des documents d'aménagement et d'urbanisme du plateau de Saclay est particulièrement caractéristique de cette situation.

La faible référence aux actions contentieuses en dehors des occupations de caravanes et des dépôts de déchets.

Concernant les tensions liées à la sédentarisation illégale sur des parcelles inconstructibles, peu d'outils de résolution sont vraiment mis en place, en dehors des outils de maîtrise foncière qui doivent prévenir le développement d'un marché foncier informel. La médiation ou les expulsions préfectorales peuvent être mobilisées pour les occupations non autorisées de jachères par les caravanes.

	Conflits/Tensions caractérisant le périmètre du Programme Agri-Urbain	Conflits de l'aire conflictuelle la plus proche dans la PQR	Lien topographique entre les deux périmètres
Saclay	Aménagement régional Aménagement routier Maîtrise foncière Déplacements agricoles	PLU Projet Immobilier Maîtrise du foncier Aménagement routier	Inclusif
Vernouillet	Maîtrise foncière Aménagement routier Dépôts sauvages Constructions illégales Ruissellements	Aménagement routier Décharge sauvage Caravanes	Inclusif
Versailles	Maîtrise foncière Aménagement routier Classement	Épandages Éoliennes	Contigu
Triangle Vert	Maîtrise foncière Dépôts sauvages Constructions illégales Dégradations/Vols Déplacements agricoles Pompage Ruissellements	Pollution Décharge sauvage Sédentarisation Caravanes	Contigu
Plateau Briard	Maîtrise foncière Aménagement routier Pompage	Épandages Opérations Immobilières	Contigu

Tableau 4 : Analyse comparative des conflits relevés pour les cinq périmètres de programmes analysés
Sources : Enquêtes INRA, *Le Parisien* 2003, 2004, 2005.

CONCLUSION

L'objectif principal de cet article est de contribuer à la compréhension des interdépendances entre processus conflictuels et émergence de dispositifs de gouvernance innovants, à travers l'exemple des Programmes agri-urbains en région Ile-de-France et de leurs liaisons avec les conflits liés aux activités agricoles et aux usages des terres agricoles. Les corpus de données mobilisés (PQR, entretiens directs et analyse des documents) ont permis de mettre en évidence une tendance lourde issue du dépouillement de la PQR : l'agriculture y est explicitement considérée comme un moyen de protection face à des usages non désirés des espaces périurbains, et pas uniquement comme une activité à la base du renforcement de l'identité territoriale.

Les principaux conflits concernent en effet avant tout l'usage de réserve foncière des terres agricoles, qui entre en concurrence avec des usages plus immédiats, en particulier en termes de construction résidentielle ou d'infrastructures de natures diverses, et le développement d'activités non désirées ou non réglementaires au sein de zones peu ou plus valorisées par des activités agricoles durables.

Le décalage spatial entre les aires conflictuelles relevées dans la presse et les périmètres de programmes peut être interprété selon deux registres d'analyse.

Le premier registre correspond au registre des liens structurels entre interactions sociales issues des processus conflictuels, et mises en œuvre de dispositifs de gouvernance locaux. Dans le cadre de cette réflexion, on se penche plus particulièrement sur les cas où l'aire conflictuelle relevée dans la presse est fortement interdépendante (spatialement) du périmètre de programme. Les conflits relevés dans la presse et

ceux cités dans le cadre de l'élaboration du programme sont fortement similaires (tabl. 4). Le dispositif du programme agri-urbain est alors moins un outil de résolution des conflits mais s'apparente plus à un cadre de régulation des actes conflictuels (il y a toujours des conflits mais le positionnement des acteurs est clarifié et les procédures d'opposition sont annoncées).

Le second registre d'analyse est celui de la spécialisation des territoires, illustrée dans notre cas par les alternances spatiales entre aires conflictuelles et périmètres de programmes. Certains des objets de conflits sont similaires (opérations immobilières), mais ils restent la plupart du temps de nature différente (notamment implantation d'éoliennes et autorisation d'épandages). On peut se demander, dans ces cas-là, si la dynamique institutionnelle de mise en œuvre du programme agri-urbain n'est pas aussi un facteur de mise à distance des objets à la source des conflits, qui concentrerait dans les intervalles « hors périmètres de projets » les tensions et conflits qui y sont liés. Cette hypothèse reste bien entendu à tester plus spécifiquement, en tenant compte des particularités des conflits mentionnés ci-dessus, et en renouvelant la démarche comparative avec les périmètres d'un autre dispositif de gestion territoriale des espaces agricole, celui des quatre Parcs Naturels Régionaux de l'Ile-de-France, répartis plus spécifiquement au sein de la couronne rurale périurbaine.

BIBLIOGRAPHIE

CARON A., TORRE A., 2005, Conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux, in TORRE A., FILIPPI M. (coord.), *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*, Paris, INRA Éditions.

CADENE P., 1990, L'usage des espaces périurbains. Une géographie régionale des conflits,

Economie Rurale, Avr.-Sept., n°118-119, p. 235-267.

CHARLIER B., 1999, *La défense de l'environnement : entre espace et territoire, géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 750 p.

CHARMES E., 2005, *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, Paris, L'Harmattan, collection Villes et Entreprises, 228 p.

DARLY S., 2008, Tensions et conflits d'usage liés à l'agriculture. Géographie de deux corpus d'observation au sein de la région Ile-de-France, in LOUDIYI S., BRYANT C. R., LAURENS L., (dir.), *Territoires périurbains et Gouvernance. Perspectives de recherche*, Université de Montréal, mai, p. 109-117.

DE BIASI L., PUJOL D., Juillet 2005, *Les programmes agriurbains : un partenariat entre agriculteurs et collectivités, un nouveau mode de gouvernance. 10 exemples franciliens*, IAURIF, DRIAF, 52 p. + annexes.

DONADIEU P., Mars 2000, *Conflits d'usage et complémentarité dans la gestion des espaces néo-ruraux. La ville aux champs*, Colloque ADEF.

GERBER J.-D., 2004, *La nouvelle gouvernance comme moyen d'arbitrage entre les intérêts de développement et de protection de paysage, le cas du PNR de Chartreuse*, Université de Lausanne, Institut des Hautes Etudes en Administration Publique, 84 p.

JEANNEAUX Ph., 2001, *Les conflits d'usage dans les espaces ruraux : une analyse économique*, mémoire de DEA, Université de Bourgogne, Dijon, UMR INRA-ENESAD en ESR, 93 p.

JOERIN F., PELLETIER M., TRUDELLE C., VILLENEUVE P., 2005, *Analyse spatiale des conflits urbains, Enjeux et contextes dans la région de Québec*, *Cahiers de Géographie du Québec*,

Numéro thématique *Conflits, Proximité, Coopération*, Vol 49, n° 138, décembre, p. 319-342.

LECOURT A., 2003, *Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, thèse de doctorat de géographie, Rennes, université de Rennes II.

LEFRANC CH., TORRE A., 2004, Tensions, conflits et processus de gouvernance dans les espaces ruraux et périurbains français, les enseignements de la presse quotidienne régionale, in SCARWELL H.J., FRANCHOMME M. (eds.), *Contraintes environnementales et gouvernance des territoires*, La Tour d'Aigues, Eds. de l'Aube, p. 164-171.

LEY D., MERCER J., 1980, Locational conflict and the politics of consumption, *Economic Geography*, Vol. 56, n°2, Avril, p. 89-190.

MÉLÉ P., 2004, Introduction : conflits, territoires et actions publique, in MÉLÉ P., LARRUE C. et ROSENBERG M. (cord.), *Conflits et territoires*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, collection perspectives « Villes et territoires » n°6, p. 13-32.

POULOT M., 2006, *Les programmes agri-urbains en Ile-de-France : de la « Fabrique » de territoires périurbains*, Communication au colloque La dynamique des territoires en milieu périurbain et le patrimoine naturel et culturel, 26 au 28 avril 2006 (Université de Montréal).

TORRE A., AZNAR O., BONIN M., CARON A., CHIA E., GALMAN M., GUERIN 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'Économie Régionale et Urbaine*, n°3, p. 415-453.

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, no1-2, p. 93-110.

Adresse des auteurs

Ségoène DARLY
Doctorante INRA, UMR
SADAPT, 16 rue Claude
Bernard, Paris
darly@agroparistech.fr

André TORRE
Directeur de recherches INRA,
UMR SADAPT, 16 rue Claude
Bernard, Paris
torre@agroparistech.fr