

Vie scientifique

« Conflits d'usage et de voisinage »

Compte rendu de journées (Paris, 11-12 octobre 2004)

Romain Melot

Sociologue, INRA-SADAPT, 16 rue Claude Bernard, 75005 Paris, France

L'intérêt renouvelé pour une compréhension des rapports entre espaces et conflits tient d'un double contexte, politique et scientifique. La montée en puissance des politiques d'environnement et d'aménagement du territoire, associées aux différentes étapes de la décentralisation, s'est traduite sur le plan institutionnel par un foisonnement de dispositifs de gestion des espaces, lesquels, s'ils visent à produire de la concertation, constituent en même temps de formidables observatoires des conflits qui traversent les espaces, notamment ruraux et périurbains. Par ailleurs, la place plus importante consacrée récemment par les travaux d'économistes à l'analyse des conflits (comme le montrent Armelle Caron et André Torre dans leur exposé introductif¹), le croisement entre les approches juridiques et celle des autres sciences sociales, les apports de la géographie sociale à la connaissance des dynamiques territoriales, ont contribué à asseoir la visibilité de l'objet « conflit » dans le champ scientifique. Le pari de ces journées consistait précisément à offrir un panorama de la recherche dans ce domaine, en rassemblant les disciplines dont le trait commun est de proposer des outils de compréhension des espaces et des territoires. On aurait pu les intituler : « Les conflits d'usage saisis par les sciences sociales ».

Des espaces-clés pour entrer dans la dynamique des conflits

Si certains conflits d'usage sont en rapport avec des problématiques d'action publique particulières, comme

Auteur correspondant : melot@inapg.fr

¹ Caron, A., Torre, A., « Les conflits d'usage et de voisinage : une analyse économique ». Communication aux présentes journées. Idem pour les références suivantes.

l'organisation de la multifonctionnalité dans les espaces ruraux, ils apparaissent sans doute avec un relief plus saillant sur des territoires où la configuration économique et sociale de l'usage des sols crée des situations de fortes tensions.

Une série d'études le montre à propos des espaces situés sur les franges urbaines et soumis à de fortes concurrences d'usages. Une enquête sur les aires de périurbanisation en région grenobloise (Nathalie Bertrand *et al.*²) s'attache ainsi à mettre en évidence les fonctions économiques assumées par les documents d'urbanisme à l'échelon supracommunal. Soumises à forte pression foncière dans un espace enclavé où les zones de plaines constructibles se raréfient, les terres agricoles apparaissent instrumentalisées au bénéfice du développement des autres activités économiques, par le biais de techniques de « gel ». Dans le même temps, en raison de la montée en puissance de la fonction paysagère et des impératifs de préservation des écosystèmes, les exploitants agricoles ont été incités à développer des services environnementaux : paradoxalement, si ces nouveaux services visent, dans un souci de multifonctionnalité, à résoudre des conflits d'usage entre activité productive et préservation de l'environnement, ils sont susceptibles d'être à leur tour sources de conflits, dans la mesure où ils peuvent causer des préjudices aux riverains (Olivier Aznar *et al.*³).

² Bertrand, N., Martin, S., Rousier, N., « Régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain. L'importance des documents d'urbanisme et de l'échelle de résolution des conflits ».

³ Aznar, O., Guérin, M., Jeanneaux, P., Roche, C., « Conflits d'usage et services environnementaux : synergies et antagonismes sur un espace rural périurbain ».

L'importance des enjeux liés à la fonction environnementale dans les espaces périurbains explique que la qualité esthétique de ces derniers compte parmi les variables les plus importantes de leur valorisation économique. La dimension paysagère peut ainsi constituer en elle-même un enjeu de conflits d'usage, dans la mesure où le caractère transversal de « l'objet paysage » implique une diversité de régimes d'intervention publique et pose la question du cadre juridique pertinent pour son évaluation marchande (François Facchini⁴). Les conflits apparaissent alors se concentrer sur des zones-clés ayant le caractère spécifique « d'espaces vitrines ».

Il en va des espaces côtiers comme des espaces périurbains : leur spécificité explique qu'ils fassent aussi l'objet de dispositifs de gestion et de conflits particuliers ; dans leur cas, c'est la complexité des interfaces écologiques (écosystèmes terrestre et marin), juridiques (domaine public et propriété privée) et administratives qui est en cause.

Des dispositifs institutionnels de gestion des espaces : entre conflits et coordination

L'exemple de l'accès à la ressource en eau illustre précisément l'importance des dispositifs d'aménagement visant ces espaces-clés ; ils constituent pour le chercheur un point d'observation des conflits d'usage comme versant indissociable des mécanismes de coordination. L'objectif d'une gestion intégrée de la ressource en eau devient ainsi un objet de controverses au sein des instances de débat public (en phase d'élaboration des contrats de rivière et des schémas d'aménagement) ; mais, comme le met en évidence l'étude d'un terrain concernant l'aménagement de la Garonne, l'expression institutionnelle des conflits est cadrée par les règles de composition de ces instances, limitant pour l'essentiel l'espace de confrontation à un face-à-face entre élus locaux et services de l'État, au détriment des représentants des consommateurs et des défenseurs de l'environnement (Nathalie Lahaye⁵).

Le cadre institutionnel au sein duquel sont définies les procédures de concertation peut donc être amené à déterminer, de manière paradoxale, les modes d'expression de la conflictualité. C'est ce que suggère une recherche menée sur les controverses relatives à la gestion des déchets ménagers. L'observation du travail des commissions locales d'information et de surveillance dans la région Centre révèle en effet que les limites extrêmement circonscrites de l'intervention de telles instances, en aval

du processus de décision, réduisent considérablement l'expression des contestations et revendications d'intérêts dans le cadre de procédures (Laurence Rocher⁶). Ces ambivalences que connaît et subit la démocratisation de l'expertise environnementale se retrouvent dans d'autres exemples : conflits liés aux nuisances sonores aéroportuaires, dispositifs de débat public, processus participatifs concernant les politiques d'aménagement du territoire...

Les dispositifs d'aménagement concertés ne sont pas les seuls lieux qui offrent aux chercheurs une opportunité d'analyser l'expression publique des conflits. L'arène judiciaire en constitue un autre. La mobilisation de la justice fait en effet participer les acteurs associatifs au contrôle de la légalité des actes administratifs (dans le cas des requêtes visant les extensions illégales d'élevages, par exemple). À cet égard, le recours au juge constitue à la fois un élément de distanciation vis-à-vis des conflits d'intérêts locaux (un arbitrage extérieur au-delà du recours gracieux) et une donnée intégrée aux jeux de négociations et rapports de force (l'action en justice pouvant faire office de moyen de pression pour ouvrir ou relancer une négociation au point mort entre, d'une part, une association ou un particulier et, d'autre part, un élu local ou un service de l'État). De manière générale, l'analyse de l'activité des tribunaux offre aux approches d'économie publique et d'économie du droit un matériau qui permet de saisir, pour des territoires correspondant au ressort des juridictions, la palette des conflits d'usage qu'ils traitent (Philippe Jeanneaux⁷).

La presse quotidienne régionale est également un outil d'observation systématique des conflits : son analyse, étendue à des territoires divers et ciblés pour leur diversité, permet la construction d'une typologie des usages concurrents des espaces, et c'est dans cet exercice de production de typologies que les différentes sciences sociales peuvent être amenées à préciser leur apport spécifique.

Ces quelques exemples de recherches, que nous avons retenus parmi les nombreuses communications de ces journées, illustrent la diversité des modes de conflictualité observés dans des contextes extrêmement variés : cela va de ceux qui sont liés à l'expertise sur les risques et au fonctionnement des différentes institutions de débat public, à ceux que mettent en scène les dispositifs de gouvernance territoriale, comme les procédures d'urbanisme et l'action judiciaire. Ce sont ces points d'observation que les sciences sociales ont investi depuis quelques années, et que ces journées invitent à explorer plus avant, dans un cadre résolument interdisciplinaire.

⁴ Facchini, F., « De la gestion des relations agriculture-environnement dans le cadre de la théorie des droits de propriété ».

⁵ Lahaye, N., « Conflits d'usage autour d'un fleuve et régulation concertée : quel rôle peut jouer l'habitant-usager-citoyen ? ».

⁶ Rocher, L., « L'information institutionnalisée comme outil de prévention des conflits : le cas de la politique de gestion des déchets ».

⁷ Jeanneaux, P., « Économie de la décision publique et conflits d'aménagement dans les espaces ruraux et périurbains ».