



# Projet SAGECE

Système d'Anticipation et de Gestion  
des Conflits liés à l'Espace

Présentation du rapport de l'axe 1

## Capitalisation des outils existants et des expériences menées

André Torre et Frédéric Wallet

*UMR SADAPT, INRA  
Agroparistech*

Comité de Pilotage  
13 avril 2010



PROXIMITÉS

# Plan de la présentation

- Rappel des objectifs et du calendrier de l'axe 1
- Importance et évolution des principaux objets des conflits
- Définition du champ d'analyse des conflits
- Méthodes d'anticipation des conflits
- Méthodes de résolution des conflits
- Méthode de repérage des conflits
- Méthodes d'anticipation et de gestion par les initiatives locales
- Conclusions vers l'axe 2

# Objectifs de l'axe 1

- Synthèse des méthodes d'analyse, d'anticipation et de gestion des conflits
- Transfert de la méthode d'analyse des conflits auprès des partenaires de SAGECE pour appropriation
- Spécification de la méthode (grille d'analyse) au regard des enjeux pris en considération dans le projet SAGECE
- Rédaction d'un rapport de synthèse

# Importance et évolution des principaux objets des conflits

Zones de prédominance de la conflictualité:

- dans les aires périurbaines et les zones touristiques, en particulier sur les espaces côtiers
- autour des petites villes qui assument les fonctions de pôles d'animation et de services des espaces ruraux

# Les objets des conflits

- Les dynamiques conflictuelles se construisent autour d'un objet, qui cristallise les désaccords entre différents acteurs
- Principaux objets de conflits:
  - Les conflits liés à la constructibilité et au zonage
  - Les conflits liés aux activités productives
  - Les conflits liés aux usages résidentiels
  - Les conflits liés aux activités récréatives
  - Les conflits suscités par les enjeux de protection
  - Les conflits liés aux infrastructures
  - Les conflits liés aux questions d'eau
  - Les conflits en lien avec l'agriculture et les espaces forestiers

# Les conflits en lien avec l'agriculture et les espaces forestiers

- **Conflits liés à l'activité agricole proprement dite**
  - Ils opposent les agriculteurs à d'autres usagers de l'espace, voisins ou contigus.
  - Dans l'ensemble, peu importants et ne concernent qu'une petite part de la conflictualité qui affecte les espaces ruraux et périurbains
- **Conflits concernant les terres agricoles**
  - Principale source de conflictualité dans les espaces ruraux et périurbains, car on touche à la problématique du foncier.
  - Ils touchent les problématiques de reconversion des terres agricoles, d'urbanisation et de construction résidentielles ou d'infrastructures de natures diverses, de zonage dans les PLUs
  - Ils posent la question des nouvelles formes d'occupation de l'espace et des nouveaux usages des espaces ruraux

# *Les conflits liés à l'activité agricole proprement dite*

- Ils représentent entre 10 et 15% des cas de conflits, selon les sources.
- Ils traduisent les résistances des populations voisines des acteurs agricoles, en lutte contre différents types de productions, usages ou activités issus de l'activité agricole.
  - Le premier type concerne les dispositifs cultureux jugés risqués ou dangereux
    - brûlage - interdit par la loi - des résidus de récoltes en plein champ, utilisation expérimentale de semences OGM, forage agricole pour les cultures d'irrigation...*
  - Le second type est relatif aux dispositifs liés aux activités de stockage et de transformation des intrants et des produits agricoles
    - silo de stockage des récoltes, nuisances sonores des camions de transport, labour de nuit...*

# *Les conflits autour des terres agricoles*

- La problématique de reconversion des terres agricoles donne lieu au plus grand ensemble de conflits
- Les terres agricoles sont généralement
  - celles qui sont utilisées pour les nouvelles activités résidentielles et pour la construction d'infrastructures de transport, d'énergie et de transport des déchets
  - reconverties pour des usages liés à l'extension de l'urbanisation
- Situation présente autour des villes et des petits bourgs, mais aussi dans des zones plus rurales, par ex. pour la construction d'infrastructures de loisir ou de transport.

# *Les conflits autour des terres agricoles*

- Contestations autour des PLUs et (moins souvent) des POS :
  - Conflits très nombreux passant par des recours aux TA,
  - Contestation du zonage décidé dans les PLUs (ex: zones constructibles), ou de la légitimité d'ensemble de ces derniers.
- Recevabilité des permis de construire, souvent contestée auprès des TA: maires attaqués pour des décisions jugées illégales.

# *Les conflits autour des terres agricoles*

- Questions liées à l'usage des terres agricoles par les agriculteurs: conflits (moins nbrx que les précédents) relatifs à trois situations particulières
  - Tentatives d'extension de l'activité agricole qui se heurtent au prix trop élevé des parcelles ou au refus des voisins de céder le terrain, et qui peuvent conduire à des délocalisations d'exploitations
  - Conflits relatifs aux remembrements ou aux échanges des parcelles (contestés par des environnementalistes: destruction des haies)
  - Conflits liés à l'adoption des conditions réglementaires qui contraignent les usages, urbains ou agricoles, des ressources naturelles

*Objets: stt périmètres administratifs pour application des mesures de protection contestés par les agriculteurs*

# **Définition du champ d'analyse des conflits**

**(hypothèses de travail issues  
des travaux de l'INRA)**

# Les conflits d'usage de l'espace

- **Conflit:** opposition marquée par un engagement entre deux ou plusieurs parties prenantes (les acteurs du conflit), au sujet d'éléments matériels locaux
- Les conflits d'usage de l'espace sont **le résultat des insatisfactions d'une partie de la population** quant à des actions entreprises ou projetées par leurs voisins, par des institutions privées ou par les pouvoirs publics.
- Ils sont le **révélateur des innovations** en cours dans les territoires et des **résistances qu'elles suscitent**, ainsi que le **ferment de nouvelles phases de novation.**

# La distinction entre tensions et conflits

- **Tensions** : opposition entre usages sans engagement des protagonistes
- **Conflits** : se déroulent à partir de l'engagement d'un des protagonistes
- **L'engagement** se définit par la mise en œuvre d'une menace crédible (action juridictionnelle, médiatisation, confrontation, production de signes)

# Une matérialité locale

- Les conflits auxquels nous nous intéressons se distinguent par
  - leur **caractère localisé** (*i.e.* superposition territoriale d'intérêts contradictoires, rivalités entre espaces contigus ou proches),
  - la **matérialité** de leur support ou de leur objet d'intérêt (sol, eau, air, paysage...),
  - le fait qu'ils naissent à propos d'**usages différenciés de l'espace**
- Ils peuvent avoir une **composante strictement locale**, ou être reliés à des questions dont l'ampleur apparaît de **nature plus universelle**
- Ils peuvent connaître des **expansions sociales et spatiales**, dès lors qu'ils cristallisent un ensemble d'enjeux à dimension sociétale.

# Diversité des acteurs en conflit

Tous conflits confondus	Acteurs contestataires	Acteurs contestés
Les plus impliqués	Associations/ Particuliers (ex : pays de Caux, structuration des part en associations pour lutter / inondation)	Industriels/ Entreprises de services (ex : éoliennes Monts d'Ardèche, décharges IdF)
	Etat / Collectivités (ex : littoral Seine-Maritime, Etat attaqué ; littoral Corse, Etat attaque)	
Implication variable	Agriculteurs (ex : pollution de la Reyssoise, agriculteurs dénoncent pollution mais exclus par les associations car pollueurs)	

# Les mobiles de la conflictualité

- La conflictualité naît de **changements ou de projets de changements**  
Perçus par une partie des acteurs locaux comme contraires à leurs intérêts et à leurs volontés
- Du fait de la matérialité de leur support, les conflits possèdent des **origines matérielles**:  
Dégradation d'un bien ou d'un paysage ou d'une infrastructure; création/extension d'activité ; effets externes négatifs  
l'aménagement d'un bien ou d'un espace ; restriction/exclusion d'accès ou ouverture/servitudes
- **Le conflit peut être préventif**  
Projets de construction, de mise en œuvre ou d'extension d'une activité, d'émission d'effets externes, d'aménagement ou de modification de l'accès.

# Une évolution et des modes contrastés de gestion et de prévention

- Les tensions et conflits ont des histoires, qui ne préjugent en aucun cas d'une résolution systématique
- Une tension peut perdurer longtemps, sans se transformer en conflit, si les acteurs ne s'engagent pas
- La survenance du conflit n'est pas subordonnée à l'existence de tensions préalables.
- Les conflits sont une manière de maintenir le lien entre des acteurs en opposition quant aux moyens de développement local.
- Pas d'hypothèse de nécessité de résolution des conflits. L'enjeu est davantage de borner la conflictualité et de cadrer les prises de position de afin d'éviter la violence et le comportement de sortie

# Méthodes d'anticipation des conflits

Les méthodes d'anticipation des conflits sont des actions préventives visant à l'évitement des tensions, à leur apaisement et à la non occurrence du conflit

# Objectifs des méthodes d'anticipation

- Contribuer à l'élaboration ou favoriser la mise en œuvre des projets de développement territorial
- Faciliter la coordination des nombreux acteurs hétérogènes des territoires
- Eviter que certains acteurs ne quittent le territoire (processus de désertification ou d'abandon)
- Eviter des affrontements bloquants
- Décider des chemins de développement, i.e. tirer les conséquences orientations de politique de développement en termes de spatialisation des activités humaines

# Différentes formes de dispositifs

- Les dispositifs actuellement en vigueur en France visent deux principaux objectifs :
  - diffuser de l'information sur les projets, les normes en vigueur dans l'administration et leur application ;
  - susciter des avis sous forme d'enquête ou de débats

	<b>Existence de procédure</b>	<b>Absence de procédure</b>
<b>Existence de structure</b>	Commission nationale de débat public	Commissions administratives
<b>Absence de structure</b>	Consultation facultative : référendum Consultation obligatoire : enquêtes publiques, concertations préalables à l'élaboration ou la révision de documents d'urbanisme (SCOT et PLU)	Conférences de citoyens, chartes de la concertation

Source : CGP, 2005

# Les initiatives locales: modalités indispensables à une concertation satisfaisante

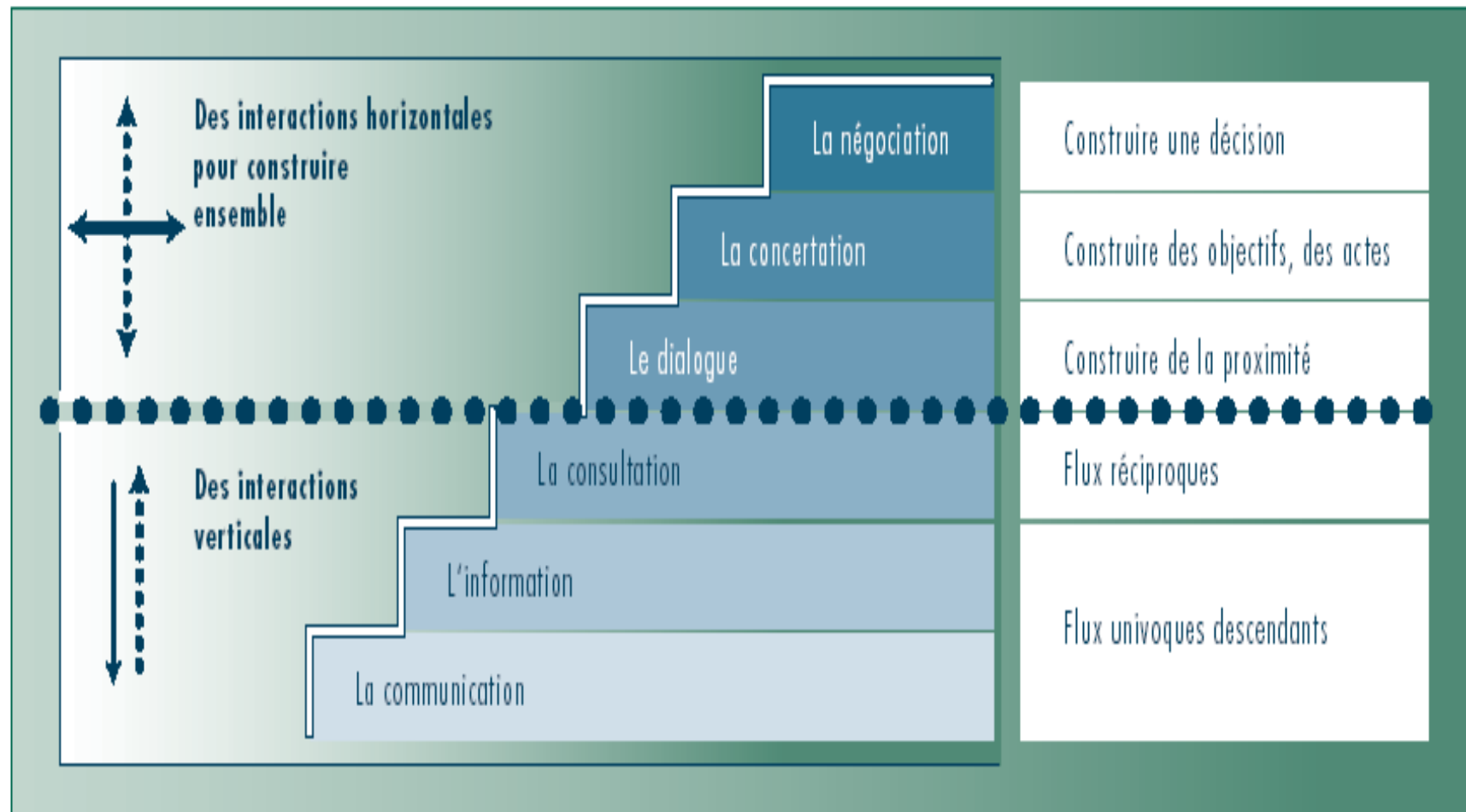
- Adopter des règles du jeu précises élaborées en commun avec les acteurs impliqués (co-construction)
- Etablir un lien entre les recommandations issues du débat public et la prise de décision, et l'annoncer préalablement
- Séparer les rôles entre les différents acteurs: représentants des citoyens, des différents groupes constitués, experts techniques, animateur
- Elaborer des formations/sensibilisation permettant aux membres du panel de citoyens de posséder un viatique minimum pour participer réellement aux débats
- Gérer la prise de parole et le respect des règles
- Capitaliser les apports des débats par des productions écrites.

# Méthodes de résolution des conflits

# Le traitement des oppositions

- **Passage devant les tribunaux**, action de trancher les conflits plutôt que de les résoudre
- **Arbitrage**, un arbitre tranche le conflit
- **Ombudsmancy**, opération de médiation entre les particuliers et les Pouvoirs Publics
- **Médiation**, intervention d'une tierce partie dans la discussion
- **Consensus (*negociation rule making*)**, procédure employée quand de multiples parties se disputent à propos de problèmes complexes. La résolution repose sur un processus de compréhension des positions respectives et antagoniques
- **Séminaires de résolution des problèmes (*problem-solving workshops*)**, permettre aux parties porteuses du conflit d'identifier et de comprendre les besoins de leurs opposants

# Le traitement des oppositions



# Le traitement des oppositions

- **Communication**

Faire passer un message et obtenir l'adhésion du public à une proposition

- **Information**

Mettre au courant un groupe des intentions ou décisions prises

- **Consultation**

Collecter les avis des acteurs, sans aucune garantie quant à la prise en compte des avis exprimés

- **Dialogue**

Interactions horizontales entre des acteurs mis sur un pied d'égalité

- **Concertation**

Construction commune des éléments en vue d'une solution

- **Négociation**

Construction commune d'une décision, par l'ensemble de parties prenantes participant au processus de négociation.

# Les solutions techniques

- **Acte technique en anticipation.** Modification d'un projet, au moment de la mise en œuvre des documents, à la suite d'un conflit anticipé. Modification matérielle ou sur les emprises territoriales prévues;
- **Acte technique en réparation.** Modification ex-post d'une installation, suite à un conflit ou à un jugement exécutoire.
- **Dédommagement.** Compensations, de nature financière ou non.
- **Planification spatiale.** Ce cas concerne tout particulièrement l'ensemble des documents d'urbanisme (PLUs, SCOTs, périmètres de type PNR, AOC, Znief, Natura 2000...). Mise en place une planification de l'espace qui vise à organiser les usages et les occupations des sols.
- **Suppression de l'activité, déplacement.** Cas le plus simple, qui consiste à supprimer la cause du problème.
- **Traitement par les assurances.** Obtention d'un dédommagement en cas de survenance d'un événement préalablement identifié dans le cadre d'un contrat privé.

# Méthode INRA de repérage des conflits

# Méthode INRA

## de repérage des conflits

- Le travail de repérage des conflits est précédé par une identification de la zone et un diagnostic de zone.
- Dans notre méthode, le repérage et l'analyse des conflits reposent essentiellement, sur trois sources de recueil d'informations :
  - la presse quotidienne régionale;
  - les données du contentieux;
  - les entretiens à dire d'experts (+ entretiens à dire d'acteurs)

# Les entretiens à dire d'experts

- **Objet: apporter des informations sur le niveau de la conflictualité**
  - identifier des dynamiques d'évolution des espaces ruraux et périurbains concernés,
  - repérer les types de conflits et de tensions en rapport avec les usages concurrents des espaces ruraux,
  - appréhender les solutions mise en œuvre en termes de gouvernance territoriale.
- Le travail permet d'approfondir la compréhension des processus conflictuels, de les décrire :
  - matérialité du conflit ;
  - acteurs des conflits ;
  - motifs du conflit et la manière dont il naît, qui participent de sa genèse ;
  - manifestations des conflits, l'engagement pouvant aller de la pétition à l'action en justice en passant par les voies de faits.

# Intérêt et limites des entretiens

- Ils présentent des biais importants, dus à la méthode d'analyse : les acteurs peuvent avoir oublié des éléments, grossir ou diminuer certains points, omettre, mentir...
- Ils permettent de recueillir des informations inatteignables par les autres sources:
  - entrer dans la dynamique des alliances et oppositions locales,
  - obtenir un panorama des représentations du conflit,
  - connaître leurs développements sur le long terme,
  - ouvrir des pistes de résolution potentielle à partir des projets et des souhaits exprimés par les différents acteurs

# **Les méthodes d'anticipation et de gestion des conflits par les initiatives locales**

# L'audit patrimonial

## (Institut de Stratégies Patrimoniales)

- Méthode d'aide à la décision en univers complexe, qui vise à répondre à un problème mettant en jeu la **gestion concertée d'un bien commun**, et la formulation des conditions et des moyens de la mise en place d'une **gestion commune de la qualité**
- Procédure d'analyse et de diagnostic reposant sur la capacité d'expertise des acteurs concernés par cette question.
- Objectifs :
  - faire se rencontrer les différentes formes d'expertises et d'intelligences (universaliste, pragmatique, stratégique)
  - rechercher des situations positives pour tous les acteurs
  - mettre en lumière des chemins de changement

# L'audit patrimonial

## (Institut de Stratégies Patrimoniales)

- Méthode: enquête auprès des différents acteurs régionaux et locaux
- Chaque entretien est réalisé selon la même grille. L'auditeur demande à chaque interlocuteur :
  - de proposer sa propre analyse de la situation,
  - d'évaluer les actions engagées,
  - de proposer des scénarii de prospective,
  - de proposer les actions qui, selon lui, seraient à mettre en place.
- Les informations recueillies durant les entretiens seront analysées et intégrées dans un bilan.
- **Limites:**  
Bon outil de compréhension des enjeux et conflits autour de la gestion du vivant sur les territoires. Mais le passage à la gestion en bien commun est plus difficile.

# L'arbre à ressources (GIS Alpes du Nord)

- Outil de **dialogue territorial** sur la place de l'agriculture dans le territoire, destiné à faciliter **l'animation d'un autodiagnostic par un groupe** (réunions de concertation)
- Double regard sur les liens entre l'agriculture et le territoire :
  - **en quoi le territoire offre-t-il un potentiel de ressources pour l'activité agricole ?** (yc ressources foncières)
  - **en quoi l'agriculture multifonctionnelle peut-elle constituer une ressource pour le développement local?** Comment mieux aménager l'espace pour satisfaire aux besoins des différents usages ?
- **Objectif:** en phase d'émergence de projet, rechercher des marges de progrès par un partage des ressources adapté aux besoins de tous, et par la valorisation commune de nouvelles ressources

# L'arbre à ressources (GIS Alpes du Nord)

- Il est destiné tout autant à un public d'agriculteurs, d'élus ou d'autres usagers ou gestionnaires de l'espace.
- Méthode d'appréciation des situations locales et des marges de progrès sur les composantes
  - des ressources spatiales:  
Disponibilités foncières, pression sur les ressources naturelles, déplacements animaux et matériel, mixité d'usages, continuité spatiale
  - des ressources territoriales:  
Filières et valorisation locale des produits, image / paysage / environnement, contribution au patrimoine territorial, réseaux sociaux et vie locale, réseaux professionnels et organisations

# Terres en Villes

- Guide de la co-construction des politiques agricoles périurbaines d'agglomération
- **Objectif:** Mettre en place une politique agricole périurbaine de façon partenariale, entre intercommunalité et Chambre d'agriculture, entre élus et agriculteurs sans exclure les autres acteurs
- Pour favoriser une co-construction des politiques agricoles périurbaines Terres en Villes prône une démarche progressive en 6 étapes:
  - Le **lieu de co-construction**, choisi par les acteurs, détermine, en concertation, les modalités du projet.
  - Préparé là aussi en concertation, le **diagnostic** identifie les enjeux du territoire et donc les axes potentiels du projet.
  - Reprenant les enjeux retenus, la **Charte** définit les objectifs stratégiques recherchés et énonce les engagements politiques.
  - Le **programme d'action** prévoit, sur le long terme, la mobilisation cohérente de moyens techniques et financiers décliné en objectifs et répondant à la Charte.
  - La **convention** explicite clairement le fonctionnement des instances du projet et les rôles de chaque partenaire pour le partenariat et chaque action.
  - L'**évaluation** se fait sur la politique menée, le partenariat et les actions, et revisite les enjeux du territoire.

# Conclusion

- Logique de spécification de la méthode (grille d'analyse) au regard des enjeux pris en considération dans le projet SAGECE
- La grille d'entretien et de dépouillement élaborée et utilisée dans SAGECE est issue du croisement des 4 méthodes présentées dans l'axe 1

**Merci de votre attention!**