

Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains.

Le cas de six zones géographiques
françaises *

Conflicts and tensions about land uses in rural and periurban areas. The case of six French geographical zones

par **A. TORRE**

INRA SAD Paris
torre@inapg.inra.fr

O. AZNAR

CEMAGREF Clermont

M. BONIN

CIRAD Tera

A. CARON

ENGREF Clermont

E. CHIA

INRA-CIRAD Montpellier

M. GALMAN,

Ch. LEFRANC

et R. MELOT

INRA SAD Paris

M. GUÉRIN

CEMAGREF

Ph. JEANNEAUX

ENITA Clermont

Th. KIRAT

CNRS Paris Dauphine

J.-C. PAOLI

INRA SAD Corte

M.I. SALAZAR

INA PG, INRA SAD Paris

P. THINON

INRA SAD Montpellier

Mots-clés : conflits, espaces périurbains, espaces ruraux.

Key words : conflicts, periurban areas, rural areas.

Classification JEL : 018, R14, R12

* Ce travail a bénéficié de divers financements, provenant en particulier du programme Pour et Sur le Développement Régional de la Région Rhône-Alpes, du Programme Environnement, Vie et Sociétés du CNRS, et de l'Appel d'Offres conjoint Multifonctionnalité INRA-CEMAGREF-CIRAD.

Résumé

Afin de mieux connaître, comprendre et analyser les conflits qui traversent les espaces ruraux et périurbains nous avons élaboré, depuis quatre ans, un programme de recherche sur les conflits d'usage et de voisinage, mené conjointement, dans le cadre français, par différentes équipes pluridisciplinaires appartenant à des organismes de recherche publique. Notre recherche consiste à prendre les conflits au sérieux et à les étudier de près, sans les diaboliser. Elle est délibérément construite sur des fondements empirico-déductifs et se donne pour objectif d'analyser les modalités d'émergence, le déroulement et les tentatives de résolution des conflits au sein de l'espace français. Le travail est fondé sur une série d'études empiriques, menées sur différentes zones, jugées représentatives, du territoire national. Le présent article présente tout d'abord notre approche, la définition des conflits, les hypothèses de la recherche et la méthode de travail (1). Nous procédons ensuite à une présentation des résultats obtenus dans le cadre des études menées dans six zones géographiques particulières (2). Nous en tirons enfin un certain nombre de réflexions générales, concernant les caractères génériques des conflits d'usage et de voisinage des espaces ruraux et périurbains (3).

Summary

In order to gain a better knowledge and understanding and to analyse the conflicts that commonly occur in rural and periurban areas, we have, for the last four years, worked on a research programme on land-use and neighbourhood conflicts. This programme is conducted in partnership between different French multi-disciplinary teams from public research institutes. Our research consists in giving conflicts the attention they deserve and in studying them closely without diabolising them. It is deliberately based on an empirico-deductive approach and aims to analyse how conflicts emerge and develop and what modes of conflict resolution are used within the French territory. The research rests on a series of empirical studies conducted in different regions, deemed representative of the national territory. In the paper, we first present our approach, the definition of conflicts, the hypotheses of the research and our methodology (1). We then propose a presentation of the results obtained in the framework of studies conducted in six specific geographical areas (2). Finally, we draw a number of general conclusions about the generic nature of land-use and neighbourhood conflicts in rural and periurban areas (3).

Introduction

La dimension conflictuelle est toujours présentée comme essentielle dans le processus d'aménagement du territoire, de développement régional ou de gestion des diverses fonctionnalités locales, que l'on s'intéresse aux activités liées à l'agriculture et à l'eau, à la mise en place d'infrastructures publiques, à la gestion des pollutions et de leurs conséquences, aux problèmes d'économie résidentielle et de périurbanisation, ou encore aux effets de l'accroissement de la pression touristique dans des zones littorales ou de montagne. La prise en compte et le pilotage des tensions et des controverses qui découlent du développement de ces différentes activités et viennent parfois entraver leur déroulement sont aujourd'hui considérés comme primordiales, à tel point qu'a été identifiée et élaborée une catégorie particulière de conflits, dédiée à cet objet, les conflits d'usage et de voisinage (CHARLIER, 1999 ; DZIEDZICKI, 2001 ; JEANNEAUX 2001 ; MANON, 2005 ; TORRE et CARON, 2002).

Les espaces ruraux, naturels et périurbains apparaissent aujourd'hui comme des réceptacles importants de tensions et conflits en raison de leur caractère multifonc-

tionnel (HERVIEU et VIARD, 2001 ; PERRIER-CORNET, 2002 ; TORRE et FILIPPI, 2005). En effet, on considère souvent qu'ils servent de support à trois types de fonctions, qui induisent des usages concurrents et, partant, des divergences et des oppositions entre les acteurs économiques et sociaux locaux : une fonction économique ou de production, une fonction résidentielle et récréative (la campagne comme cadre de vie, qu'il s'agisse d'un habitat permanent ou temporaire) et une fonction de conservation (protection de la biodiversité, du patrimoine naturel, culturel et paysager). Les usagers de l'espace rural (agriculteurs, artisans, néo-ruraux, touristes, migrants, habitants des périphéries des villes, employés, entreprises ou services de l'État...) s'opposent alors souvent sur l'utilisation de ce dernier et sont porteurs de visions différentes, voire opposées, de son développement et des voies permettant d'y parvenir.

Ces tensions, de toutes natures, peuvent se transformer en conflits ; toutefois, l'essor des relations conflictuelles dans les campagnes et les zones périurbaines françaises, souvent présumé, reste peu prouvé dans les faits. En effet, alors que les « problèmes » liés aux questions de voisinage et de multi-usages de l'espace sont jugés importants, voire centraux, dans les procédures de gouvernance locale ou territoriale (BILLAUD, 2002), rares sont aujourd'hui les travaux portant sur les conflits dans les espaces naturels, ruraux et périurbains. Ainsi, il n'existe pas de recensement exhaustif des conflits d'usages qui prennent naissance dans ces zones. Les recherches contemporaines mettent plutôt l'accent sur les procédures de concertation et de négociation au niveau local et présentent un grand intérêt en terme de gouvernance territoriale car elles s'essayent à dégager les pistes de la coopération entre groupes d'acteurs possédant des intérêts divergents et tentent de mettre en évidence des outils de gouvernance (LASCOURMES, 1994 ; MERMET, 1998 ; OLLAGNON, 1998). Toutefois, elles font le plus souvent abstraction d'une connaissance approfondie des conflits et reposent généralement sur des hypothèses *ad hoc* ou sur une vision idyllique des relations locales, toutes empreintes d'un désir de communication et de coopération...

Il nous semble pourtant que l'analyse des relations de gouvernance territoriale (BERTRAND et MOQUAY, 2004), ainsi que la définition d'outils de la gouvernance pouvant être mis en place au niveau local, ne peuvent que se fonder sur une connaissance approfondie des conflits d'usage et de voisinage dans les espaces naturels, ruraux et périurbains, sur les modalités de leur émergence et de leur expression, leurs caractéristiques, leurs caractères génériques et idiosyncrasiques, ainsi que leurs modalités de pilotage et/ou de résolution.

En effet, les injonctions sociales et politiques et la multifonctionnalité des territoires imposent aux acteurs du monde rural et périurbain de se concerter pour utiliser l'espace, gérer l'environnement, les paysages et les productions, et contribuer ainsi à différencier les territoires. Ce rapprochement crée des interactions, de nombreux désaccords, des tensions, voire des conflits et des crises entre les acteurs. Il conduit également à l'élaboration de compromis, qui ne sont pas obligatoirement stables, mais révèlent souvent seulement un accord provisoire. Ces interactions et tensions entre acteurs locaux sont constitutives des modalités de gouvernance des territoires. Si la négociation se révèle fructueuse et les compromis locaux se mettent

facilement en place, alors on se dirige vers des relations de coopération, voire de confiance et de synergie. Si, en revanche, les acteurs s'engagent dans une relation d'opposition, les conflits émergent et structurent les relations locales. Le recours à la gouvernance territoriale est d'autant plus nécessaire que les conflits s'aiguisent. En effet, rares sont les territoires qui peuvent vivre de longues périodes sans conflits, ne serait-ce que parce que les conflits constituent des révélateurs de l'innovation sociale, institutionnelle ou technologique.

C'est dans le but de mieux connaître, comprendre et analyser les conflits qui traversent les espaces ruraux et périurbains que s'est construit, depuis quatre ans, le programme de recherche sur les conflits d'usage et de voisinage, programme mené conjointement, dans le cadre français, par différentes équipes pluridisciplinaires appartenant à des organismes de recherche publique (INRA, CEMAGREF, CIRAD, CNRS, ENGREF, ENITAC, INA-PG). Ce programme, qui consiste à prendre les conflits au sérieux et à les étudier de près, est délibérément construit sur des fondements empirico-déductifs et se donne pour objectif d'analyser les modalités d'émergence, le déroulement et les tentatives de résolution des conflits au sein de l'espace français (KIRAT et TORRE, 2004 ; TORRE et AZNAR, 2005). Il est fondé sur une série d'études empiriques, menées sur différentes zones, jugées représentatives, du territoire national. Le présent article présente successivement notre approche, qu'il s'agisse de la définition des conflits, des hypothèses de la recherche ou de la méthode de travail (1), avant de passer à un premier examen des résultats obtenus dans le cadre ces études (2). Nous en tirons ensuite un certain nombre de réflexions générales, concernant les caractères génériques des conflits d'usage et de voisinage des espaces ruraux et périurbains (3).

- 1 -

Notre approche

1.1. Définition des conflits et des tensions

Les approches en termes de conflits, présentes dans de nombreuses sciences sociales (sociologie – COSER 1982, FREUND 1983, SIMMEL 1992, TOURAINE 1978 ; psychologie sociale – LEWIN 1948, SHERIF, 1958, STEPHENSON 1981, TOUZARD 1977 ; sciences politiques – DUCLOS 1998 ; gestion – DYER et SONG 1995, JEONG 1999, MERMET 1998, FAURE et *al.* 1998, MICHEL 2003 ; géographie et aménagement – CADÈNE 1990, CHARLIER 1999, DZIEDZICKI 2001, LECOURT 2004 ; polémologie – BOUTHOU 1976), restent encore relativement rares dans la sphère économique (voir pourtant les travaux fondateurs de COMMONS, 1934). Il est nécessaire de donner une définition du conflit qui permette de l'identifier et de l'autonomiser par rapport à des formes présentées comme voisines dans la littérature, telles que la concurrence, la tension ou les controverses (CARRIER, 1993). Afin de réaliser ceci, il faut établir une distinction fondamentale entre les notions proches de conflit et de tension.

Les notions de tension et de conflit sont voisines, mais celle de tension est porteuse d'un sens plus général. Afin de les distinguer, nous nous appuyons sur les

concepts d'*engagement* et d'*engagement crédible*, présentés et développés par les analyses de théorie des jeux (RAPOPORT, 1960 ; SCHELLING, 1960). L'*engagement* a pour but de crédibiliser la position de l'une des parties prenantes dans une relation de face à face entre deux individus ou lors d'interactions de groupes. Il s'agit, par exemple, dans le cas des barrières à l'entrée à un marché, de montrer que l'on n'est pas disposé à laisser s'installer un autre concurrent sur le marché par la mise en place d'une nouvelle campagne de publicité ou encore, dans un cadre coopératif, de manifester une volonté de coopération en partageant un certain nombre d'informations de nature technique avec un futur allié. L'*engagement* possède ainsi une double fonction, puisqu'il consiste à la fois à fournir un signal clair aux autres parties prenantes de la relation (disposition à coopérer, ou à faire la guerre) et à se contraindre soi-même à s'engager dans la voie que l'on a indiqué. C'est la raison pour laquelle il implique un coût, de nature monétaire (une somme importante engagée dans une campagne de publicité) ou plus hédonique (partage d'informations, aide apportée à un partenaire...). Il est donc un facteur de crédibilisation de la démarche, en même temps qu'une contrainte que l'on s'impose et qui guide l'avenir. Même en cas d'échec de la démarche, l'*engagement* reste, et il est coûteux.

La notion d'*engagement* se révèle utile à la distinction entre l'expression d'un conflit et celle d'une tension. Les tensions sont très courantes dans les relations humaines, qu'elles soient de nature interpersonnelle, qu'elles se déroulent au sein des groupes d'acteurs, des organisations ou dans les réseaux de personnes. Elles peuvent ne pas être synonymes de conflits. La tension peut s'élever ou retomber, sans que la crise apparaisse. Il ne s'agit donc pas d'une catégorie analytique pertinente, car elle présente un contenu peu fixé et qui recouvre en fait différentes situations. En revanche, le conflit peut être facilement identifié et distingué de la tension en faisant usage de la notion d'*engagement*. En effet, l'*engagement* va traduire le passage d'un état de dysfonctionnement ou de difficulté de coordination et d'échange (la tension) à une situation d'opposition frontale (le conflit). On prend la décision de s'engager dans le conflit et l'on se donne les moyens d'y parvenir : l'*engagement* est clair, pour les adversaires, comme pour les alliés.

On dira ici qu'une tension entre parties prenantes désigne une opposition sans engagement des protagonistes, alors qu'un conflit prend naissance avec l'engagement de l'une des parties. Cet engagement se définit par la mise en œuvre d'une menace crédible, qui peut prendre différentes formes :

- le recours en justice (demande de jugement par les tribunaux) ;
- la publicisation (différend porté devant des instances publiques ou des représentants des services de l'État) ;
- la médiatisation (différend porté devant les médias, presse, radio, télévision...) ;
- les voies de faits ou la confrontation verbale ;
- productions de signes (panneaux interdisant un accès, barrières...).

La distinction entre conflits et tensions devient ainsi pertinente, au niveau analytique comme à celui de la relation humaine. L'engagement traduit bien l'expression du conflit et se marque par des actes techniques ou des actions qui déterminent et contraignent l'avenir des parties prenantes. Il traduit non seulement un degré supplémentaire d'opposition, mais surtout l'entrée dans une phase active de confrontation.

1.2. Les hypothèses de la recherche

Notre travail de terrain repose sur un certain nombre d'hypothèses, qu'il est nécessaire de chercher à valider ou à invalider dans le cours de la recherche.

Pour nous, le conflit ne constitue pas la dernière étape de la dégradation d'une relation, il ne représente pas non plus un échec du marché ; c'est une modalité de coordination des acteurs parmi d'autres, un révélateur de l'état du lien social, avec son histoire, ses développements, ses pics et ses moments d'apaisement. Il représente, en quelque sorte, le négatif des phases de concertation.

Les coordinations locales, qu'il s'agisse de relations entre l'agriculture et les usages résidentiels dans les zones rurales ou périurbaines, de localisation d'un centre de traitement de déchets, ou de construction d'une infrastructure de transport, ne sont pas exclusives de la conflictualité : alors que la théorie économique tend à opposer la coordination au conflit, nous avons considéré ces deux phénomènes comme complémentaires, dans la mesure où ils coexistent dans les dynamiques collectives locales. Les dynamiques locales concernent en effet des processus multidimensionnels, socio-démographiques, économiques, voire symboliques, qui génèrent des tensions ou des conflits mais ne débouchent ni sur un état de paix et d'harmonie constant, ni sur un état de guerre ouverte. Dans le même temps, les nécessités de la vie en société conduisent à l'imposition de contraintes pour certains, en contrepartie du bien-être collectif : on peut difficilement faire l'impasse sur la création d'installations de traitement des déchets, de routes, de ponts, d'activités économiques, etc. qui sont des processus qui comportent une dimension de coordination.

Les coordinations sont situées dans des procédures plus ou moins denses ou complexes selon les cas, mais elles mettent en jeu des intérêts contradictoires ou antagoniques, des intérêts privés et un intérêt public, avec lesquels il est indispensable de composer. Les modalités d'émergence et de résolution ou de gouvernance des conflits deviennent alors un objet de recherche que nous avons entrepris de saisir en évitant deux écueils : soit concevoir la coordination comme un processus harmonieux engageant des êtres moraux participant de la construction du bien commun, soit au contraire penser la conflictualité comme révélant un dysfonctionnement de la coordination, c'est-à-dire un phénomène pathogène.

En conséquence, les conflits ne sont pas considérés ici comme des facteurs qui entravent le développement mais comme faisant partie intégrante des processus dynamiques de développement local. Ils sont moins le signe d'un écart à ce que l'on pourrait appeler un sentier de développement harmonieux que le produit lié des

dynamiques locales et des recompositions des usages des espaces ou des rapports entre espaces, par exemple entre les villes et les campagnes environnantes, ou entre espaces industriels et espaces naturels. On peut considérer que les processus de recomposition spatiale sont des phénomènes objectifs qui peuvent faire naître ou accentuer des conflits au cours du temps. Ainsi, la diffusion des usages résidentiels des campagnes périurbaines par l'extension de la localisation résidentielle des classes moyennes-supérieures hors des villes où se situent les lieux de travail, ou les pressions sur le foncier périurbain que les dynamiques urbaines impliquent, sont deux exemples de processus objectifs qui peuvent être des facteurs explicatifs de l'émergence de situations conflictuelles qui n'existaient pas antérieurement. Notre hypothèse est qu'il n'y a pas de déterminisme en la matière : nous le verrons, des processus objectifs similaires peuvent donner lieu à des conflictualités différenciées selon les zones. Cette différenciation exprime des engagements souvent spécifiques.

La notion de conflit d'usage et de voisinage, telle que nous l'avons mise en œuvre, renvoie ainsi à trois dimensions-clés :

- elle manifeste l'opposition entre des utilisateurs de l'espace dont les préférences sont antagoniques ;

- elle suppose un engagement de l'une des parties, c'est-à-dire une action qui fait passer d'une situation de tension à une situation de conflit ;

- elle peut constituer l'un des fondements de l'innovation territoriale.

Ainsi, et si nous nous rangeons aux côtés des auteurs qui considèrent que « la société est production conflictuelle d'elle-même » (TOURAINÉ, 1978), notre approche des conflits reste avant tout de nature pragmatique et repose sur des outils de terrain.

1.3. La méthode de travail

La méthode de travail mise en place pour identifier les conflits et tensions, leurs modes d'expression et de gouvernance, est essentiellement de nature pragmatique. Tenant compte du fait que la majorité des approches en sciences sociales traite de la question des conflits d'usage et de voisinage en abordant leurs modalités de résolution et sans se préoccuper de manière très précise de leurs modalités d'expression propres, nous avons décidé de prendre le contre-pied de cette démarche. Notre approche est avant tout un repérage et une analyse des différentes formes de conflits présentes dans les espaces naturels, ruraux et périurbains, au sein des zones considérées dans le cadre de notre étude.

Le programme de recherche, délibérément construit sur des fondements empirico-déductifs, se donne pour objectif d'analyser les modalités d'émergence, le déroulement et les tentatives de résolution des conflits en utilisant trois sources différentes, qui présentent chacune des biais mais offrent une complémentarité satisfaisante. Il s'agit, respectivement :

- d'enquêtes à dire d'experts ;

Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains

- d'analyses du contentieux ;

- du dépouillement des articles parus dans la presse quotidienne régionale (PQR).

1.3.1 Les enquêtes à dire d'experts

Une série d'entretiens a eu pour but d'identifier, dans chaque terrain, les dynamiques d'évolution des espaces ruraux et périurbains concernés, de repérer les types de conflits et de tensions en rapport avec les usages concurrents des espaces ruraux et d'appréhender les solutions mise en œuvre en termes de gouvernance territoriale. Ces entretiens nous ont permis de rencontrer à peu près 350 interlocuteurs (voir LEFRANC et TORRE, 2004). Les informateurs interrogés devaient permettre de refléter une forte variété d'opinion en raison de la diversité de leur appartenance institutionnelle : institutions publiques locales, institutions de l'environnement et d'usagers de la nature (chasse, pêche...), sphère de la production agricole et sylvicole, représentants professionnels des secteurs secondaires et tertiaires, institutions en charge des questions d'aménagement, érudits locaux, journalistes, etc.

Les personnes enquêtées étaient amenées à discuter autour d'une grille ouverte, avec pour objectif de ramener dans nos filets le maximum d'informations concernant les conflits et leurs évolutions. Elle permettait d'approfondir la compréhension des processus conflictuels, de les décrire et d'en décortiquer les éléments constitutifs suivants :

- la matérialité du conflit ;

- les acteurs des conflits ;

- les motifs du conflit et la manière dont il naît, qui participent de sa genèse ;

- les manifestations des conflits, qui engagent des niveaux de violence symbolique ou effective variés, l'engagement pouvant aller de la pétition à l'action en justice en passant par les voies de faits.

1.3.2 Les analyses du contentieux

L'analyse des conflits recourant à l'observation du contentieux judiciaire et administratif a été réalisée à l'échelle des six départements concernés (Ain, Ardèche, Isère, Haute Corse, Loire-Atlantique et Seine-Maritime) via le recueil exhaustif des décisions rendues d'une part par la Cour de cassation et d'autre part les Cours administratives d'appel et le Conseil d'État, au cours de la période allant du 1^{er} janvier 1981 au 31 juillet 2003. Nous avons obtenu un corpus d'environ 700 décisions de justice qui concernent des conflits localisés, corpus qui a fait l'objet d'analyses statistiques et lexicales.

Les décisions ont été recueillies à l'aide de la base de données Lamyline. Elles ont été codées de manière à constituer une base de données intégrée d'abord dans un tableur Excel puis dans un logiciel de traitement de données (4D). La définition des variables et de leurs modalités a été réalisée à partir d'une grille de lecture des conflits

commune à l'ensemble des chercheurs, quelles que soient les sources utilisées (enquêtes, PQR, contentieux). L'exploitation du corpus par département a été réalisée par des tris à plat et des croisés entre variables significatives puis par l'analyse de la fréquence des référents juridiques mobilisés (c'est-à-dire les références à des dispositions des différents Codes). Cette analyse a été complétée par la réalisation d'analyses de statistiques textuelles, sous le logiciel ALCESTE, avec pour objectif de découvrir, à travers le langage parlé devant les tribunaux, les spécificités locales des conflits.

1.3.3 Le dépouillement de la Presse Quotidienne Régionale (PQR)

Avec 20 millions de lecteurs en France, la PQR est le deuxième média après la télévision ¹. Elle constitue donc un outil d'observation particulièrement intéressant, puisque c'est en grande partie par son biais que l'information est mise à disposition de la population, avec en outre la double spécificité d'être le principal média de l'actualité locale et, pour chacun des quotidiens régionaux, de posséder le quasi-monopole sur son territoire de diffusion. Cette source, explorée en 2000 par GUILLAIN, s'est imposée à notre analyse empirique des conflits d'usages. L'idée était de réaliser un inventaire des types de conflits et de tensions rencontrés sur nos différents terrains mais également d'accéder à la mémoire de ces événements par l'identification de leurs circonstances, motifs, acteurs, dates et chronologie précises (CHARON, 1996 ; JEANNEAUX et JANICHON 2003)...

Pour chaque zone d'étude, nous avons analysé le quotidien régional le plus diffusé : *Paris-Normandie* pour l'estuaire de la Seine et le Pays de Caux ; *Ouest-France* pour le périurbain nantais et l'estuaire de la Loire ; *Corse Matin* pour la Haute Corse ; *Le Progrès de l'Ain* pour la Communauté de Communes de Montrevel ; *Le Dauphiné Libéré* pour le PNR des Monts d'Ardèche (pages « Ardèche méridionale », « Haut Vivarais » et « Au cœur de l'Ardèche ») ; *Le Dauphiné Libéré* pour le Voironnais (édition « Voiron et Pays Voironnais »).

Nous avons consulté toutes les éditions disponibles du 1^{er} juin 2001 au 31 mai 2002. Le recensement des conflits a consisté en un relevé, pour chaque article, de son motif, de la source du conflit, des acteurs concernés, de leurs arguments, de leurs modes d'oppositions, de la localisation géographique du conflit et des modes de résolution éventuels. Ces traitements n'ont pas de visée quantitative et ne cherchent pas non plus la représentativité des situations conflictuelles. Ils relatent simplement un type précis d'événements, à savoir ceux relayés par la presse locale et mis à disposition de l'opinion publique (CHARTIER, 2003). Par leur accessibilité, les données qui y figurent sont également un complément efficace à celles recueillies par ailleurs, par voie d'enquête notamment.

- 2 - Les résultats

Le nombre de terrains (6) et de méthodes d'analyse (3) nous a conduits à la rédaction de notes relatives à chacune des approches concernant une zone d'étude particulière. Plutôt que de raisonner par type de méthode, il nous semble plus

Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains

intéressant de reprendre les résultats par zone, tout en pointant à chaque fois les différences dues aux types d'approche et aux biais impliqués par chacune des méthodes d'investigation.

2.1. La zone bressane

La plus petite de nos zones d'étude, qui se caractérise par ses dimensions d'espace « banal », de périurbanisation et de développement des activités productives (agriculture et industrie) et de loisirs, est avant tout marquée par des oppositions entre acteurs productifs d'une part et riverains (résidents ou propriétaires) ou usagers récréatifs (en particulier les pêcheurs) d'autre part.

Tableau 1 : Les principaux conflits et leurs acteurs dans la zone bressane

Principaux conflits	Acteurs	Modes d'engagement
Qualité de l'eau, pollutions, déchets, patrimoine, haies	Résidents, industriels, agriculteurs, pêcheurs, communes, associations de défense de la nature et de riverains	Manifestations, actions médiatiques, recours aux tribunaux des particuliers et associations

2.1.1 L'analyse de la Presse Quotidienne régionale (PQR) révèle le schéma général suivant : une activité productive provoque des nuisances subies par des résidents ou des propriétaires, qui se révèlent capables de réagir rapidement et d'entrer dans des relations conflictuelles qui se manifestent par des engagements de nature diverse.

Le Progrès de l'Ain nous a permis de collecter une quantité relativement satisfaisante d'informations sur différents conflits, leur historique et leur évolution. La préservation de la qualité de la ressource en eau apparaît comme le principal enjeu local, centré de manière emblématique autour de la rivière Reyssouze. Trois conflits très virulents opposent des activités productives (industrielle, agricole) à des riverains (résidents, propriétaires) et des usagers récréatifs (pêcheurs) dont la particularité est de défendre non seulement leurs outils de loisir mais également d'être investis d'une mission de protection des milieux aquatiques. Si ces conflits répétés témoignent d'une forte préoccupation collective autour de la qualité de l'eau et surtout de la vigilance qui s'est construite localement à ce sujet (cf. ci-dessous), l'ampleur de la mobilisation et son relais par la presse semblent traduire le déplacement du conflit matériel local vers un degré symbolique « supérieur » où la Reyssouze accède au rang de patrimoine, d'emblème local de la défense d'un cadre de vie préservé. Le deuxième objet de conflit est la question de la gestion des déchets, qui concerne l'épandage des boues de stations d'épuration et le projet de construction d'un incinérateur.

Une forte capacité de mobilisation locale et de mutualisation des efforts caractérise cette zone bressane. L'intervention du groupement des riverains dans plu-

sieurs conflits locaux donne l'impression d'un climat général de vigilance. Le conflit avec l'usine d'équarrissage propose ainsi un cas intéressant, où des opposants aux intérêts par ailleurs divergents se mobilisent ensemble contre un adversaire commun². Les opposants interviennent également, ou cherchent à intervenir très activement dans la phase de résolution des conflits, qu'ils en appellent à une résolution amiable ou judiciaire ou qu'ils demandent à participer aux commissions ou autres structures de prise de décision. Dans tous les cas sont avancées des propositions constructives. Enfin, les pouvoirs publics ont mauvaise presse, souvent accusés de ne pas ou de mal tenir leur rôle de contrôle – dans le cas des épandages, de la mesure de la teneur en métaux lourds des boues d'épuration – ou de ne pas savoir faire appliquer la loi, notamment en matière de police de l'eau ou de mise aux normes de l'usine d'équarrissage.

2.1.2 Les enquêtes à dire d'experts révèlent, comme dans le cas de la PQR, l'existence de nombreux conflits liés aux questions d'eau. Il s'agit en particulier de la pollution des cours d'eau et plus précisément de la Reyssouze, mais également des problèmes de captages, qui impliquent des acteurs multiples, individuels ou collectifs : agriculteurs, entreprises industrielles, résidents, pouvoirs publics ou associations...

Les entretiens montrent que la mobilisation autour de la pollution accidentelle et importante de la Reyssouze en 2001 par une usine d'équarrissage a déclenché un intérêt pour les questions de cadre de vie. La population de Montrevel s'est en effet regroupée derrière les associations locales (sociétés de pêche, associations de chasse, syndicat des eaux de la moyenne Reyssouze) ainsi que derrière ses élus, ou s'est organisée en association (Reyssouze vivante) faute de trouver l'organisation idoine à laquelle se rattacher. D'autres organisations extérieures au territoire « enjeu » se sont ralliées à cette lutte (FRAPNA, Fédération départementale de pêche), qui s'est traduite par des manifestations ostentatoires : marches de rue, contrôle de l'accès à l'usine, lettres ouvertes aux élus..., mais également par la constitution de mémoire de preuves. La technique utilisée par l'association Reyssouze vivante consiste à constituer des reportages photographiques, à faire une veille des installations à risques ou des pratiques réputées polluantes et à consigner l'ensemble des informations dans un mémoire transmis à la presse ou au préfet. Ce cas est rendu d'autant plus intéressant que les agriculteurs fortement engagés dans la lutte contre la pollution provoquée par les activités industrielles se sont ensuite massivement retirés de l'association Reyssouze vivante quand ont été mis en évidence des épisodes de pollution liés à l'activité agricole... Il révèle les changements de statuts des acteurs locaux, ainsi que leur appartenance simultanée ou successive à différents groupes d'appartenance, porteurs de valeurs et de points de vue différents.

D'autres conflits repérés par nos interlocuteurs font ressortir des oppositions qui révèlent l'existence d'un espace rural sous influence urbaine. C'est en particulier le cas du réseau de haies, qui sont aujourd'hui devenues une gêne plus qu'un auxiliaire agricole, en particulier dans les zones cultivées en céréales et en maïs. Privées d'intérêt technique, elles sont en revanche fortement chargées de dimension affective de la part des résidents non agriculteurs et d'une partie des exploitants attachés

Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains

à cet élément symbolique du territoire. Le programme Agenda 21, en cours, renforce ce processus de « patrimonialisation », et révèle des conflits quant à la préservation ou à la restauration du réseau mis en place dans le passé par les exploitants agricoles.

2.1.3 Les analyses du contentieux révèlent que le cadre général de la conflictualité est marqué, dans le département de l'Ain, par la présence d'actions de maintien des ressources naturelles locales, dans des finalités de préservation. Ces actions se traduisent par des actions collectives de contestation de projets d'infrastructure (passage de canalisations de produits chimiques, extension de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry), mais également par des actions individuelles, exercées par les agriculteurs, de contestation des décisions prises par les commissions d'aménagement foncier. Les intérêts liés à la chasse se heurtent aux décisions de l'administration réglementant les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse, ainsi qu'aux intérêts résidentiels. Quant aux logiques d'actions privées pour des conflits entre usagers résidentiels, elles s'orientent vers la recherche de compensations financières des dommages.

Les études du contentieux montrent que les acteurs et les objets de leur action s'organisent de la manière suivante dans l'Ain :

- les particuliers résidents agissent contre les servitudes de passage desservant des parcelles agricoles ;
- les agriculteurs agissent contre la prolifération de sangliers, les décisions de remembrement foncier, et la pollution de cours d'eaux ;
- les associations naturalistes ont une gamme étendue d'actions, contre la chasse, les aménagements hydrauliques, les activités extractives (carrières) ;
- le préfet agit essentiellement en direction des activités industrielles : mesures de dépollution ou refus d'autorisation ;
- les comités de riverains agissent dans deux domaines : infrastructures de transport de produits chimiques, projets d'installations classées ;
- les communes dirigent leur action vers les infrastructures de transport (aéroport de Lyon et routes) et de loisirs organisés (golfe).

2.2. Le Voironnais

Le Pays Voironnais, situé à la périphérie de Grenoble (dans l'Y grenoblois), est un espace rural montagnard de moyenne altitude, soumis à de fortes influences périurbaines et à une importante fréquentation touristique. Il se caractérise par de forts enjeux liés à la pression foncière, en particulier suite à l'étalement urbain et à la construction d'infrastructures nécessaires à la ville

Tableau 2 : Les principaux conflits et leurs acteurs dans le Pays Voironnais

Principaux conflits	Acteurs	Modes d'engagement
Infrastructures routières, déchets, industrie, protection de la nature	Résidents, usagers de la nature, industriels, agriculteurs, associations diverses	Manifestations, actions médiatiques, recours aux tribunaux des particuliers et associations

2.2.1 L'analyse de la Presse Quotidienne régionale (PQR) met d'emblée à jour les enjeux autour de la propriété foncière, qu'ils soient dus à la proximité géographique de la ville et aux infrastructures afférentes, à des problèmes de dévalorisation de biens fonciers ou à des tentatives de requalification du patrimoine. On retrouve ici, comme en Bresse, une mobilisation locale et fortement organisée en comités ou associations, en particulier pour la défense de la propriété foncière. En outre, les articles de presse, qui font souvent référence au « Voironnais », présentent l'image d'une entité territoriale cohérente, au service de laquelle se mettent divers groupes d'acteurs locaux. Ici encore, les mobilisations sont souvent de nature préventive et se mettent en place dès l'annonce d'un projet ou de l'enquête publique qui le précède, plutôt qu'au démarrage effectif de l'opération.

Il ressort très clairement un fort enjeu autour de la propriété foncière, les conflits reposant majoritairement sur des questions d'aménagement ou de dévalorisation de biens fonciers : construction de rocade, épandage de boues de papeterie, projets Natura 2000. La question de la gestion des déchets domestiques et industriels est aussi de nouveau présente : opposition à la décharge d'Izeaux, question du devenir des boues d'épuration domestique ou industrielle – de papeterie – et de leur dangerosité. Parmi les usages concurrentiels, on perçoit une pression de structures d'aménagement de type urbain (des rocades) sur l'activité agricole. Le conflit né autour du projet de remembrement à Voiron est en particulier emblématique des fortes pressions foncières qui s'exercent sur les terres agricoles situées à proximité de l'agglomération, dans une zone potentielle d'extension de l'habitat.

Les manifestations publiques et actions médiatiques sont largement utilisées par les opposants, en particulier dans le cas du centre d'enfouissement d'Izeaux, que ses opposants attaquent simultanément sur plusieurs fronts (emplacement de la décharge, nature des déchets et ruissellement des lixiviations), en démultipliant les modes d'action : manifestation, blocage du site et campement, blocage du TGV, arrêté communal, plainte devant la justice... Les modes de résolutions des conflits sont assez variables. Si quelques rares actions en justice sont menées contre des pollutions, la concertation et la communication semblent aussi avoir leur place, en particulier dans les cas des projets Natura 2000, de l'épandage des boues de papeterie, ou encore de celui de la prolifération des sangliers.

2.2.2 Les enquêtes à dire d'experts révèlent l'existence de deux zones distinctes au sein du pays Voironnais du point de vue de la conflictualité. La zone sud, qui correspond à la vallée de l'Isère et subit le plus de pressions en termes d'espace

Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains

(extension urbaine de Grenoble, développement industriel, maïsiculture à hauts rendements, milieux fragiles et protégés) semble paradoxalement la moins conflictuelle, peut-être parce qu'un effort particulier y a été développé pour gérer la multiplicité des intérêts, notamment au travers de documents comme le schéma directeur de la région urbaine grenobloise. Le secteur nord, plus collinaire et éloigné du pôle urbain grenoblois, semble présenter à la fois moins d'intérêt et susciter davantage d'oppositions. Objet de moins de négociations et de planification, la maîtrise du territoire y apparaît moins solide.

Le schéma général est celui d'une concurrence entre les usagers du territoire, qu'il s'agisse des agriculteurs, des propriétaires de différentes sortes, des résidents, des usagers de la nature ou des néo ruraux. Usages et usagers sont loin de se recouper totalement, un même usager correspondant souvent à plusieurs usages différents selon les moments ou les lieux où il se trouve. C'est tout particulièrement le cas entre les usages industriels et résidentiels et l'usage agricole, ou encore entre ce dernier et la protection des espaces naturels. Les relations tendues ainsi constatées ont bien sûr à voir avec la rareté relative de l'espace, chaque groupe d'usagers considérant qu'il manque de place et attendant l'occasion de gagner du terrain, qu'il s'agisse d'un usage à des fins privatives ou de la jouissance économique de cet espace.

Le premier groupe d'acteurs en conflit ou en phase de négociation est celui des agriculteurs, peut-être à cause du rôle important joué au niveau local par l'ADAYG (Association de Défense de l'Agriculture dans l'Y Grenoblois). Ils sont en particulier présents dans les conflits au sujet du foncier agricole, conflits qui les opposent à des usagers de l'espace désirant le plus souvent utiliser cet espace à des fins résidentielles. La puissante capacité de mobilisation de ces derniers, en particulier sur les questions foncières, alimente bon nombre des conflits d'usage. La création du comité de défense ADEPREV (Association de Défense des Exploitants et Propriétaires contre le REMembrement du Voironnais) à l'occasion du remembrement de Voiron illustre leur ténacité et leur capacité de mobilisation. De manière générale, le Voironnais se caractérise par une force de structuration des résidents face à un voisinage contraignant ou tout projet menaçant, qui se matérialise fréquemment par la création d'associations très actives et ayant une forte capacité d'organisation et d'information. Le troisième groupe d'acteurs est celui des usagers de la nature, qui intersecte naturellement fortement avec les deux précédents mais induit des jeux de rôle différents. Si plusieurs associations de protection de la nature interviennent sur le territoire Voironnais, la FRAPNA se positionne comme l'interlocuteur privilégié dans les négociations et décisions politiques départementales. Le principal protagoniste dans les conflits liés à un usage de protection et de valorisation de l'environnement est l'agence pour la valorisation des espaces isérois remarquables (AVENIR), délégation iséroise du conservatoire régional des espaces naturels, en grande partie financée par le Conseil Général. Principale gestionnaire des sites protégés du pays Voironnais, elle constitue le premier interlocuteur des opposants aux actions de protection.

2.2.3 Les analyses du contentieux montrent que l'action de l'administration est généralement considérée, dans le département de l'Isère, comme porteuse de menaces sur la valeur du foncier agricole, la pratique de la chasse, la qualité de la vie,

l'exploitation de ressources piscicoles. On constate également que l'action positive de l'administration vis-à-vis de l'environnement, consistant à enjoindre des entreprises à dépolluer des sites d'exploitation, est contestée par les destinataires.

Les acteurs et les objets de leurs actions s'organisent de la manière suivante dans le Voironnais :

- l'action des propriétaires fonciers ou immobiliers s'exerce contre les opérations relatives aux infrastructures routières, aux POS et aux servitudes d'utilité publique ;
- l'action des exploitants agricoles ou piscicoles est dirigée vers la pollution de cours d'eau, les opérations de remembrement foncier, et les animaux nuisibles ;
- l'action des organisations de chasse est dirigée vers les dates et territoires de chasse, ainsi que les aménagements hydrauliques ;
- les associations naturalistes agissent essentiellement contre la pratique de la chasse ;
- les communes dirigent leur action vers les projets d'installations classées, agricoles et industrielles, dans une visée de maintien du cadre de vie ;
- le préfet vise essentiellement la mise en conformité des installations et la dépollution de sites d'exploitation, ainsi que la constructibilité en zone de montagne.

La localisation des principaux types de conflits rencontrés dans le corpus de décision de justice permet de leur donner une projection spatiale : les conflits relatifs au foncier agricole se situent dans la partie rurale de la plaine de l'Isère, au Nord-ouest du département, dans le triangle formé par Roussillon, Beaurepaire et la Côte-Saint-André ; ceux liés aux infrastructures de transport routières, aux aménagements touristiques et aux activités industrielles se répartissent dans un axe Nord-Sud, dans la vallée de l'Isère ; enfin, les autres conflits en usages résidentiels et industriels se concentrent dans l'extrême ouest du Dauphiné, entre La Tour-du-Pin et le département du Rhône.

2.3. Le Parc Naturel Régional des Monts d'Ardèche

Créé en 2001, le (PNR) des Monts d'Ardèche est situé au sud-ouest de la Région Rhône-Alpes, en bordure orientale du Massif Central. Né de la volonté d'acteurs locaux de la filière castanéicole, conscients de partager un environnement, des paysages et une culture commune, il se caractérise par un partage des activités agricoles et de nature. De manière générale, le déclin de l'activité agricole et son recul dans l'espace profitent aux surfaces boisées, au développement de l'activité de la chasse et aux usages récréatifs et naturalistes de l'espace.

Tableau 3 : Les principaux conflits et leurs acteurs dans le PNR des Monts d'Ardèche

Principaux conflits	Acteurs	Modes d'engagement
Eau, foncier, chasse, fréquentation touristique, industrie	Avant toute chose des groupes : fédérations d'associations, syndicats, chambres consulaires... Chasseurs, écologistes, usagers de la nature, touristes, communes	Violences physiques et verbales, médiatisation, recours aux tribunaux des particuliers, associations et communes

2.3.1 L'analyse de la Presse Quotidienne régionale (PQR) révèle que plusieurs conflits relevés dans *Le Dauphiné ardéchois* ne font l'objet que d'un très faible écho et d'informations lacunaires. C'est en particulier le cas des problèmes d'usage du milieu rivulaire par des activités productives, de loisir ou de protection, mais aussi des tensions à propos de l'aménagement du Mont Gerbier. D'une manière générale, les enjeux de tourisme, pourtant très importants sur le département, n'émergent pas dans notre sélection ³.

La lecture des articles donne le sentiment que de nombreux conflits sont le fait de problématiques départementales et qu'ils concernent l'ensemble du territoire ardéchois. Cette impression peut provenir du fait que les acteurs qui se mobilisent sont essentiellement des groupements départementaux : fédérations d'associations, syndicats, chambres consulaires, instances politiques... Cette caractéristique semble souligner – ou expliquer – une faible capacité de collectivisation des efforts individuels en dehors des organismes de représentation départementaux constitués et reconnus dans leur action : on ne voit pas émerger par exemple d'association locale de riverains. Ceci n'ôte rien à la virulence des oppositions, qui semblent prendre en Ardèche des colorations très passionnelles, à l'image des conflits liés aux activités de chasse. Le principal conflit d'usage est lié à la prolifération des sangliers, qui provoquent de nombreux dégâts tant sur les parcelles agricoles que chez les particuliers ou sur les terrains communaux. Le conflit qui les oppose depuis des années aux écologistes à propos de la chasse aux oiseaux migrateurs au-dessus du célèbre col de l'Escrinet est également emblématique de cette virulence et du poids de la chasse et des chasseurs dans la société ardéchoise.

De manière générale, les biens concernés par les conflits sont autant l'eau que le foncier. L'eau, et en particulier celle des rivières, prennent en Ardèche une dimension protéiforme, probablement commune à de nombreuses zones de montagnes méridionales sèches. En effet, elle est à la fois considérée comme un bien économique, que se partagent industrie, tourisme d'eau – fort développé dans le département – et producteurs d'énergie (microcentrales hydroélectriques)⁴, comme un patrimoine naturel activement défendu par la fédération de pêche ardéchoise, et enfin comme un important facteur de risque dans cette zone très exposée au phénomène des orages cévenols. Cette multiplicité d'enjeux concurrentiels en fait une importante source potentielle de conflits.

2.3.2 Les enquêtes à dire d'experts révèlent un certain nombre de conflits concernant un site particulier. C'est le cas du projet de réorganisation de la fréquentation touristique massive dans l'« espace naturel sensible » du Mont Gerbier des Joncs, opposant le Conseil Général et des élus, commerçants et propriétaires fonciers locaux. C'est aussi le cas pour le conflit, très dur et très médiatisé, entre les chasseurs d'oiseaux migrateurs et les écologistes au Col de l'Escrinet ; ou encore pour le projet d'implantation d'une usine d'embouteillage sur le site de Chamboulas, où la controverse est vive entre un industriel et une association de protection de l'environnement, et porte sur le caractère inondable ou non de la zone.

D'autres conflits ne sont pas liés à un site spécifique mais récurrents et diffus sur l'ensemble du territoire du PNR. Parmi ces derniers, et par ordre d'importance observée à travers les enquêtes, on retrouve : les conflits liés à la chasse au sanglier (dégâts causés aux exploitations agricoles et aux particuliers, sentiment de confiscation de l'espace), aux projets de parcs éoliens (qui ne manquent ni de promoteurs ni de soutiens locaux mais se heurtent à des oppositions dont l'argumentaire est fondé sur les risques de dégradation des paysages et d'atteinte aux milieux naturels) et au multi-usage des cours d'eau (les utilisations économiques (rejets industriels, micro-centrales électriques, installations industrielles) se heurtent aux usages récréatifs et à la préservation des milieux aquatiques).

La nature et les formes de ces conflits peuvent être mises en relation avec les caractéristiques géographiques générales du territoire du PNR et leurs évolutions : caractéristiques du milieu physique (territoire de pentes, réseau hydrographique dense...) ; faibles à très faibles densités de population liées à un déclin démographique ancien mais arrivée d'une petite frange de population allochtone ; dynamiques des activités productives et récréatives ; nouvelles valeurs accordées aux patrimoines naturel, architectural et culturel ; émergence actuelle d'organisations territoriales intercommunales. Le recul des espaces agricoles dans des zones à fort handicap naturel, la faiblesse de l'exploitation de la forêt, les très faibles densités de population, l'industrialisation limitée « laissent la place » à de nouveaux usages : touristiques, naturalistes, halieutiques, cynégétiques ou de production d'énergie éolienne et hydroélectrique. Ces nouveaux usages, ou les nouvelles modalités d'usages anciens, comme la chasse, entrent en conflit entre eux ou avec les autres usages agricoles, résidentiels...

2.3.3 Les analyses du contentieux montrent que le cadre général des conflits d'usage est marqué, dans le département de l'Ardèche, par la prédominance des intérêts ruraux et écologiques, qui se focalisent sur l'action de l'administration. Ce cadre fait donc apparaître l'hostilité, individuelle ou collective vis-à-vis des usages productifs de l'espace, qu'ils concernent des infrastructures d'intérêt public ou des projets d'implantation d'activités industrielles ou agro-industrielles.

L'activité de l'État en termes de réglementation (chasse), de réalisation d'infrastructures (production et transport d'électricité) est contestée au nom des valeurs rurales et résidentielles. On peut noter, à ce titre, que les décisions des maires de refuser la délivrance de permis de construire à fin d'activité économique sont régulièrement contestées par les entreprises concernées. Par ailleurs, les conflits

Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains

d'ordre privé font apparaître une cohabitation délicate entre résidents et associations communales de chasse, dont l'activité en termes de destruction d'animaux sauvages est considérée comme insuffisante par des résidents et des agriculteurs.

Les acteurs et objets de leur action s'organisent de la manière suivante en Ardèche :

- les particuliers résidents agissent contre les servitudes de passage desservant des parcelles agricoles, les servitudes d'utilité publique, les nuisances d'origine agricole et les projets de centres de traitement des déchets ;

- les agriculteurs agissent contre la prolifération de sangliers ;

- les associations naturalistes concentrent leurs actions contre la chasse et les projets d'aménagement hydrauliques ;

- les communes dirigent leur action contre les projets d'installation d'activité économique, industrielle ou agricole.

2.4. L'estuaire de la Seine

L'estuaire de la Seine, avant port de Paris, est caractérisé par différents usages, souvent concurrents, du sol et de la nature. Les activités industrielles (notamment localisées dans la zone portuaire du Havre) sont fortement dominantes, et cohabitent avec des usages productifs comme l'agriculture et des activités de loisirs comme la chasse, la randonnée et le naturalisme. Les objectifs de protection du milieu sont importants, ainsi que les inquiétudes concernant le ruissellement érosif et l'infrastructure du Nouveau Port.

Tableau 4 : Les principaux conflits et leurs acteurs dans l'estuaire de la Seine

Principaux conflits	Acteurs	Modes d'engagement
Extension du port du Havre, industrie, protection de la nature, inondations, ruissellement érosif, chasse, ressource halieutique	Industriels, chasseurs, résidents, agriculteurs, pêcheurs professionnels... associations, communes, comités de défense	Médiatisation, recours aux tribunaux des particuliers, associations et communes

2.4.1 L'analyse de la Presse Quotidienne régionale (PQR) est révélatrice de la tendance à l'euphémisation présente dans cette zone. En effet, en dépit du grand nombre de communes de la zone étudiée, la lecture du *Paris-Normandie* n'a permis le recensement que d'un petit nombre de conflits, dont le principal concerne la réaction des chasseurs de l'estuaire à la réduction de leur espace de chasse suite au doublement de la surface de la réserve naturelle (zones humides de l'estuaire) venant compenser l'extension du port autonome du Havre.

Ce conflit virulent, qui donne lieu à des manifestations violentes, est intéressant en ce qu'il fait intervenir plusieurs usages et surtout parce que ce sont les effets indirects, en domino, qui créent la tension. Mais de grosses lacunes apparaissent dans l'information, en particulier dans l'exposé des arguments des chasseurs, et l'événement se noie sur fond de conflit national entre chasseurs et État sur la réglementation de la chasse. Inversement au cas de la Brière (voir ci-dessous), la dimension patrimoniale et traditionnelle du marais et de la chasse au gibier d'eau n'apparaît que très peu dans les rendus de la PQR, même si la prégnance de l'identité industrialo-portuaire transparait tout de même dans ce que la presse relate du discours de ces « chasseurs-ouvriers ».

Si l'on exclut les conflits et tensions locales et ponctuelles (*rave party*, installation de gens du voyage, aménagement d'un chemin de randonnée pédestre), les principaux autres conflits et tensions relatés par la PQR concernent les inondations et les phénomènes de ruissellement érosifs, les pollutions et risques industriels, la chasse aux migrateurs dans l'estuaire de la Seine et les aménagements d'axes de circulation routière.

2.4.2 Les enquêtes à dire d'experts permettent de prendre du recul par rapport à l'analyse de la Presse Quotidienne Régionale. Ils mettent en effet en évidence la partialité de cette dernière, notamment en faveur du Port Autonome, et la sur-médiatisation de certains conflits, comme ceux opposant les chasseurs aux ornithologues. Il ressort des interviews que les principaux conflits sont liés à deux caractéristiques majeures du territoire de la Seine-Maritime, à savoir les problèmes de ruissellement et la place de l'industrie dans l'économie. S'il est vrai qu'existent des conflits autour de la pression foncière ou de l'accès à l'espace – plutôt courants au vu des autres sites d'étude – et des tensions liées à des débats nationaux – autour de la chasse notamment –, ces deux éléments se révèlent les plus polémiques.

L'importance du phénomène d'érosion/ruissellement et la gravité de ses conséquences constituent la première originalité. Ce cas offre l'exemple d'une mesure qui a permis de résoudre certains conflits mais en a également suscité d'autres. Avant la création des Syndicats de Bassin Versant, les conflits interindividuels entre voisins prédominaient, alors que par la suite, les tensions et les conflits se sont orientés vers les modalités d'action de ces Syndicats et leurs compétences. Les ouvrages et les mesures mis en place par les Syndicats, s'ils suscitent régulièrement des oppositions, sont aussi très attendus par les populations qui ont vécu les coulées de boue destructrices et dramatiques. Parfois structurées en association de sinistrés, ces dernières constituent une force de pression évidente, qui pousse les décideurs à progresser dans la prise en compte du risque.

Le poids de l'industrie dans la vie du territoire influence l'émergence des tensions, mais probablement moins des conflits. L'estuaire de la Seine est aujourd'hui un des plus pollués d'Europe avec une importante contamination microbiologique et chimique liée notamment à la présence de métaux lourds et d'hydrocarbures. Pourtant, très peu de conflits ont été révélés au sujet des pollutions dues à la production industrielle, alors que ces problèmes existent et que la qualité de l'eau dans le département n'est pas bonne. Lorsqu'on interroge les acteurs de la Réserve

Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains

Naturelle de l'Estuaire de la Seine, ils déplorent cet état catastrophique mais affirment qu'ils n'ont pas les moyens d'agir, que leur seule force à ce niveau réside dans le respect des normes par les industriels et qu'ils attendent beaucoup des actions menées sur les bassins versant en amont. Cette Réserve Naturelle est aussi le symbole de la résistance des usagers de la nature face au développement de l'industrie. Des acteurs habituellement en opposition – agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, ornithologues, etc. – se sont ainsi rassemblés et sont parvenus, avec le concours de l'Europe, à obtenir la protection d'une partie de l'estuaire ainsi que des mesures compensatoires pour les grands travaux d'aménagement engagés par l'État, notamment Port 2000.

2.4.3 Les analyses du contentieux font apparaître la Seine-Maritime comme une zone de conflictualité complexe, marquée par la présence des risques industriels, d'une forte logique d'action collective des intérêts des acteurs de l'économie halieutique menacés par la présence d'activités industrielles et les décisions de l'administration d'autoriser des rejets d'effluents chimiques en mer, et d'une même logique dans la préservation de la faune et de la flore dans les zones humides.

Un autre trait particulier au département réside dans le fait que les conflits privés de voisinage comportent un élément spécifique : ils concernent, outre les troubles de voisinage entre particuliers résidentiels, le voisinage avec des activités industrielles. Les rapports avec les activités agricoles sont particulièrement absents du profil contentieux de la zone. Il en va de même avec les actions de défense de l'environnement (faune, flore). L'absence de contentieux concernant les activités agricoles et les phénomènes de ruissellement érosif du pays de Caux dans notre corpus laisse supposer que les tensions et conflits sont gérés par d'autres voies que l'action devant les tribunaux judiciaires et administratifs.

Le département de la Seine-Maritime est ainsi caractérisé, si l'on en croit l'analyse du contentieux, par la présence de trois types génériques de conflits : les conflits liés à la proximité et au voisinage, entre usages résidentiels et usages industriels, les antagonismes entre acteurs économiques, c'est-à-dire entre marins pêcheurs et activités industrielles, extractives et portuaires, et les conflits liés à la préservation des zones humides d'intérêt écologique, qui concernent la chasse au gibier d'eau. Les acteurs et leurs domaines d'intervention se dessinent dans la structure globale suivante :

- les associations naturalistes sont actives dans le domaine de la chasse au gibier d'eau dans les zones humides

- les organisations professionnelles de marins pêcheurs défendent leurs intérêts face aux intérêts industriels

- les communes sont particulièrement actives dans les projets menaçant le cadre de vie local (carrières, porcheries, centres de traitement de déchets, aménagements routiers)

- les comités de défense des intérêts résidentiels locaux ont la même caractéristique que les communes

- les mesures de dépollution et la prévention des risques industriels sont le monopole de l'action du préfet

- les particuliers-résidents sont actifs dans la contestation des projets menaçant le cadre de vie (pratique de l'ULM, carrière, aménagement routier).

Il est remarquable que les associations de protection de l'environnement soient absentes des conflits relatifs aux installations classées, aux risques industriels, et aux infrastructures routières ou de transport. La protection de l'environnement dans le département s'y présente moins comme une question de préservation du patrimoine écologique que de recherche du maintien d'une qualité acceptable de l'environnement de vie des populations concernées soit par la proximité d'activités économiques, soit par des infrastructures de service public.

2.5. L'estuaire de la Loire

L'estuaire de la Loire est un espace contraint (chenalisation, dragage...) et convoité par différentes catégories d'acteurs, porteurs d'usages souvent concurrents (agriculture dynamique, dynamique résidentielle, activités industrialo-portuaires, pêche professionnelle, tourisme...). Des enjeux patrimoniaux majeurs s'y font également jour (conservation des zones humides et de la flore et de la faune associées ; conservation des vasières, vitales pour les ressources halieutiques ; restauration d'un fonctionnement hydraulique estuarien très dégradé...), dans une région en plein développement économique et résidentiel.

Tableau 5 : Les principaux conflits et leurs acteurs dans l'estuaire de la Loire

Principaux conflits	Acteurs	Modes d'engagement
Lac de Grand-Lieu, marais de Brière, qualité de l'eau, gestion des déchets, infrastructures (aéroport, routes, lignes à haute tension), protection de la nature	Chasseurs, pêcheurs, agriculteurs, écologistes... communes, associations, comités de défense, Préfet, Europe	Violence physique et verbale, médiatisation, recours aux tribunaux des particuliers, associations, communes, État

2.5.1 L'analyse de la Presse Quotidienne régionale (PQR) se révèle très féconde. L'information relayée par *Ouest France* est précise, les arguments bien relayés et la multiplicité des points de vue respectée. Une spécificité de ce quotidien est l'importance de la rubrique « courrier des lecteurs », qui joue régulièrement le rôle de tribune libre où des citoyens expriment leur opinion et argumentent sur l'un ou l'autre conflit. Dans tous les cas, les conflits recensés donnent lieu à une forte collectivisation des actions, les mobilisations sont l'objet d'associations, parfois créées pour l'occasion. La médiatisation est l'un des moyens les plus volontiers saisis comme mode de protestation ou de manifestation.

Cette zone comporte un espace un peu particulier, celui des marais de Brière, objet d'une conflictualité exceptionnellement exacerbée pouvant, semble-t-il,

Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains

s'expliquer par un sentiment de propriété indivisible, qui donne lieu à une gestion collective et bénéficie de réglementations spéciales, soustraites à certaines lois nationales. Cet état de fait donne lieu à un sentiment extrêmement fort de légitimité et même de souveraineté de la part de certains habitants, dont la réactivité face au changement est particulièrement sensible. Les conflits y sont principalement liés à la gestion piscicole et cynégétique des marais, mais également au projet d'une ligne à très haute tension, ou à l'extraction des dépôts vaseux. Certaines manifestations de ces conflits sont d'une violence extrême : incendies, menaces de mort, abattage massif d'oiseaux protégés...

Ailleurs, les conflits sont moins violents, mais leur fort relais par la presse donne un sentiment d'intense activité. Plusieurs sont liés à l'activité agricole, comme celui du lac de Grand-Lieu, classé en réserve naturelle, où des exploitants riverains s'opposent à la régulation des niveaux d'eau, ou comme la forte opposition à l'extension d'élevages porcins industriels, qui dénonce, outre la dégradation de la qualité des eaux, le risque de glisser vers le « modèle breton ». D'une manière générale, les exploitants agricoles sont davantage qu'ailleurs posés en victimes, comme dans ces articles concernant la pression foncière que subissent les terres agricoles face à l'extension de l'habitat et des autres activités, ou encore face au vain refus de voir s'étendre le périmètre d'épandage agricole des boues d'épuration de l'agglomération nantaise. La presse relate également des conflits générés par l'activité industrialo-portuaire. L'extension du port autonome de Saint-Nazaire fait en particulier l'objet de points de vue très contradictoires. Si de nombreux opposants émettent des réserves de nature environnementale ou économique contre ce projet, ce conflit illustre pourtant parfaitement l'importance « patrimoniale » de l'activité industrielle et la dimension très solidaire des mobilisations dans ce secteur : lors de l'enquête publique pour la validation des périmètres Natura 2000 de l'estuaire, de nombreux conseils municipaux répondent en effet à l'appel des maires du Pays de Retz et refusent les périmètres Natura 2000 proposés, en guise de soutien au projet de développement portuaire – y compris là où les communes ne sont pas concernées par le projet d'extension du port autonome.

2.5.2 Les enquêtes à dire d'experts laissent à penser qu'une partie des conflits observés est liée à des phénomènes rencontrés sur les autres territoires étudiés : pression foncière liée à une très forte périurbanisation (expansion du bi-pôle urbain de Nantes et Saint-Nazaire, attrait touristique...) et à sa maîtrise (loi littoral, sites classés), concurrence entre différents usages de l'espace (résidentiel, productif, récréatif), gestion des déchets, installations et risques industriels, projets d'aménagement (ligne très haute tension traversant de la PNR de Brière, nouvelle plateforme aéroportuaire sur le site de Notre-Dame-des-Landes), infrastructures routières et mise en œuvre de la politique de conservation de la biodiversité (Natura 2000).

Toutefois les conflits majeurs évoqués par les personnes enquêtées sont liés à des caractéristiques propres à l'estuaire de la Loire, à savoir l'importance économique de l'activité industrialo-portuaire (port Nantes/St Nazaire), le déséquilibre du niveau de développement entre les rives Nord et Sud de la Loire et la richesse écologique majeure de la zone (zones humides et vasières). L'un des principaux conflits, qui tourne autour du projet d'extension du port autonome de Nantes St Nazaire, prévoit

ainsi de détruire la dernière grande vasière de l'Estuaire et une importante roselière. Les opposants ont utilisé le recours contentieux auprès de l'Europe, qui a fait pression sur l'État français, notamment pour la mise en place de mesures compensatoires. Le second conflit majeur concerne la gestion des niveaux d'eau du lac de Grand-Lieu. Cet écosystème remarquable, au fonctionnement complexe, est menacé par une hyper-eutrophisation⁵ de ses eaux et par un phénomène d'atterrissement, issu d'apports externes (externalités négatives de l'agriculture et de l'activité résidentielle) et internes. La montée en puissance des préoccupations environnementales s'est concrétisée par des mesures de protection fortes et une modification de la gestion des niveaux d'eau. Mal acceptée par les usagers locaux (chasseurs, agriculteurs, pêcheurs), cette mesure est à l'origine de l'émergence du conflit qui, après des épisodes parfois violents, semble aujourd'hui dans une phase d'apaisement.

La capacité d'organisation collective des acteurs locaux (en particulier des propriétaires nouveaux résidents) se traduit par une forte dynamique en termes de création d'associations de circonstances ou de proximité. On assiste parfois à des clivages au sein de groupes d'acteurs appartenant au même monde, en particulier les chasseurs (chasseurs briérons et FDC44), les pêcheurs (pêcheurs professionnels et de loisir) et les associations de protection de la nature et des élus locaux (rive Sud et Nord de l'estuaire). Par ailleurs, sont relatés différents modes de gestion et de prévention des conflits. Des procédures de concertation, de négociation, de médiation ont été mises en œuvre dans les cas des conflits du lac de Grand-Lieu et de l'extension du PANSN sur Donges-Est. Des dispositifs d'information (en particulier les CLIS) sont mis en œuvre par la DRIRE pour répondre à la demande croissante d'information de la société civile en matière de risque industriel. Les procédures de planification pour une gestion concertée de l'espace mises à disposition par la Puissance Publique comptent également parmi les solutions mobilisées (PLU, SCOT, SAGE, Plan Loire Grandeur Nature, DTA). Il convient cependant de souligner que la mise en œuvre de ces dispositifs s'avère également, dans certains cas, une source de conflit.

2.5.3 Les analyses du contentieux réalisées sur le département de la Loire-Atlantique révèlent un paysage de conflictualité complexe et dense. C'est le seul cas où apparaissent avec une telle netteté ce que l'on pourrait qualifier de « conflits sociétaux », portés par des logiques d'action collective, dans les domaines de l'aménagement, des infrastructures routières et de la protection de l'environnement (faune et zones humides). Les actions entreprises dans les domaines de la réglementation des installations industrielles ou portuaires, de la protection de la nature, de la chasse, ou de l'aménagement foncier, sont liées à l'aspect procédural des arrêts. Cela peut être interprété comme le signe d'un certain activisme judiciaire des acteurs concernés, qui n'hésitent pas, pour la plupart d'entre eux, à exercer des voies de recours devant les juridictions administratives supérieures (cours administratives d'appel et Conseil d'État).

Les conflits portés par des logiques d'action collective touchent principalement à trois types usages du sol : des usages portuaires et de circulation routière, contestés par des communes et des comités de défense visant au maintien de la qualité de vie ;

Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains

des usages à fin de chasse, confrontés à des préférences pour le non-usage et la préservation de zones d'intérêt écologique ; des usages immobiliers ou d'aménagements sur les zones humides, également confrontés à des préférences pour le non-usage et la préservation de zones d'intérêt écologique.

Les acteurs des conflits et l'objet de leur engagement se dessinent comme suit :

- les communes sont actives dans la contestation des projets d'infrastructures publiques (extension du port autonome et aménagements routiers) ;

- les comités de défense d'intérêts locaux, essentiellement résidentiels, agissent contre les aménagements routiers ;

- les particuliers agissent soit contre les projets d'installations classées, soit contre les aménagements routiers, mais également contre certains permis de construire accordés dans leur voisinage ;

- les associations de protection de l'environnement agissent contre les décisions administratives relatives à la chasse ou qui affectent à la faune et la flore des zones humides ;

- les organisations de chasseurs (ACCA et fédération départementale) agissent contre les décisions administratives relatives à la chasse ;

- les agriculteurs individuels agissent essentiellement contre les décisions de remembrement foncier ;

- le préfet agit principalement dans le domaine des installations classées.

On note l'absence d'actions individuelles ou collectives dans le domaine des usages industriels ou agricoles qui relèvent de la réglementation des installations classées, ainsi qu'une assez faible occurrence de refus préfectoraux d'implantation de telles activités. Tout se passe comme si les pollutions d'origine agricole ou industrielle ne trouvaient pas de porte-parole en Loire-Atlantique.

2.6. La Haute Corse

L'étude menée en Haute Corse concerne deux microrégions. Il s'agit respectivement du Cortenais, un pôle d'activités administratives intellectuelles et de services situé au cœur de la montagne corse, et de la Balagne, une région de tradition touristique, dont l'activité essentiellement touristique se fait autour du littoral.

Tableau 6 : Les principaux conflits et leurs acteurs en Haute Corse

Principaux conflits	Acteurs	Modes d'engagement
Protection du littoral, abattoir, protection de la nature, élevage	Agriculteurs, associations écologistes... élus, Préfet	Recours aux tribunaux des particuliers, État et associations, médiatisation

2.6.1 L'analyse de la Presse Quotidienne Régionale (PQR) révèle des tensions et conflits liés à la protection du littoral et à son corollaire en matière de (non) développement, ainsi que des préoccupations autour de la gestion et de la protection de l'environnement. Elles peuvent sembler logiques dans une région où la principale ressource est de nature paysagère et écologique. Un autre point important est la place centrale occupée par la problématique agricole, que les exploitants se sentent lésés par les décisions en cours ou au contraire qu'ils soient montrés du doigt par une partie de la population. Les deux principaux conflits décrits concernent les actions entreprises dans le but d'accélérer la mise en place d'une structure d'abattage des animaux de boucherie, et les contestations au sujet de la loi littoral, qui crée un important mécontentement de la part des associations écologistes.

Le premier cas est révélateur de la place encore aujourd'hui occupée dans le débat public par les agriculteurs. Il s'agit de l'ouverture d'une structure d'abattage en Haute Corse, qui n'en possède toujours pas. Les agriculteurs se mobilisent pour accélérer le processus et le faire aboutir, en mettant en cause la lenteur des pouvoirs publics en la matière. Par ailleurs, d'autres conflits liés à l'activité agricole sont signalés autour du problème de la divagation animale, une particularité corse, qui perdure depuis de décennies mais révolte maintenant une partie de la population. Le conflit, qui prend la forme de pétitions, de création d'associations et de plaintes, oppose les particuliers aux éleveurs, accusés de laisser divaguer des bêtes qui créent des dégâts et posent des problèmes de sécurité. Les autorités sont également montrées du doigt pour ne pas prendre toutes les dispositions qui s'imposent.

Le second conflit oppose, d'une part, des associations de défense du littoral, favorables à un maintien du statu quo en matière protection, et de l'autre des acteurs économiques et des élus, qui se battent pour un assouplissement de la loi à la faveur du transfert de compétences à la Collectivité Territoriale de Corse. Tous se positionnent autour de l'article 12 du projet de loi relatif à la Corse, qui prévoit le transfert à l'île du pouvoir d'aménager son territoire et d'adapter ses règles de développement dans l'intérêt de sa population et de son environnement. Les opposants à la modification de la loi littoral redoutent le bétonnage si la gestion de l'urbanisme n'était confiée qu'aux seuls élus locaux, alors que ceux-ci mobilisent des arguments en termes d'assouplissement des règles en vigueur, en faveur du développement économique. D'autres conflits sont liés à des dimensions plus environnementales, en particulier le mécontentement quant à la reprise des incendies, la polémique autour des projets d'implantation d'éoliennes, la gestion des déchets ou la question de l'eau.

2.6.2 Les enquêtes à dire d'expert font apparaître une conflictualité étonnamment dense pour une région à faible densité de population comme la Corse. Les

conflits rapportés par les experts concernent essentiellement des formes extensives voire hyper extensives d'utilisation de l'espace (élevage pastoral, décharges sauvages, incendies, chasse) ou des tensions liées à l'extension de l'activité touristique ou résidentielle.

Dans le premier registre c'est plutôt un bruit de fond conflictuel que rapportent les experts : les conflits auxquels ils se rapportent sont de l'ordre du domestique, leur manifestation concrète reste opaque et ils donnent rarement lieu à une publicisation suffisante pour atteindre par exemple la Presse régionale ni même les tribunaux. L'exemple typique de ces conflits larvés concerne la chasse. Les conflits opposant les équipes de chasses entre elles, ou avec les éleveurs ou propriétaires de terrain, assez courants semble-t-il, font généralement l'objet de règlements à l'amiable via certaines personnalités ou responsables d'équipes. Les conflits liés à l'élevage pastoral (divagation des animaux, incendies dits « pastoraux ») entrent également dans cette catégorie. Mais les formes de résolution, ne sont pas aussi efficaces que dans l'exemple précédent tant le divorce semble grand entre certaines catégories d'éleveurs et les réclamants. Dans ce cas, les récriminations s'adressent surtout aux maires, rarement à la presse, sans grande efficacité pour la résolution au fond du conflit. Au-delà de ces conflits interpersonnels locaux commence à apparaître, en zone de montagne, une conflictualité diffuse liée à l'activité touristique, qui peut concerner en particulier l'utilisation des cours d'eau (kayakisme *versus* pêche) mais également la rénovation du bâti agricole traditionnel à des fins touristiques. Dans ce dernier cas les conflits concernent les éleveurs et les propriétaires des terrains agricoles bâtis ou les locataires de bâtisses rénovées isolées.

À l'inverse de ces conflits « discrets », les conflits concernant les projets d'aménagement, qu'ils soient routiers ou touristiques ou concernant des projets d'éolienne, ont un impact médiatique bien plus grand. Les réclamants (dont l'État, la Collectivité Territoriale, ou une autre collectivité locale) se constituent en association afin de faire valoir leur point de vue. Une association environnementaliste à vocation régionale (*U levante*) est très souvent partie prenante et tente des actions en justice. C'est également cette association qui a conduit la bataille politique liée à l'article 12 évoqué plus haut.

Enfin une dernière catégorie de conflit concerne les concessions privées d'utilisation des « communs » corses : les estives et forêts internes de l'île sont l'objet d'une fréquentation touristique croissante qui donne lieu à des activités commerciales établies sur le domaine public. Ce type de conflit, dont l'exemple emblématique est la vallée montagnarde de la Restonica, site classé visité par 200 000 personnes par an, est en quelque sorte un condensé de la conflictualité corse. Longtemps latent et géré dans un cadre officieux, ce conflit (notamment la transformation de fait de bergeries en commerces) a ensuite été publicisé par l'association *U levante*. À l'heure actuelle, des structures plus officielles, notamment le comité de pilotage du site et la commission pastorale de la ville de Corte, tentent de gérer les oppositions d'intérêts.

2.6.3 Les analyses du contentieux réalisées en Haute-Corse révèlent que la conflictualité y est marquée d'une part par la volonté de préserver les droits de propriété privée, d'autre part par des logiques d'action individuelle et procédurière.

L'action collective n'est pas très apparente : elle n'intervient que dans de rares cas, comme celui de l'intervention de la fédération interdépartementale de pêche et de protection des milieux aquatiques de la Corse contre un projet de microcentrale hydroélectrique sur une rivière.

Trois groupes de conflictualité se dégagent dans le département. Il s'agit respectivement de conflits liés aux usages résidentiels et aux atteintes à la jouissance de la propriété dues à des servitudes privées ou publiques, de conflits liés à la construction et aux règles d'urbanisme concernant les plans locaux d'urbanisme, les dispositions spéciales sur les zones littorales, la situation géographique et l'aspect des projets de construction, et enfin de conflits entre l'usage de préservation et d'autres usages, qu'il s'agisse de contentieux de droit privé sur une question de comblement de zones humides ou de contentieux administratif sur un projet d'aménagement hydroélectrique.

Les acteurs et leurs logiques d'action s'organisent de la manière suivante :

- le préfet agit essentiellement en annulation de permis de construire. Il donne également son aval à des constructions à vocation agricole, contestées par les riverains ;

- les associations de protection de la nature et des paysages dirigent leur action vers les opposants à une servitude de passage d'engins de lutte contre l'incendie et la mise en conformité d'un incinérateur de déchets ;

- les particuliers-résidents agissent tous azimuts, contre les servitudes d'utilité publique, les refus ou annulations de permis de construire, les dommages mettant en cause la responsabilité des services publics, les autorisations de bâtir des installations à vocation agricole ;

- les agriculteurs agissent soit contre des décisions de remembrement, soit contre des annulations de permis de construire un bâtiment à vocation agricole ;

- les associations de pêche agissent contre des projets d'aménagement hydraulique.

Il apparaît clairement que le langage de l'environnement et de la préservation de sites d'intérêt naturel et écologique est parlé par la seule administration, en particulier dans le cas des recours exercés par le préfet devant le tribunal administratif afin d'obtenir l'annulation de permis de construire accordés avec largesse par les maires.

- 3 -

Réflexions générales : les caractères génériques des conflits d'usage et de voisinage des espaces ruraux et périurbains

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

Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains

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.

3.1. 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'État (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'État, 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.

3.2. 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 ne 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.

3.3. 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 conte 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.

3.4. 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 insérés dans des rets de nature institutionnelle que doit se bâtir l'analyse des conflits.

3.5. 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 déchainements 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 ;

Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains

- 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.

3.6. 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. Étant 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.

3.7. Les conflits apportent le changement et constituent une manière de modifier les règles et réglementations

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 réglementations 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

Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains

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...

3.8. 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 quatervicies A du code général des impôts, et le décret du Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 3 juin 2002), des exploitants agricoles, des riverains d'infrastructures aéroportuaires et des riverains de points noirs des réseaux routiers 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'État, 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 socioprofessionnel 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 socioprofessionnel 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 !

Conclusion provisoire

Cet article avait pour objet de contribuer à la connaissance des conflits qui traversent les espaces ruraux et périurbains, dans le but de mieux les connaître, les comprendre et analyser leur rôle, voire leur utilité. Le travail, réalisé dans six zones caractéristiques de la diversité des espaces français, montre que les conflits présentent deux caractéristiques majeures :

- ils s'avèrent différents dans leur importance et leur répartition selon les zones géographiques considérées ;

Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains

- dans le même temps, ils présentent des caractères génériques, qui permettent de dresser une première carte de la conflictualité dans les régions françaises.

Il ressort de notre travail que les conflits sont liés à la nouveauté et à l'innovation, qu'ils constituent des moments particuliers mais pas exceptionnels du processus de gouvernance territoriale, qu'ils révèlent les différences de pouvoir et les positions dans l'espace des acteurs, et qu'ils apportent le changement, en particulier des règles et des régulations locales. Des études ultérieures seront maintenant nécessaires, afin d'étendre la validité des résultats à de nouvelles zones d'analyse et d'approfondir les dimensions interpersonnelles et institutionnelles (juridiques) des relations conflictuelles que nous avons ainsi révélées, en particulier grâce aux apports de la psychologie sociale et de la sociologie du droit.

Bibliographie

- BERTRAND N. et MOQUAY P., 2004, « La gouvernance locale, un retour à la proximité », *Économie Rurale*, 280, Mars-Avril, pp. 77-95.
- BILLAUD J.-P. (ed), 2002, *L'expérience agri-environnementale française*, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 372 p.
- BONIN M. et TORRE A., 2004, « Typologie de liens à l'espace impliqués dans les conflits d'usage : étude de cas dans les Monts d'Ardèche », *Les Cahiers de la Multifonctionnalité*, 5, pp. 17-30.
- BOUTHOU L., 1976, *Essais de polémologie*, Denoël, Paris.
- CADÈNE P., 1990, « L'usage des espaces périurbains. Une géographie régionale des conflits », *Économie Rurale*, Avr.-Sept., n° 118-119, pp. 235-267.
- CARRIER B., 1993, *L'analyse économique des conflits : éléments d'histoire des doctrines*, Publications de la Sorbonne, Paris.
- CHARLIER B., 1999, *Géographie des conflits environnementaux depuis 1974*, Thèse pour le doctorat de Géographie, Université de Pau.
- CHARON J.-M., 1996, *La presse quotidienne*, La découverte, Paris.
- CHARTIER L., 2003, *Mesurer l'insaisissable – Méthode d'analyse du discours de presse*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- COMMONS J.-R., 1934, *Institutional Economics. Its place in Political Economy*, Mac Millan.
- COSER L.A., 1982, *Les fonctions du conflit social*, Presses Universitaires de France, 184 p.
- DUCLOS N., 1998, *Les violences paysannes sous la V^e République*, Economica, Paris.
- DYER S. et SONG M., 1995, « Innovation strategy and sanctioned conflict : a new edge in innovation ? », *Journal of Product Innovation Management*, 15, pp. 505-519.
- DZIEDZICKI J.-M., 2001, *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : Quelle place pour les processus de médiation ?*, Thèse pour le doctorat d'aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, Tours.
- FAURE G.O., MERMET L., TOUZARD H., DUPONT C., 1998, *La négociation, Situations et problématiques*, Paris, Nathan.
- FREUND J., 1983, *Sociologie du conflit*, Presses Universitaires de France, 380 p.
- GUILLAIN P.-E., 2001, *Les conflits d'usage dans les campagnes à travers la presse quotidienne régionale*, Rapport de stage deuxième année – INA-PG -, ENESAD – Dijon, 19 p + annexes.

- HERVIEU B. et VIARD J., 2001, *Au Bonheur des campagnes*, Éditions de l'Aube.
- HIRSCHMAN A.O., 1970, *Exit, Voice and loyalty : responses to decline in firms, organizations, and states*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- JEANNEAUX Ph., 2001, *Les conflits d'usage dans les espaces ruraux : Une analyse économique*, Mémoire de DEA, Université de Bourgogne, UMR INRA-ENESAD en ESR, Dijon, 93 p.
- JEANNEAUX Ph., JANICHON B., 2003, *Analyse critique de la source PQR pour la recension des conflits d'usage dans le Puy-de-Dôme*, Note de travail, ENITA Clermont-Ferrand, 24 p.
- JEONG H.W., 1999, « Conflict management and resolution », in KURTZ L. (ed), *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict*, Academic Press, vol. 1, pp. 389-400.
- KIRAT Th., 2005, « Les conflits liés au voisinage. 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*, INRA Éditions, pp. 243-256.
- KIRAT Th. et MELOT R., 2006, « Du réalisme dans l'analyse économique des conflits d'usage : les enseignements de l'étude du contentieux dans trois départements français (Isère, Loire-Atlantique, Seine-Maritime) », *Développement durable et territoires*, n° « Proximité et environnement » (à paraître).
- KIRAT, Th. et LEVRATTO N., 2004, *Les conflits d'aménagement, de l'utilité sociale à l'équité locale : le calcul économique et les dispositifs juridiques au défi de l'équité dans les nuisances des infrastructures*, communication aux Journées d'étude « Conflits d'usage et de voisinage », Paris, 11-12 octobre.
- KIRAT Th. et TORRE A. (dir.), 2004, *Modalités d'émergence et procédures de résolution des conflits d'usage autour de l'espace et des ressources naturelles. Analyse dans les espaces ruraux*, Rapport de recherche, Programme « Environnement, Vie, Sociétés » du CNRS : « Territoires, Environnement et nouveaux modes de gestion : la "gouvernance" en question », Décembre.
- LASCOUMES P., 1994, *L'éco-pouvoir*, La Découverte, Paris.
- LECOURT A., 2003, *Les conflits d'aménagement : analyse théorique à partir du cas Breton*, Thèse de doctorat en Géographie, Université de Rennes 2.
- LEFRANC C. et TORRE A., 2004, « Tensions, conflits et processus de gouvernance dans les espaces périurbains français », in SCARWELL H.J. et FRANCHOMME M. (eds), *Contraintes environnementales et gouvernance des territoires*, Éditions de l'Aube, 469 p.
- LEWIN K., 1948, *Resolving social conflicts. Selected papers on group dynamics*, New York.
- MANON, 2005, *Conflits d'usage à l'horizon 2020 : quels nouveaux rôles pour l'État dans les espaces ruraux et périurbains ?*, La Documentation française, Paris.
- MERMET L., 1998, « Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement », in *La négociation. Situations et Problématiques*, Nathan, Paris, pp. 139-172.
- MICHEL C., 2003, *L'accès du public aux espaces naturels, agricoles et forestiers et l'exercice du droit de propriété : des équilibres à gérer*, Thèse de Doctorat de Sciences de l'Environnement, ENGREF Paris.
- OLLAGNON H., 1998, « La nappe d'Alsace, exemple de la qualité de la gestion des eaux souterraines », in BARRAQUE B. et THEYS J. (éds), *Les politiques d'environnement*,

Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains

- Évaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Éditions Recherches, pp. 115-118.
- PERRIER-CORNET P. (éd), 2002, *À qui appartient l'espace rural ?*, Éditions de l'Aube/DATAR.
- RAPOPORT A., 1960, *Fights, games, and debates*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- SCHELLING T., 1960, *The strategy of conflict*, Harvard University Press.
- SERINELLI M. et PAOLI J-C., 2004, *Les conflits sur l'espace relatés par la presse quotidienne régionale en Corse : une typologie des conflits par les institutions régulatrices*, Communication aux Journées d'étude « Conflits d'usage et de voisinage », Paris, 11-12 octobre.
- SHERIF M., 1958, « Superordinate goals in the reduction of intergroup conflict », *American Journal of Sociology*, 63, pp. 349-356.
- SIMMEL J., 1992, *Le Conflit*, Circé.
- STEPHENSON G.M., 1981, *Intergroup bargaining and negotiations*, in TURNER J.C. et GILES H. (éd), *Intergroup Behaviour*, Oxford, Basil Blackwell.
- TORRE A. et AZNAR O. (dir.), 2005, *Une analyse des modalités de résolution des tensions liées aux différents usages des espaces ruraux*, Rapport final du projet 2.8., Programme de recherche Pour et Sur le Développement Régional, INRA DADP Rhône-Alpes 2, « Territoires, Acteurs, Agriculteurs en Rhône-Alpes », Septembre.
- TORRE A. et CARON A., 2002, « Conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux », *Sciences de la Société*, n° 57, pp. 95-113.
- TORRE A. et FILIPPI M., 2005, *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*, INRA éditions, Paris, 322 p.
- TOURAINÉ A., 1978, *La voix et le regard*, Seuil, Paris, 317 p.
- TOUZARD H., 1977, *La médiation et la résolution des conflits*, Presses Universitaires de France, 420 p.

Notes

- 1 - Enquête Ipsos, citée par le ministère des Affaires étrangères, <http://www.diplomatie.gouv.fr/france/fr/edu/edu13.html>
- 2 - Ce conflit en dévoile en effet un autre, latent, concernant l'opposition des pêcheurs et des associations de défense de l'environnement. Leurs divergences sont multiples et concernent notamment un important débat autour de la protection/prolifération des cormorans dans les étangs voisins de la Dombes. Sans affaiblir le front commun d'opposition à l'usine, elles révèlent ses fractures internes, concernant en particulier les méthodes de lutte et les modalités de résolution du conflit.
- 3 - On les retrouve surtout dans des articles concernant le sud du département (gorges de l'Ardèche), c'est-à-dire hors de notre secteur.
- 4 - Elle représente bien sûr également une ressource vitale pour l'agriculture, mais aucun article recensé n'y fait référence.
- 5 - Excès de nutriment dans l'eau qui perturbe les réseaux trophiques (chaînes alimentaires) et déséquilibre le fonctionnement global de l'écosystème.