



Réseau Rural Régional Midi-Pyrénées

Appel à projets thématique
« Usages et Conflits d'usage autour du foncier »

Projet SAGECE

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

Rapport final

Régis Andrieu, Chambre d'agriculture de l'Ariège
Philippe Beaufort, Chambre d'agriculture de l'Ariège
Bertrand Chevallier, Chambre d'agriculture de l'Ariège
Marie-Julie Parayre, Parc naturel régional du Haut-Languedoc
Elodie Roulier, Parc naturel régional des Pyrénées Ariégeoises
Sophie Séjalon, Parc naturel régional des Pyrénées Ariégeoises
Amélie Urbain-Bajeux, Chambre d'agriculture du Tarn
André Torre, UMR SADAPT, INRA Agroparistech
Frédéric Wallet, UMR SADAPT, INRA Agroparistech

Décembre 2011



Sommaire

APPEL A PROJETS THEMATIQUE.....1

INTRODUCTION.....6

Axe 1: Quelques éléments de contexte pour faciliter la compréhension des enjeux: évolution des dispositifs juridiques et des formes de justification pour l'accès à la jouissance du foncier à usage agricole.....6

Axe 2: Caractérisation des conflits d'usage, capitalisation des outils existants et expériences menées en matière de gestion ou d'anticipation des conflits liés à l'espace.....11

I. CARACTERISATION DES TYPES D'USAGES GENERATEURS DE CONFLITS12

I. 1 UNE EVOLUTION DES CONTEXTES D'EXPRESSION DES CONFLITS D'USAGES12

I. 2 IMPORTANCE ET EVOLUTION DES CONFLITS PAR CATEGORIES D'USAGE13

I.2.1 LES CONFLITS LIES A LA CONSTRUCTIBILITE ET AUX ZONAGES13

I.2.2 LES CONFLITS LIES AUX ACTIVITES PRODUCTIVES ET AUX INFRASTRUCTURES DE PRODUCTION14

I.2.3 LES CONFLITS LIES AUX USAGES RESIDENTIELS.....14

I.2.4 LES CONFLITS LIES AUX ACTIVITES RECREATIVES.....15

I.2.5 LES CONFLITS SUSCITES PAR LES ENJEUX DE PROTECTION.....15

I.2.6 LES CONFLITS LIES A L'EAU.....16

II. CARACTERISATION DES METHODES D'ANALYSE ET DE REPERAGE DES CONFLITS D'USAGE18

II.1 DEFINITION DU CHAMP DES INVESTIGATIONS.....18

II.1.1 UNE MATERIALITE LOCALE18

II.1.2. LES PARTICIPANTS DES CONFLITS : DES ACTEURS ET DES COMBINAISONS D'ACTEURS DIFFERENTS19

II.1.3. LES MOBILES DE LA CONFLICTUALITE.....19

II.1.4. DES TENSIONS AUX CONFLITS.....19

II.1.5. DES MANIFESTATIONS PLUS OU MOINS PATENTES DE LA CONFLICTUALITE, INDIVIDUELLES OU COLLECTIVES.....20

II.1.6. UNE EVOLUTION ET DES MODES CONTRASTES DE GESTION ET DE PREVENTION.....20

II.2. METHODE DE REPERAGE DES CONFLITS.....20

II.2.1. IDENTIFICATION ET DIAGNOSTIC DE LA ZONE21

II.2.2. LA PRESSE QUOTIDIENNE REGIONALE (PQR).....21

II.2.3. LES ENTRETIENS A DIRE D'EXPERTS.....22

II.2.4. LES ANALYSES DU CONTENTIEUX.....24

II.2.5. AUTRES METHODES25

II. 3. RETOURS D'EXPERIENCE SUR L'ANALYSE DES CONFLITS.....25



III. CARACTERISATION DES METHODES D'ANTICIPATION ET DE RESOLUTION DES CONFLITS.....32

III.1. METHODES D'ANTICIPATION32

III.1.1. LES PROCEDURES DE CONSULTATION OBLIGATOIRES.....33

III.1.2. LES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES.....35

III.1.3. LA COMMISSION NATIONALE DE DEBAT PUBLIC36

III.1.4. LES INITIATIVES LOCALES DU TYPE CONFERENCES DE CITOYENS36

III.2. METHODES DE RESOLUTION DES CONFLITS37

III.2.1. LE TRAITEMENT DES OPPOSITIONS.....37

III.2.2. RESOLUTION DES CONFLITS DANS LES ORGANISATIONS.....39

III.2.3. METHODES DE RESOLUTION DES CONFLITS D'USAGE DE L'ESPACE.....39

III.2.4. LES SOLUTIONS TECHNIQUES40

III.3 ILLUSTRATION DE METHODES D'ANTICIPATION ET DE GESTION PAR LES INITIATIVES LOCALES.....41

III.3.1 L'AUDIT PATRIMONIAL41

III.3.2 L'ARBRE A RESSOURCES43

III.3.3 METHODE DE CO-CONSTRUCTION DES POLITIQUES AGRICOLES PERIURBAINES D'AGGLOMERATION44

Axe 3 : La méthode développée dans le cadre du projet SAGECE : un diagnostic partagé suivi d'une grille de lecture et d'analyse des conflits potentiels à partir d'une approche multisectorielle.....45

I- ETAPE 1 : REALISATION D'UN PRE-DIAGNOSTIC COMMUNAL.....46

II- ETAPE 2 : REALISATION D'UN DIAGNOSTIC PARTAGE47

II-1- REALISATION D'ENTRETIENS AVEC LES ELUS47

II-2- REALISATION D'ENTRETIENS AVEC LES ACTEURS DEPARTEMENTAUX AGISSANT SUR LE FONCIER48

III- ETAPE 3 : REALISATION D'UN DIAGNOSTIC TECHNIQUE, EN PARTICULIER, SUR LES ZONES A ENJEUX DEFINIES PAR LES ELUS.....49

III-1- REALISATION DU DIAGNOSTIC TECHNIQUE AGRICOLE.....49

III-2- REALISATION DU DIAGNOSTIC NATURALISTE ET PAYSAGER.....50

III-3- CROISEMENT DES RESULTATS DES DIAGNOSTICS AGRICOLES AVEC LES RESULTATS ISSUS DU DIAGNOSTIC NATURALISTE ET PAYSAGER : CREATION D'UNE MATRICE.....50

IV- ETAPE 4 : CROISEMENT DU DIAGNOSTIC PARTAGE ET DU DIAGNOSTIC TECHNIQUE POUR DES PROPOSITIONS D'ACTION54

IV-1- CROISEMENT DU DIAGNOSTIC PARTAGE AVEC LES RESULTATS DU DIAGNOSTIC TECHNIQUE.....54

IV-2- PROPOSITION D' ACTIONS55



Axe 4: Application de la méthode sur deux territoires: l'un en déprise agricole en Ariège, l'autre en suppression foncière dans le Tarn.....55

I – UN TERRITOIRE EN DEPRISE AGRICOLE : EXEMPLE DE LA COMMUNE DE GALEY EN ARIEGE56

I.1 PRESENTATION DE LA COMMUNE56
I-2 – REFLEXION SUR LE FONCIER AGRICOLE A L’ECHELLE COMMUNALE65
I-3- DIAGNOSTIC66
I-4- PRECONISATIONS POUR LA COMMUNE.....76

II – UN TERRITOIRE EN SUPPRESSION FONCIERE : EXEMPLE DE LA COMMUNE DE MAZAMET79

II.1 – LE CONTEXTE SUPRA-COMMUNAL.....79
II.2 – LA COMMUNE DE MAZAMET : ENTRE DYNAMIQUE URBAINE ET FONCTIONNEMENT RURAL DE MONTAGNE80
II.3 – DIAGNOSTIC TECHNIQUE SUR LA ZONE DE PLAINE.....85
 II.3.1 – DIAGNOSTIC AGRICOLE85
 II.3.2 – DIAGNOSTIC NATURALISTE ET PAYSAGER.....94
 II.3.3 – CROISEMENT DES DIAGNOSTICS TECHNIQUES ET ABOUTISSEMENT A LA MATRICE96
II-4 – RESTITUTION AUPRES DES ELUS.....96

Axe 5: Enseignements et critiques de la méthode SAGECE.....95

I-QUELLES COMMUNES SONT INTERESSEES PAR CE TYPE DE PROJET ?96

II- RETOURS SUR LA METHODE SAGECE : SUR LE DIAGNOSTIC PARTAGE...97

III-RETOURS SUR LA METHODE SAGECE : SUR LE DIAGNOSTIC TECHNIQUE.....97

IV-RETOURS SUR LA METHODE SAGECE : SUR LE CROISEMENT DES DIAGNOSTICS TECHNIQUE ET PARTAGE ET LA PROPOSITION D’ACTIONS...98

V- RETOURS SUR LES QUESTIONS D’ECHELLES :98

VI-APPORTS DU PROJET SAGECE POUR LES PROJETS A VENIR.....99

BIBLIOGRAPHIE99

ANNEXES102

LES OUTILS DE GESTION DE L'URBANISME 103
 LES OUTILS DE GESTION AGRICOLE 103
 LES OUTILS DE GESTION FORESTIERE 103





Introduction

Dans les Pyrénées Ariégeoises comme dans le Haut-Languedoc, le constat au niveau du foncier agricole est le même. On assiste en effet à une suppression foncière sur certains territoires proches d'agglomérations (St Giron, Foix, Mazamet) ou de pôles touristiques (Seix) et à une déprise agricole ailleurs. Ainsi, il en découle, en termes de conflits :

Des conflits ouverts ou latents entre étalement urbain à vocation résidentielle ou touristique et espaces agricoles, sur de très nombreux territoires ;

Un mal être social au niveau des habitants des villages dont les paysages se ferment avec un sentiment de « désarmement » des différents acteurs (agricoles, forestiers, décideurs...);

Des divergences dans les approches et des variations fortes dans la compréhension des conflits ;

Une anticipation et une régulation des conflits difficiles faute d'outils partagés, d'analyse et de veille ;

Une transmission-reprise agricole de plus en plus incertaine.

Face à ce constat et à la pluralité des conflits relatifs au foncier agricole, les PNR des Pyrénées Ariégeoises et du Haut-Languedoc ainsi que les Chambres d'agriculture du Tarn et de l'Ariège ont décidé de s'unir, pour définir, ensemble, avec l'appui de l'UMR SADAPT de l'INRA, **une méthode visant à diagnostiquer les territoires avec une approche multicritère alliant valeur paysagère et perception sociale, ressource en biodiversité et valeur agronomique des terres (associée au développement économique potentiel).**

L'objectif est d'aborder la problématique du foncier agricole à l'échelle supra-communale, avec un regard économique (le maintien d'actifs agricoles et de productions), social (la préservation du cadre de vie en préservant les paysages ouverts et évitant ainsi le sentiment « d'enfermement »), et environnemental (le maintien d'une mosaïque paysagère, la préservation de la trame verte agricole, ...).

Dans ce cadre, la plus-value apportée par le projet est double :

En mettant autour de la table des structures n'appartenant pas aux mêmes sphères de réflexion, la méthode permet une compréhension beaucoup plus riche des enjeux relatifs au foncier agricole, par l'adoption d'une approche multisectorielle et la rigueur d'un cadre d'analyse scientifique.

En ayant testée la méthode sur 16 communes, la méthode a été régulièrement amendée, affinée... pour qu'elle soit la plus pragmatique possible.

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de l'Axe 3 du projet, intitulé « Capitalisation des enseignements du projet SAGECE, diffusion et valorisation ». Ainsi, il développe :

En Axe 1 : Les éléments de contexte national et européen qui impactent les stratégies agricoles locales

En Axe 2 : les éléments qui caractérisent un conflit et des retours d'expériences en matière de régulation et d'anticipation de conflit

En Axe 3 : la méthode développée dans le cadre du projet SAGECE avec grille de lecture et d'analyse des conflits potentiels à partir d'une approche multisectorielle

En axe 4 : 2 exemples d'application de la méthode SAGECE: l'un sur un territoire soumis à pression urbaine dans le Tarn, et le second sur un territoire ariégeois caractérisé par une déprise agricole et fermeture paysagère.

En axe 5 : enseignements et critiques de la méthode SAGECE.



Axe 1 : Quelques éléments de contexte pour faciliter la compréhension des enjeux : évolution des dispositifs juridiques et des formes de justification pour l'accès à la jouissance du foncier à usage agricole

Des formes traditionnelles d'accès au foncier agricole issues de l'Ancien Régime

La constitution garantit la propriété comme un droit fondamental, dont les détenteurs peuvent bénéficier en contrepartie du paiement de l'impôt. Pour ce faire, l'administration des finances gère un registre du cadastre pour y consigner les changements de propriétaires, les changements d'usage (construction, par exemple), et actualiser l'assiette fiscale (revenu cadastral). Ce registre n'a qu'une destination fiscale, et ne donne aucune garantie sur la localisation exacte du bien, sa surface, les servitudes qui peuvent lui être attachées.

La mise en valeur des biens agricoles par le propriétaire (faire-valoir direct) est le mode de référence, même si, dans les faits, il devient minoritaire.

Selon cette logique, l'achat de terres a donc été l'obsession permanente des paysans jusque dans les années 1960 – mobilisant une part essentielle des revenus de leur travail – avec pour objectif d'améliorer leur situation patrimoniale et transmettre une structure viable aux générations suivantes,.

Le **métayage** était la principale alternative jusqu'à cette époque, bien qu'elle organise un rapport très déséquilibré. En contrepartie de la mise à disposition de l'ensemble des moyens de production (terres, mais aussi logement, bâtiments, cheptel, outils et machines, semences, intrants divers...), le propriétaire intervient dans les choix de production et l'organisation pratique du travail, tandis que l'agriculteur fournit sa force et son savoir faire ; les deux parties partageant les fruits, même si c'est rarement en nature.

Le système survit pourtant dans quelques régions, surtout pour des productions viticoles de haute qualité, là où la valeur élevée du foncier planté, et la fragilité des vieilles vignes rendent illusoire la mise à disposition par simple location.

Même dans ce cas, on assiste une tendance à la financiarisation de la propriété et un recours à une main d'œuvre salariée hautement qualifiée pour la gestion pratique.

La nécessité d'innovation juridique pour permettre l'accès à la terre agricole

Dans la période de reconstruction, le développement de l'industrie manufacturière et la réalisation de grands équipements ont mobilisé une part croissante de la main d'œuvre, souvent d'origine rurale et agricole. Cette raréfaction des travailleurs agricoles et le souhait d'améliorer les conditions de vie à la campagne font apparaître un besoin de décollage de la **productivité** du travail en agriculture.

Pour des exploitations uniquement agricoles, cela passe par l'**agrandissement** des surfaces mises en valeur et par des efforts de **mécanisation** et d'investissement en **équipements** qu'il faut financer. L'**allègement de la charge foncière** devient inévitable et on généralise la **location** des terres. Pour l'utilisation agricole des terres tout en réalisant des investissements agricoles lourds, à rentabilité à long terme, il convient toutefois de mettre en place un système permettant de ne pas verser dans la précarité.

Selon cette logique, l'institution du **bail à ferme de 9 ans** est une innovation clé de l'après guerre. Il s'agit d'un contrat de location dont le **prix** est **encadré** et que l'on a assorti de **garanties très robustes en faveur du locataire**. Une garantie de durée, tout d'abord puisque le renouvellement tacite du bail est pratiquement assuré, de même que la transmission au conjoint ou à un descendant.

Le caractère d'ordre public de cette loi lui permet de se substituer de droit à toute tentative de mettre en place d'autres dispositions de location si la légalité de celles-ci n'est pas suffisamment établie. Il suffit que celui qui se sent lésé en fasse la demande. Un tribunal spécialisé créé en 1958 (tribunal paritaire des baux ruraux) gère les litiges.



La reconnaissance des compétences d'exploitation, une exigence pour disposer du droit de commercialiser les produits agricoles

Parallèlement on établit une **capacité professionnelle**. Seuls ceux qui en sont titulaires ont le droit d'utiliser des terres agricoles à des fins de production. Cela concerne aussi bien les terres achetées (régulation par la SAFER à partir de 1962) ou que les locations (autorisations d'exploiter). Ainsi, en France, il n'est pas suffisant d'être propriétaire d'une terre pour avoir le droit d'en commercialiser les produits. En pratique, les petits producteurs bénéficient d'une dérogation.

Cette capacité permet aussi d'accéder à des aides professionnelles (aides à l'installation depuis 1973, à la modernisation, aides PAC, aides environnementales). Elle s'acquiert par la **formation**, mais aussi par l'**expérience** (cinq années d'exercice comme salarié, conjoint, aide familiale), et n'est pas héréditaire : en cas d'accident de la vie ou de prise de retraite, le bail ne peut aller au conjoint ou à un descendant que s'ils sont titulaires de cette capacité professionnelle.

Une adaptation du système fiscal par diversification des formes contractuelles

Certaines mesures fiscales ont une valeur symbolique non négligeable. Le propriétaire d'une terre louée à bail peut demander au bénéficiaire de rembourser l'impôt « chambre d'agriculture » et aussi une partie de l'impôt foncier (max. 20%).

Les exceptions au bail de 9 ans sont donc rares et réservées à des situations spécifiques. Elles concernent :

- Le bail emphytéotique. Bail de longue durée (≥ 18 ans et < 99 ans), il a été conçu pour des terrains qui doivent être reconquis, réhabilités avant tout usage agricole. En contrepartie, le preneur dispose d'une longue durée de jouissance, de droits de sous-location, du droit d'aménager, de construire sans condition préalable. C'est un quasi droit de propriété et le preneur paie l'impôt. Seule la dégradation du bien est interdite.

Ce contrat est parfois conclu dans un cadre familial, pour des raisons fiscales (exemption de droits de mutation). C'est plus souvent le moyen choisi pour des biens publics, lorsque la collectivité propriétaire est incapable de les gérer.

- Il existe d'autres formules moins radicales (bail à long terme, bail de carrière) où la durée du contrat autorise l'**affranchissement des règles tarifaires** du bail à ferme, exonère de droits de mutation et d'ISF. Le cadre familial est la règle (GFA à partir de 1970).

- Le **commodat** est une mise à disposition gratuite dont la durée est indéfinie. Il peut être révoqué à tout moment, sans condition, même si l'usage veut que l'on tienne compte de l'achèvement des cycles de production. Toute forme de paiement, en monnaie, **en nature ou sous forme de service**, est un motif suffisant de transformation en contrat de fermage.

- En **zone de montagne**, des contrats de droit civil peuvent être conclus, en dérogation de la loi sur le fermage. La durée de ces contrats peut être réduite (en général environ 5 ans), le prix est réglementé et doit se situer en dessous des tarifs admis pour le bail à ferme. Les zones (communes ou parties), les tarifs, la durée minimum doivent être explicités dans un arrêté préfectoral. Strictement limitée aux zones de montagne, il est possible d'étendre cette possibilité aux zones littorales, aux zones humides, de manière générale aux zones fragiles d'intérêt écologique.

En Ariège, l'extension a été particulièrement vigoureuse puisqu'on peut mettre en place ces conventions à peu près partout, à l'exception des communes de vallée.

- Les conventions de mise à disposition conclues par la SAFER constituent une autre exception à la règle commune. Elles ont un usage très spécifique de mise en gestion provisoire, en attendant la réalisation d'un **événement prévisible**. Cela peut être l'acquisition de la capacité professionnelle d'un descendant ou d'un conjoint d'exploitant, à la suite d'un accident de la vie. Ces dispositions sont utilisées pour le stockage foncier en attente de grands travaux (autoroute, aéroport...) mais aussi pour attendre de trouver un acquéreur ou un nouveau locataire après une cessation d'activité. Elles sont conclues en principe pour 3 ans, parfois 6, et ne sont renouvelables qu'une seule fois.

- Le fermage est normalement un contrat écrit. Dans le passé, l'enregistrement et la conservation de ces contrats par l'administration s'imposaient pour les rendre opposables aux tiers (par exemple, les descendants du bailleur,



ou l'administration fiscale pour bénéficier de droits de mutation réduits). Au delà d'un loyer annuel fixé, l'enregistrement était **obligatoire** et donnait lieu au paiement d'une taxe proportionnelle annuelle.

En dessous du seuil, l'enregistrement était **possible**, contre versement d'une taxe unique (droit fixe des actes innommés...) exonérée si la démarche était faite dans le mois suivant la signature du bail. Cet enregistrement protégeait contre la volonté d'un éventuel acheteur qui aurait souhaité exercer une reprise séance tenante. Cette démarche conférait au contrat une « **date certaine** ».

Celle-ci était indispensable pour exercer certains droits du bail à ferme : droit au renouvellement du bail, fixation des dates limites de dénonciation, priorité en cas de vente des terrains, droit de mutation réduit, opposition au droit de reprise pour exploitation directe d'un héritier ou d'un acheteur, droit à indemnité en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, indemnisation des sortie de bail, etc.

Dans les années 60 (début en 1963), vint l'Indemnité Viagère de Départ pour inciter les anciens agriculteurs restés accrochés à leurs terres à les « libérer ». Complément de maigres retraites, cette incitation financière a connu un succès considérable.

Le développement de coopérations institutionnelles comme support de la gestion des dispositifs fonciers

La création du CNASEA en 1966 est en partie destinée de gérer ces dispositifs. Avec elle, on assiste à un afflux de baux à enregistrer, mais ils portent sur de faibles surfaces et de faibles montants de loyers. L'administration fiscale est vite débordée et met peu de zèle à faire respecter la formalité d'enregistrement.

Si l'enregistrement devient facultatif en 1989, l'intérêt de la démarche ne disparaît pas pour autant. Le locataire peut l'effectuer auprès des services fiscaux sur sa seule initiative, sans contre seing du propriétaire (le cas échéant, il appartiendra au propriétaire de démontrer l'absence de légitimité...).

Instituée en 1945, la MSA gère un régime de retraite spécifique aux exploitants agricoles, qui monte en puissance en 1960 avec la fondation du BAPSA (FFIPSA à partir de 2005). Ces fonds viennent compenser le déséquilibre démographique du régime de protection sociale (plus de retraités que d'actifs).

Pour calculer l'assiette des cotisations on prend en compte le revenu cadastral des terres dont dispose l'exploitant. Cette même source sert dans le calcul du revenu forfaitaire agricole. Cette convergence d'intérêt institue une collaboration entre la MSA et les services du cadastre. Le cadastre fournit chaque année une mise à jour de son registre à la MSA, qui en tient compte pour actualiser le compte de chaque exploitant : variations sur les terres exploitées en propriété, mais aussi actualisation des coordonnées des propriétaires pour les terres louées.

Quelques survivances bizarres :

- Le « 3-6-9 » est un dispositif n'ayant eu qu'une valeur de tolérance pour la reprise anticipée de terres à fin d'exploitation directe par le propriétaire ou un de ses descendants. Responsable d'une prolifération difficilement contrôlée de vocations agricoles parmi les descendants indirects, il y a été mis fin définitivement depuis 1975.
- La vente d'herbe, ou « comment louer sans louer ». Bien que légale, la vente de récolte sur pied est pourtant très difficile à caractériser lorsqu'elle porte sur des prairies permanentes, non semées. Lorsque cette vente est renouvelée, la pratique est presque assimilable à une présomption d'abus. Et si de surcroît, on constate un entretien de clôtures, l'abus devient manifeste.

Afin d'éviter les contestations et les conflits d'utilisation, lors de l'établissement d'une preuve de l'arrêt de tout exercice agricole, la MSA a établi un système de certificats de cession.

Pour obtenir la retraite agricole le cédant devait produire ces documents, signés par les propriétaires et par le nouveau locataire. La même procédure valant pour le versement de l'Indemnité Viagère de Départ. Ce certificat pouvait alors être exigé pour autoriser l'inscription des terres au compte MSA d'un nouvel utilisateur, en cas d'absence de bail authentique ou enregistré ou si aucun bail n'existait.

Grâce à une gestion efficace, ce registre a joué peu à peu un rôle qui dépassait ses buts initiaux, puisqu'il a également servi à attester de la qualité d'agriculteur du titulaire (critère d'éligibilité pour presque toutes les aides).



On distingue dès lors les agriculteurs à titre principal (les cotisations ouvrent des droits à la couverture maladie et à la retraite), à titre secondaire (droits à la retraite et couverture des accidents professionnels), et des cotisants de solidarité (cotisations sans droits).

La réforme de la PAC de 1990 et ses conséquences en matière de dispositifs fonciers

Avec la réforme de la PAC de 1990, une nouvelle fonction apparaît : les aides au produit (gérées par les organismes de collecte sur la base des quantités livrées) sont remplacées par des aides directes, liées à la surface et non aux quantités produites. Ces aides à la surface (primes PAC, primes à l'herbe, aides agro-environnementales) engendrent un besoin renouvelé de légitimité.

La France a opté pour un dispositif partant du registre MSA pour valider l'éligibilité des surfaces qui servent au calcul des aides. A ce titre le registre parcellaire de la MSA a alimenté le registre « surfaces » des DDAF pour la PAC en 1990. Les deux registres seront ensuite coordonnés.

Toutefois, restait à traiter le cas des terres utilisées hors contrat de fermage, hors déclaration à la MSA, à titre « verbal », question fondamentale dans les zones de montagne. Le recours à l'action des maires fut alors nécessaire, qui s'engagèrent dans un processus d'attestation à grande échelle, pour des terrains communaux et même au delà (domaniaux, ou terrains privés...). Cette solution s'est révélée être un pis-aller pour les estives collectives lorsque l'inscription MSA s'est avérée impossible.

Après quelques expériences d'attestations simultanées pour plusieurs bénéficiaires différents ou, au contraire, des refus opposés à des utilisateurs « légitimes », la portée de cette procédure a diminué.

L'utilisation du registre MSA comme preuve a conduit à en modifier les pratiques. Ainsi, des étangs ou des bosquets, dépourvus de revenu cadastral agricole, ont dû être inscrits pour permettre l'octroi d'aides agro-environnementales spécifiques.

Bien que louée, la rigueur et la qualité de la gestion du registre parcellaire MSA a cependant un coût élevé en termes de présence des contrôleurs sur le terrain, ou de vérifications croisées sur les fichiers cadastre / MSA / DDAF par exemple.

Lorsque la cotisation sociale est établie sur la base du revenu cadastral forfaitaire des terres utilisées par le déclarant, la MSA veille à éviter les sous-déclarations. Lorsque le revenu fiscal réel sert de base, les conséquences pour l'organisme sont moins immédiates et la vérification peut être moins systématique.

De plus, les engagements ne sont pas identiques entre les différentes déclarations. Pour les aides PAC, l'engagement vaut pour la saison culturale à venir. En revanche, rien n'est dit sur le droit de jouissance des parcelles déclarées. On peut ainsi déclarer des terres disponibles à l'occasion d'un échange de culture (ilots d'isolement pour la production de semences).

La confusion résulte des usages. A défaut d'enregistrement, les tribunaux et les autorités administratives élargissent la gamme des moyens admis pour servir de preuve à l'existence d'un contrat lorsqu'il n'y a pas de preuve écrite directe (exercice du droit de préemption par le locataire).

Baisse d'influence de la référence cadastrale et montée du géoréférencement graphique

Les déclarations aux organismes ont une **valeur de présomption**, valeur renforcée lorsqu'elles corroborent une trace de paiement. La **déclaration « graphique »** (dessin sur fond de photographie aérienne géoréférencée ou de vue satellitaire) remplace la déclaration sur base cadastrale depuis 2004. Elle est la référence pour toutes les attributions d'aides financées par l'Europe. L'hétérogénéité des outils de cadastre dans les pays membres a justifié la généralisation de ce système.

La référence cadastrale perd actuellement son caractère de moyen de référence. Elle reste en usage pour le traitement administratif des demandes d'autorisation d'exploiter, au moment de l'installation, pour asseoir les transferts de certaines aides (DPU, contrat MAE), et constitue encore une pièce fréquemment sollicitée par l'administration. On notera cependant que la confrontation des sources cadastrales et graphiques n'est pas



directe et nécessite une assez grande capacité d'interprétation dès lors que l'on descend au niveau du détail.

Vers un assouplissement des moyens de la preuve...

Dans la dernière période, avec le découplage des aides, l'activation de certains droits permet une certaine dose de délocalisation.

Si la rénovation de la PAC de 2013 évacue les références historiques dans la détermination des montants d'aides, le lien entre la réalité physique des terres utilisées et la constitution économique et administrative de l'exploitation agricole sera encore moins évident.

Le maintien du Registre Parcellaire Graphique demeurera sans doute un outil support pour les vérifications de « conditionnalité » et de localisation des pratiques (entretien minimal, bonnes pratiques de gestion, base des aides environnementales, dont les aides compensatrices de handicap naturel).

Cette souplesse croissante dans les moyens de « preuve », en dépit du flou ainsi généré, est apparue comme une nécessité pour permettre le maintien d'une activité économique et l'entretien de l'espace. Elle s'avère indispensable dans les zones difficiles, où les concurrences de fait pour l'usage du sol ne sont pas très prononcées, et où l'éclatement de la propriété rend illusoire un accord même verbal de tous les propriétaires. L'espérance de gain est médiocre et n'attise que faiblement les conflits.

Ce flou juridique n'est pourtant qu'un pis-aller. S'il est parfaitement supportable pour les agriculteurs « installés », l'insécurité juridique qu'il engendre permet difficilement d'envisager une implantation nouvelle, encore moins si elle nécessite des engagements financiers importants.

Regard :

De longue date les Etats ont dû intervenir sur les marchés agricoles pour éviter les crises de sécurité alimentaire et leurs conséquences directes (mortalité/morbidité, désordres publics) ou induites (effets inflationnistes de la cherté des denrées alimentaires).

Les Etats se sont donc dotés d'outils juridiques, réglementaires, financiers, physiques de plus en plus sophistiqués. Historiquement les céréales ont été les premières concernées, mais de proche en proche, les autres produits ont été gagnés. Le modèle interprofessionnel élaboré pour le blé a été adapté au cas par cas.

Repères : Décisions politiques, organismes spécialisés et outils financiers

f-1936 Office National Interprofessionnel du Blé

f-1940 Office National Interprofessionnel des céréales

f-1956 Comité Permanent d'Etude des Marchés d'Intérêt National.

f-1961 FORMA Fond d'orientation et de régulation pour tous les produits sauf les céréales (régulation des prix (« intervention » par des achats à prix garantis et revente vers les pays tiers ou d'écoulement vers des usages non alimentaires en cas d'excédents), politiques de stockage : financement de capacités de stockage (entrepôts frigorifiques, usines de congélation, outils de transport frigorifiques)).

eu-1962 Politique Agricole Commune.

eu-1966 FEOGA Fond Européen d'Orientation (politiques structurelles) et de Garantie (intervention sur les marchés).

1967 Marché unique des céréales.

1970 Office des oléagineux : SIDO

1972 Office des Bétails et Viandes : ONIBEV

1972 Premières mesures « développement Rural dans la PAC à travers trois directives consacrées à

- la modernisation des exploitations,
- l'installation des jeunes agriculteurs,
- l'aide au reboisement,

1975 Directive sur l'agriculture de montagne et les zones défavorisées.

1976 Office des vins de table (ONIVIT)

1983 5 Offices, créations nouvelles ou adaptation de d'organisations existantes :



ONIVINS, ONIPAM (plantes médicinales et à parfums), ONIFLHOR, ONILAIT, OFIVAL (Elevage+ viandes et produits carnés)

1984 Institution des quotas laitiers.

1985 Distinction dans le Feoga d'une section « Garanties de Marchés (Feaga) et d'une section « orientation » pour la politique structurelle.

1988 réforme des politiques structurelles (politiques régionales) qui mobilise les différents fonds structurels (dont le Feoga-orientation).

Entrée en vigueur du gel de terres indemnisé, facultatif dans un premier temps (programme ARTA).

1992 Directive oiseaux, directive habitats (Natura 2000, MAE, PHAE...)

La réforme PAC de 1993 institue la déclaration des cultures, un gel obligatoire. pour les producteurs de plus de 92 tonnes de céréales (12 ha SCOP), institue des aides directes à concurrence de quotas historiques (références individuelles 1991/1993) par catégorie de culture.

2003 Accords de Luxembourg sous la pression de l'OMC et des négociations du volet agricole du GATT : principe du découplage des aides mis en œuvre à partir de 2005.

Notion de conditionnalité des aides (respect de normes sur le bien être des animaux de ferme, la protection des cours d'eau, ...).

Axe 2 : Caractérisation des conflits d'usage et capitalisation des outils existants et expériences menées en matière de gestion ou d'anticipation des conflits liés à l'espace

Nous avons choisi de le structurer en trois temps. Une première partie, contextuelle, entend caractériser les types d'usage générateurs de conflits sur les territoires ruraux et périurbains. Une deuxième partie présente les méthodes d'analyse et de repérage des conflits d'usage, en détaillant celle élaborée par l'UMR SADAPT. Enfin, une troisième partie propose des pistes d'analyse et de mise en œuvre des méthodes d'anticipation et de résolution des conflits

I. Caractérisation des types d'usages générateurs de conflits

I. 1 Une évolution des contextes d'expression des conflits d'usages

Les évolutions démographiques et des domaines d'activités dans les espaces ruraux et périurbains renouvellent aujourd'hui profondément les contours des conflits d'usage. Ces mutations, couplées à l'amélioration de l'accessibilité à la plupart de ces espaces entraînent un renforcement de la concurrence entre les pratiques pour l'accès aux ressources (eau, espaces protégés ou non, foncier agricole...), et des conflits liés aux aménagements (implantation d'unités de production, de lotissements, d'infrastructures de transport, de parcs touristiques), à la pollution (eau, air), aux nuisances (sonores, olfactives, visuelles).

Les conflits d'usage dépendent également d'évolutions plus générales de la société :

- la judiciarisation croissante et la multiplication des textes réglementaires offrent aujourd'hui des ressources variées aux personnes procédurières ;
- le mode d'insertion des individus dans les territoires s'est lui aussi fortement modifié, offrant une plus large palette. La variété des occupants des espaces ruraux s'est accrue, avec l'arrivée de nouvelles catégories d'habitants et le développement de nouvelles activités, comme le tourisme ou les sports de nature par exemple ;
- un nombre croissant d'acteurs locaux appartient à plusieurs territoires et à plusieurs réseaux, et leur comportement paraît moins dicté par leur seule appartenance sociale,



dévoilant une autonomie synonyme d'expression des préférences individuelles favorable à la survenance des conflits.

Dans ce contexte en mutation, l'intérêt pour le traitement des conflits d'usage grandit de la part des organisations professionnelles, des mouvements associatifs, des administrations et surtout des élus, soucieux des conséquences des conflits d'usages sur les relations sociales sur leur territoire, et le maintien de l'ordre public. Mais aussi sur les incidences à plus longue échéance en termes de développement des espaces concernés.

Ces inquiétudes sont également liées au constat d'une moindre réceptivité des populations à l'autorité des argumentations techniques ou liées à l'expression d'un intérêt général, et donc au renforcement des oppositions dès lors que le développement de nouvelles activités, la mise en place de dispositifs de protection ou d'aménagements ne génèrent pas uniquement des retombées favorables pour les individus ou les groupes composant les populations locales. Ce potentiel de remise en cause se double d'ailleurs d'une exigence croissante des populations concernées à être impliquées de manière précoce dans le processus de choix public et non seulement consultées a posteriori.

Au-delà des tensions entre individus ou entre groupes restreints, les conflits d'usage posent la question de la compatibilité entre les intérêts individuels et l'intérêt général. Ce dernier est en général invoqué par les autorités publiques pour affirmer des objectifs de développement, probablement compatibles sous certaines conditions mais dont la complémentarité n'est pas automatique (développement économique, préservation de l'environnement, diversité et équilibre entre les activités des territoires), et dont les parties prenantes entendent infléchir les orientations pour faire prévaloir leurs droits.

Le rôle de l'Etat s'avère donc central mais ambivalent. La survenance de conflits d'usage suscite une demande d'intervention des pouvoirs publics, tout particulièrement de l'Etat, pour améliorer leur gestion soit dans une logique préventive en les anticipant par l'adaptation de la réglementation, des dispositifs de concertation et de gestion du sol, soit dans une logique curative en jouant sur le fonctionnement des tribunaux et la médiation. Mais parallèlement les projets de l'Etat sont également à l'origine de conflits d'usages. A travers leur opposition, les acteurs locaux remettent en cause non seulement les aménagements ou les périmètres de protection envisagés mais aussi le monopole de formulation de l'intérêt général et d'expertise ; poussant l'Etat à innover dans l'élaboration de ces deux domaines.

1.2 Importance et évolution des conflits par catégories d'usage

Différentes catégories d'usage sont généralement identifiées comme source de conflit sur les territoires : les conflits liés aux activités productives, et notamment aux activités agricoles ; les conflits liés aux usages résidentiels ; les conflits liés aux activités récréatives ; les conflits suscités par les enjeux de protection.

1.2.1 Les conflits liés à la constructibilité et aux zonages

Il s'agit là de la principale cause de conflits. Ils englobent l'ensemble des éléments liés à l'occupation des sols et de l'urbanisme. Citons les questions de concurrence foncière, qui s'établissent entre voisins ou entre anciens et nouveaux arrivants pour la propriété, l'usage ou la jouissance des terres, ou encore les problèmes de passage et de parcours.

Mais il s'agit avant tout des problèmes d'occupation des sols et des dispositifs mis en place pour assurer leur gouvernance et leur répartition entre différentes catégories d'usagers et différents types d'usages. Au premier rang de ces dispositifs les PLUs et les SCOTs, qui définissent les modes d'occupation des sols et le partage en zones constructibles, naturelles, agricoles... Ils donnent lieu à une contestation intense de la part des riverains et



habitants, des communes, qui remettent en cause les zonages proposés, ainsi que la temporalité de ces derniers, voire même la légitimité de l'instauration de ces dispositifs. On retrouve la même problématique avec les permis de construire, qui donnent également lieu à une intense activité de contestation, en particulier auprès des Tribunaux Administratifs. Il s'agit de contestation de permis par des habitants, et aussi de recours aux tribunaux par les pouvoirs publics, dans le cas de permis accordés dans des zones écologiquement sensibles ou en bord de mer par exemple. De manière générale, cet objet de conflit se révèle particulièrement prégnant dans les zones de forte pression foncière, comme les zones périurbaines sous influence urbaine, les zones côtières à dominante touristique ou les zones de montagne.

On notera ici une grosse problématique sur le foncier agricole, avec les questions d'achats et ventes de terres agricoles, ainsi que les questions de reconversion et de transmission des exploitations. Citons également les conflits et tensions liés aux remembrements et aux échanges et permutations de terres qui en découlent. Enfin, la principale source de conflits vient des changements d'usage des terres agricoles, qui voient leur destination changer, en fonction des passages en zones constructibles le plus souvent, avec les conséquences en termes de prix des terres qui en découlent.

1.2.2 Les conflits liés aux activités productives et aux infrastructures de production

Les transports et l'énergie arrivent largement en tête des activités mises en cause lors des conflits d'usage, loin devant l'agriculture l'industrie, les activités extractives ou la gestion (stockage, traitement) des déchets. Quelle que soit leur nature, ces activités se voient généralement reprocher différents types de nuisances : pollution de l'air, nuisances sonores, dégradation du paysage, altération de la qualité de l'eau. Certains sites suscitent également des réticences voire des réactions hostiles en raison des risques qu'ils font encourir.

Les conflits liés à l'agriculture ont pour thème essentiel les autorisations d'élevage et surtout le remembrement. Les conflits liés à la modernisation de l'agriculture ont également tendance à augmenter et se diversifier. Ils concernent notamment la création/extension d'élevage, la construction de barrages-réservoirs pour l'irrigation et la pollution (de l'eau par les engrais notamment). Le thème du stockage des farines animales est également une préoccupation émergente. Enfin, les conflits forestiers – qui étaient particulièrement nombreux et graves au 19^{ème} siècle – sont de nos jours relativement réduits et portent essentiellement sur les coupes de bois et l'ouverture de pistes forestières ou pastorales.

1.2.3 Les conflits liés aux usages résidentiels

Les activités résidentielles jouent surtout dans le sens d'une mise en cause des autres usages. Toutefois, elles génèrent également des conflits à propos de troubles de voisinage, de non-respect des règles d'urbanisme ou d'occupation illégale d'une résidence (construction sans permis de construire, stationnement des gens du voyage hors des aires réservées...) particulièrement dans les zones périurbaines.

Une part substantielle des conflits liés aux usages résidentiels traités par les tribunaux administratifs et correctionnels porte sur les règles d'urbanisme, et notamment la contestation des documents d'urbanisme (contestation de permis de construire, classement des parcelles en zones urbaines). Par ailleurs, l'importance de la part des constructions de maisons individuelles hors lotissement favorise la dispersion de l'habitat et avec elle les occasions des conflits avec les agriculteurs, notamment à propose de l'épandage.

Enfin, le décalage croissant entre le lieu de résidence et le lieu d'activité de la population rompt le lien compréhensif qu'entretenaient auparavant les populations peu mobiles avec les nuisances engendrées par les activités de production auxquelles elles participaient et qui les faisaient vivre. Par conséquent, la population résidente est aujourd'hui plus attentive aux effets induits indésirables.



I.2.4 Les conflits liés aux activités récréatives

Les conflits liés aux activités et infrastructures touristiques ont connu une croissance notable jusqu'au début des années 1990 pour régresser et se diversifier au cours de la période récente. Ils concernent à la fois l'urbanisation touristique, la création et l'extension de domaines skiables, ou la création de bases de loisirs. D'autres conflits, comme la création ou l'extension de ports de plaisance, ou l'aménagement de golfs sont beaucoup plus rares.

Les conflits suscités par les usages récréatifs (activités de pleine nature) opposent majoritairement les usagers de loisirs entre eux (par exemple kayakistes et pêcheurs) ; mais on note également des conflits d'accès avec les résidents ou les agriculteurs. Les activités récréatives créent des pollutions ponctuelles (par exemple sur les lieux de bivouacs), des dégradations de clôtures ou de berges ou plus rarement des destructions de récolte. Surtout lorsqu'elles sont pratiquées à des périodes inappropriées, les activités nautiques et de sports motorisés favorisent l'altération de la faune ou de la flore.

Les activités cynégétiques représentent une part réduite des conflits d'usages, mais occupent une place de choix parmi les condamnations pénales issues de ce type de conflits. En plus des oppositions de principe à la chasse, ces conflits concernent principalement la contestation des plans de chasse, de la chasse dans ou à proximité des espaces naturels sensibles, de la privatisation de parcelles forestières pour la mise en place de chasses privées, etc. Si les plans de chasse au grand gibier contribuent positivement à la limitation d'une faune prolifique, les conflits demeurent importants entre chasseurs et protecteurs de la nature, notamment sur des régions particulières (Médoc, Pyrénées, Baie de Somme) et à certaines périodes de l'année (essentiellement sur les oiseaux migrateurs). L'augmentation des usages récréatifs hors chasse et la réduction du nombre de chasseurs devrait entraîner une stabilisation des conflits. Cependant, les difficultés rencontrées pour la mise en application d'un jour hebdomadaire de non chasse depuis 2000, démontrent que l'idée d'une suspension temporaire reste difficile à accepter pour les chasseurs.

I.2.5 Les conflits suscités par les enjeux de protection

Les mesures de protection suscitent assez régulièrement des contestations devant les tribunaux administratifs, notamment lorsqu'il s'agit de classement de parcelles en zones naturelles (plus rarement pour les classements en zone inondable). Le dispositif Natura 2000 constitue un cas emblématique de ce type de conflits, notamment depuis la mise en place de la Directive Habitat en 1992, qui en étendant la protection des sites remarquables à la nature ordinaire a décuplé le périmètre concerné et donc les risques de conflits. Il faut par ailleurs souligner que les modalités de définition des périmètres fondées sur une expertise scientifique ont cristallisé certaines oppositions face à des solutions d'aménagement présentées comme uniques et indiscutables. La mise en place de dispositifs de concertation et une plus forte implication des élus ont permis de lever bon nombre de conflits.

Les conflits d'usage associés à la protection des espèces sont généralement la conséquence d'interventions publiques. Les oppositions des populations concernées du fait des inconvénients consécutifs à ce type de politiques ne sont pas systématiques (ex : la protection des rapaces), mais dégènèrent parfois en conflits importants (ex : effets néfastes de l'augmentation de la population de cormorans pour les pisciculteurs ou des effectifs de cervidés pour les sylviculteurs). Les interventions publiques en faveur de la réimplantation (lynx, loup) ou du renforcement des populations (ours) de grands prédateurs débouchent régulièrement sur des conflits très médiatisés.

« A l'échelle nationale, ces conflits deviennent emblématiques de la relation homme/nature. A l'échelon local, ils mettent également aux prises deux conceptions différentes de la nature, l'une considérant celle-ci pour elle-même et appelée à reprendre ses droits, l'autre la concevant de manière plus anthropisée comme le support d'activités humaines à technique douce tel le pastoralisme. La forte charge symbolique de l'opposition entre ces deux points de vue contribue à exacerber les conflits qui interviennent dans un contexte de crise de la filière ovine. » (CGP, 2005 : 31).



1.2.6 Les conflits liés à l'eau

La question de l'eau se fait sans cesse plus prégnante dans les territoires ruraux, et elle implique aujourd'hui une conflictualité croissante autour des usages de l'eau. L'eau devient un objet de conflit multiforme, qui implique toutes ses dimensions et tous ses parcours.

Les conflits que l'on rencontre dans les espaces ruraux et naturels portent tout d'abord sur la ressource proprement dite, avec la définition des droits de propriété et des usages. Qui est propriétaire de l'eau, qui a le droit de s'en servir, qui contrôle son débit et son arrivée ? Ils concernent ensuite les questions de risques associés à la ressource en eau ; c'est le cas des inondations, des arrivées massives d'eau, ou encore du ruissellement érosif et des coulées de boues, en particulier liées à l'activité agricole. La troisième cause de conflits est celle de la qualité de l'eau : il s'agit aussi bien des questions de potabilité et de turbidité, que de la qualité de l'eau qui arrive chez certains exploitants (par exemple la qualité de l'eau arrivant chez les ostréiculteurs et provenant des exploitations agricoles ou de zones urbaines soumises à une pression écologique). Il s'agit également des questions de quantité, qui se posent en particulier concernant l'activité agricole, surtout dans la céréaliculture, et les activités résidentielles, surtout dans les zones touristiques au cours des vacances d'été. Il s'agit enfin de l'accessibilité de la ressource, le conflits pouvant alors être provoqué par la rareté relative de la ressource, ou encore par la définition malaisée des droits de propriété et la volonté des populations locales à un accès large.

Dans toutes ces situations, la concurrence pour les usages est vive, et provoque des oppositions et des tensions. Elle tourne de plus en plus souvent au conflit, en raison même de la rareté de la ressource en eau et de la dégradation de sa qualité.

Les mesures destinées à l'atténuation des conflits combinent les interventions actives des pouvoirs publics (protection, indemnisation, soutien à la filière ovine) et l'appui apporté par l'amélioration des connaissances sur les animaux protégés (notamment de leurs déplacements) à destination des éleveurs, des populations locales et des associations de protection.

L'analyse de la géographie des conflits d'usages permet de mettre en évidence une prédominance de la conflictualité dans les aires périurbaines et les zones touristiques, en particulier sur les espaces côtiers, ainsi que dans les petites villes qui assument les fonctions de pôles d'animation et de services des espaces ruraux. Dans le même ordre d'idée, une étude de la revue *Combat nature* (Charlier, 1999) identifie une forte adéquation entre les types de conflits et les caractéristiques socio-économiques des espaces considérés :



Type de conflit dominant	Profil territorial
Conflits liés à l'assainissement (stations d'épuration et stockage des déchets), Conflits liés aux routes, autoroutes, rocadés	Cantons animés par les petites villes
Conflits liés aux routes, autoroutes, rocadés Conflits liés à l'urbanisation et aux projets de terrains de golf	Cantons du rural résidentiel
Conflits d'aménagement liés à l'extension des domaines skiables et à l'urbanisation touristique de montagne	Cantons de l'espace rural touristique
Conflits liés à l'urbanisation du tourisme littoral ou l'aménagement des bases de loisirs	Espaces ruraux attractifs d'entrepreneuriat et de tourisme (arrière pays méditerranéen ou proches du littoral de tourisme diffus)
Conflits liés à l'activité économique mais aussi aux activités liées à la fonction résidentielle (décharges, lignes haute tension)	Cantons de l'espace rural dense, résidentiel et productif
Conflits agricoles, conflits liés à l'abondance relative d'espace et aux bases de loisirs	Espaces ruraux peu denses, vieilliss et agricoles
Conflits liés à la chasse, à la pollution par les activités agricoles et agro-alimentaires	Plus diffus et répartis de manière assez équilibrée entre tous les cantons



II. Caractérisation des méthodes d'analyse et de repérage des conflits d'usage

L'objectif ici poursuivi est de délimiter le champ des investigations et de caractériser les méthodes d'analyse des conflits d'usage de l'espace. C'est la raison pour laquelle on commence par présenter les caractéristiques principales des conflits, avant de décrire les méthodes de recueil et d'analyse des informations.

II.1 Définition du champ des investigations

Le champ de la conflictualité est large, des conflits sociaux aux conflits armés. Afin de repérer les conflits d'usage de l'espace, il est d'abord nécessaire d'en donner une définition opérationnelle, qui permette à la fois de reconnaître et de réunir les éléments et événements conflictuels, puis de les classer afin de tracer les profils conflictuels d'une zone donnée.

Les recherches menées dans les territoires ruraux et périurbains concernent les conflits et tensions autour des biens publics de consommation

- air, aménités du paysage et fonctions de la nature
- ressources (eau, énergie...)
- déchets et pollutions
- espace de localisation et de voisinage entre individus ou activités.

On appelle conflit une opposition marquée par un engagement entre deux ou plusieurs parties prenantes (les acteurs du conflit), au sujet d'éléments matériels locaux. Ces oppositions manifestent aussi bien des caractéristiques locales liées aux dimensions spatiales que des caractéristiques sociales et économiques liées aux territoires sur lesquels ils se déroulent.

Les conflits qui nous intéressent ne sont que rarement destructeurs ou ultra-violents, comme les affrontements de guerre ou le terrorisme par exemple, qui se caractérisent par la volonté d'éradication d'un adversaire aux objectifs et projets antagoniques (Wiewiorka, 2005). Il s'agit, au contraire, d'oppositions entre des personnes qui partagent un objectif de développement ou un projet commun, ou encore qui ont pour but de vivre ensemble au sein d'un même territoire mais divergent quant aux moyens et techniques pour y parvenir.

Les conflits d'usage de l'espace sont le résultat des insatisfactions d'une partie de la population quand à des actions entreprises ou projetées par leurs voisins, par des institutions privées ou par les pouvoirs publics.

II.1.1 Une matérialité locale

Les conflits d'usage de l'espace se distinguent par leur caractère localisé, par la matérialité de leur support ou de leur objet d'intérêt, ainsi que par le fait qu'ils naissent à propos d'usages différenciés de l'espace. Les oppositions de personnes ou de groupes se réfèrent à des objets concrets, à des actes techniques en cours ou à venir, et se traduisent par des actions concrètes.

Ces conflits peuvent avoir une composante strictement locale, ou être reliés à des questions plus universelles. Ils peuvent être connaître des expansions sociales et spatiales.

Les conflits d'usage de l'espace sont inscrits dans des territoires. Ils reposent sur une base physique, se déroulent entre voisins et prennent naissance autour de biens supports matériels ou immatériels localisés. Ils s'inscrivent dans un cadre institutionnel géographique, déterminé à la fois par les jeux et les règles des instances locales et supra-locales.



Les événements conflictuels sont identifiables par rapport à un bien ou espace support défini. Les usages de ces biens ont des incidences sur le foncier, l'eau, l'air ou le paysage, incidences pouvant être créatrices de tensions. Par espace support du conflit, nous entendons l'espace au sein duquel les usages s'opposent, tels le sol ou l'eau.

L'apparition du conflit n'est pas obligatoirement liée à la survenance d'un événement matériel, mais peut également survenir en anticipation de cette dernière, par la mobilisation de certaines catégories d'acteurs opposés au projet.

II.1.2. Les participants des conflits : des acteurs et des combinaisons d'acteurs différents

Les personnes (physiques ou morales) qui se trouvent impliquées dans les conflits d'usage de l'espace peuvent se diviser de manière essentielle en deux grandes catégories :

- producteurs, usagers de l'espace à des fins productives (propriétaires ou non de l'espace et de leur outil de travail) : artisans et industriels, exploitants agricoles et forestiers, producteurs de services récréatifs impliquant une utilisation de l'espace ;
- usagers de l'espace à des fins non productives (présents en permanence sur l'espace, comme certains résidents, producteurs, chasseurs, sportifs, randonneurs, ou présents par intermittence, comme les touristes, les résidents secondaires).

Ces usagers sont impliqués dans les tensions et conflits, que ce soit à titre individuels ou à l'intérieur de groupes d'acteurs. Les conflits peuvent mettre en jeu des producteurs ou des usagers entre eux ou révéler des oppositions entre producteurs et acteurs. Toutefois, de nombreux acteurs peuvent assumer de manière conjointe des fonctions productives et non productives qui dépassent cette dichotomie.

C'est pour cette raison que l'on parle, suivant l'exemple de Janelle (1977) et de Ley et Mercer (1980), de participants aux conflits ou encore de parties prenantes des conflits.

II.1.3. 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, qui sont :

- la construction, la dégradation ou la destruction d'un bien, d'un paysage ou d'une infrastructure ;
- la mise en œuvre d'une nouvelle production ou l'extension d'une activité ;
- l'émission d'effets externes négatifs (pollutions diffuses, odeurs, écoulement des eaux) ;
- l'aménagement d'un bien ou d'un espace ;
- les questions d'accès (restriction/exclusion, ou ouverture/servitudes).

Toutefois, il n'est pas nécessaire que les biens ou les aménagements aient une existence effective pour que le conflit émerge. Il peut également s'agir de 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. Dans ce cas, le conflit est dit anticipé ou préventif.

II.1.4. Des tensions aux conflits

On appelle conflit toute tension qui se transforme en affrontement déclaré, qui passe par l'engagement d'une ou plusieurs des parties en présence.



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'Etat) ;
- la médiatisation (différend porté devant les médias, presse, radio, télévision...);
- les voies de faits ou la confrontation verbale ;
- la production de signes (panneaux interdisant un accès, barrières...).

II.1.5. Des manifestations plus ou moins patentes de la conflictualité, individuelles ou collectives

Ponctuelles ou répétitives, les tensions et conflits à propos des différents usages de l'espace peuvent se manifester de diverses manières :

- au niveau interindividuel : relations de mauvais voisinage, voies de fait, recours à des tierces parties, rétorsions, représailles ;
- à un niveau plus général, portés ou saisis par des individus (des élus par exemple) ;
- enfin, à un niveau collectif, portés ou saisis par des groupes, en particulier par des associations représentant les usagers de l'espace, des administrations, des collectivités locales ou territoriales.

Les conflits peuvent :

- se limiter à l'affrontement entre individus ;
- être mis en musique et/ou concerner des groupes d'acteurs...
- être portés devant le public (recours médiatique par exemple) ;
- impliquer le recours au règlement judiciaire.

Les stratégies des groupes et des individus sont fortement liées aux événements conflictuels. Leur mise en évidence contribue à l'explicitation des objectifs et des positionnements des acteurs dans les modes de déclenchement et de gestion des conflits. La gestion de la tension ou du conflit va souvent dépendre de l'issue recherchée.

II.1.6. Une évolution et des modes contrastés de gestion et de prévention

Tensions et conflits ont une (des) histoire(s), qui ne préjuge(nt) en aucun cas d'une résolution systématique. Certains conflits s'éteignent rapidement, alors que d'autres peuvent perdurer, avec des phases d'affrontement plus ou moins intenses et des périodes d'antagonisme plus ou moins larvées.

Une tension peut perdurer longtemps, sans se transformer en conflit, si les acteurs ne s'engagent pas. Pendant la phase de tension peuvent être mises en place des actions préventives (notamment des services), visant à empêcher la survenance du conflit. Il faut toutefois bien noter que la survenance du conflit n'est pas obligatoirement subordonnée à l'existence de tensions préalables.

II.2. Méthode de repérage des conflits

Le repérage et l'analyse des conflits reposent essentiellement sur trois sources principales de recueil d'informations :

- les entretiens à dire d'experts ;
- la presse quotidienne régionale ;



- les données du contentieux.

Le travail de repérage des conflits est précédé par un diagnostic de zone, qui permet de décrire avec précision les conflits et leur évolution et limite le nombre d'occurrences possibles.

II.2.1. Identification et diagnostic de la zone

La zone de travail peut être de taille différente selon les sources, en raison de leurs singularités. Ainsi, pour les enquêtes sur le contentieux le travail s'effectue au niveau du département en raison du trop faible nombre de données sur les tribunaux de second rang par zone et donc de leur faible représentativité.

Le diagnostic de zone doit permettre de repérer les principales caractéristiques socio-économiques de la zone et d'identifier les points saillants et les acteurs en présence. Il comprend :

- une présentation générale (localisation, reliefs, histoire, dimension socio-économique...);
- une présentation des activités en liaison avec les ressources du territoire ;
- les principaux éléments de la gouvernance du territoire, en particulier les institutions majeures.

II.2.2. La Presse Quotidienne Régionale (PQR)

Deuxième média en France, la PQR constitue un outil d'observation intéressant puisque c'est en grande partie par son biais que l'information est mise à disposition de la population. Il s'agit du principal média de l'actualité locale, avec, pour chacun des quotidiens régionaux, le quasi monopole sur son territoire de diffusion. Elle permet d'avoir accès à une information locale relativement détaillée, contrairement aux médias nationaux (Rucht & Neidhardt, 1999 ; Mc Carthy, Mc Phail & Smith, 1996).

Le travail consiste en un recensement des informations sur un quotidien régional donné, avec consultation de toutes les éditions disponibles sur une période donnée, d'au moins une année civile. Cette consultation peut se faire sur support papier ou bien en ligne.

La sélection des articles se fait sur la base de critères permettant de différencier les situations de simple tension des phases conflictuelles, en particulier à partir de la distinction entre conflits et tensions (voir point I).

Lorsque les informations contenues dans un article permettent d'identifier l'engagement crédible d'un acteur, ou qu'il fournit des informations complémentaires d'une situation conflictuelle décrite antérieurement, celui-ci est indexé à l'aide de variables telles que :

- titre
- date de parution
- édition du journal
- rubrique et page dans laquelle il figure
- bref résumé des faits relatés

Ces traitements ne visent pas une description complète des situations conflictuelles. La source présente des biais : la presse peut omettre certains événements, avoir une tendance à l'euphémisation ou à la dissimulation, être partisane ou contrôlée par certains intérêts... Son usage est cependant reconnu comme un moyen d'accéder à « la masse la plus complète d'événements dans un périmètre spatial et temporel le plus vaste possible » (Olzak, 1992 : 57).



II.2.3. Les entretiens à dire d'experts

Les entretiens à dire d'experts ont pour objet d'apporter des informations sur le niveau de la conflictualité ou à compléter d'autres sources de recueil. Les entretiens sont réalisés avec des experts, contactés auparavant par téléphone. Ils ont pour but d'identifier 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 mises en œuvre. Le choix d'experts provenant de différents milieux professionnels et associatifs a pour but de refléter une forte variété d'opinion et d'institutions.

Chaque séance d'entretien dure entre deux et trois heures : il peut y avoir une ou plusieurs séances d'entretien par expert. Les personnes enquêtées sont amenées à discuter autour d'une grille ouverte, avec pour objectif de ramener le maximum d'informations concernant les conflits et leurs évolutions.

Le questionnement ne porte pas directement sur les conflits, car cette manière de faire conduit généralement à un rejet par les personnes enquêtées. Les enquêteurs se présentent comme réalisant un travail d'enquête des situations locales de gouvernance, d'actions et d'interactions des acteurs, parfois avec des spécialisations selon les interlocuteurs et leur appartenance institutionnelle. Les questions sont toujours indirectes : les enquêteurs doivent donc être formés pour repérer les éléments de la conflictualité et doivent s'assurer que les éléments de la grille d'entretien soient tous renseignés. Le travail de dépouillement et de recollement des conflits s'effectue plus tard, dans une situation de travail en chambre.

Le travail permet d'approfondir la compréhension des processus conflictuels, de les décrire et d'en décortiquer les éléments constitutifs suivants :

- matérialité du conflit ;
- acteurs des conflits ;
- motifs du conflit et la manière dont il naît, qui participent de sa genèse ;
- 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.

Les entretiens à dire d'expert présentent des biais dus à la méthode d'analyse : les acteurs peuvent avoir oublié des éléments, grossir ou diminuer certains points, omettre, mentir... Ils permettent néanmoins de recueillir des informations inaccessibles par les autres sources et d'entrer dans la dynamique des alliances et oppositions locales (voir Deiningner et Castagnini (2006) pour la Banque Mondiale sur les conflits liés à la propriété du sol en Uganda).

a) Acteurs à contacter sur chacun des terrains

Cette liste est un pense bête. L'ensemble de ces acteurs n'est pas présent sur toutes les zones concernées. Mais il s'agit de n'oublier de contacter personne parmi les acteurs présents

1) Institutions publiques locales

Elus locaux : maires de communes et élus plus généralistes (conseillers généraux...)

Directeur ou animateurs de structure intercommunale

Responsable économique de l'aménagement de l'intercommunalité

Président de la structure intercommunale, ou responsables des commissions spécialisées (environnement, tourisme, agriculture) ...

2) Institutions de l'environnement et d'usagers de la nature

DREAL

Associations locales de défense de la nature ou liées à l'environnement (eau, randonneurs et autres sportifs de pleine nature...)



Fédérations de chasseurs/pêcheurs et leurs associations locales
ADEME ...

3) Sphère de la forêt et de l'agriculture (un focus spécifique est réalisé sur ce point pour les études avec ciblage agricole particulier)

ONF

CRPF

SAFER

Chambre d'agriculture

DDAF (Services aménagement et services d'économie agricole), DRAF

Médiateurs de la FDSEA

Syndicalisme agricole minoritaire

+ Entretiens auprès d'agriculteurs ...

4) Représentation socioprofessionnelle

Chambre des métiers

Chambre de commerce et d'industrie

Club d'entrepreneurs

+ Entretiens auprès d'entrepreneurs locaux ...

5) Aménageurs

DDE (responsable de subdivision)

Agence de l'eau

Syndicat d'électrification

Réseau ferré de France ...

6) Autres services de l'Etat

Sous-préfecture (secrétaire général ou attachés)

Services économiques

Greffiers du TGI ...

7) Autres informateurs

Journalistes de la presse locale

Notaires

Juges ...

b) Guide d'entretien et de dépouillement des entretiens

Cette grille indique les différentes informations nécessaires à collecter en vue de l'exploitation des entretiens. Elle ne mentionne pas les questions à aborder pour parvenir à ses fins. L'enquêteur(trice) doit s'assurer que l'ensemble des points est renseigné avant de terminer l'entretien. L'ordre des points est seulement indicatif. La méthode ne précise pas de liste de questions précises à adresser aux personnes interrogées. Il revient à chaque enquêteur, pour s'approprier la grille d'analyse, de construire sa propre grille de formulations des questions. La démarche d'entretien consiste à ne pas aborder directement la question des conflits avec les personnes interviewées mais plutôt de les amener à parler de la situation locale en matière de gouvernance, de situation de l'agriculture sur le territoire, de connaissance des principaux acteurs sur le territoire, des types de relations entre eux... L'enquêteur annonce clairement cet objectif en début d'entretien. Les notions de conflits peuvent alors parfois émerger naturellement de l'entretien, mais leurs configurations exactes feront dans tous les cas l'objet d'une reconstruction a posteriori par l'enquêteur lors de l'analyse de l'entretien.



Guide d'entretien et de dépouillement des entretiens

- * Lieux (diffus ou ponctuels)
- * Biens supports (ponctiformes ou linéaires)
- * Activités et leurs restrictions d'usage (productive, résidentielle, récréative, " de nature " ou réservation, infrastructures de réseaux, édilité publique)
- * Nombre d'acteurs (ou de groupes) impliqués
- * Acteurs (ou groupes) (en analysant leur degré d'organisation), en distinguant ceux qui ont un rôle d'arbitrage institutionnellement reconnu
- * Origine/déclenchement du conflit
- * Causes invoquées
- * Lien au temps (durée, fréquence)
- * Lien à l'espace (évolution de l'espace de concernement au cours du conflit en distinguant si besoin les lieux de litiges, les lieux où se déroulent le conflit et les lieux invoqués)
 - * Formes d'expression : (a) prise de parole, expressions individuelles (courriers comminatoires, altercations, déprédations volontaires, confiscation), expressions collectives (pétitions, tracts, occupations collectives, défilés, etc.), b) départ (éviction - non participation - refus passif d'obtempérer- refus durable de toute participation), c) recours aux tribunaux (juridictions civiles ou administratives).
- * Revendications éventuellement affichées par les protagonistes (arrêt de la nuisance, atténuation de la nuisance (avec ou non proposition de solution technique), exigence d'une compensation matérielle ou symbolique, arrêt de la construction, etc.)
- * Déroulement (solution éventuelle, conflit se poursuivant, accord, judiciaire)
- * Dispositifs publics éventuellement invoqués au cours du conflit (comme cause, comme élément de contexte, comme solution)
- * Types d'arguments invoqués :
 - effets sur le cadre de vie personnel, versus activités, versus milieu naturel, collectif, sur la santé de l'individu ou sur celle du groupe, sur les coûts personnels versus collectifs ;
 - sur le principe : transgression d'une règle du groupe, localement admise, d'une législation officielle.
- * Appréciation sur le comportement des acteurs censés statutairement intervenir à titre d'arbitre, de garant des règles.

II.2.4. Les analyses du contentieux

L'analyse statistique des sources judiciaires vise à examiner, à partir d'une étude du contentieux, la manière dont les participants aux conflits mobilisent les règles juridiques. Cette analyse prend donc pour objet une catégorie particulière de conflits : ceux qui font l'objet d'un traitement juridictionnel.

A l'exception de quelques rares études ciblées sur des acteurs associatifs particuliers (Leost, 1998), les



recherches statistiques sur la base des juridictions administratives sont rares en matière de contentieux sur les questions d'usage de l'espace. L'utilisation de ces sources se limite généralement à des études statistiques générales sur l'activité des tribunaux administratifs (Barré, Aubusson de Cavarlay, Zimolag, 2006).

L'analyse du contentieux judiciaire et administratif est réalisée à l'échelle du département, parce qu'il s'agit de l'échelon territorial de référence de nombreux acteurs publics en charge de la réglementation des usages des espaces ou d'acteurs para-publics et privés; et parce qu'il est généralement possible de localiser précisément les conflits dans les décisions de justice, au niveau communal (litiges privés, recours en annulation d'arrêtés ou de délibérations municipaux) ou départemental (recours contre des arrêtés préfectoraux).

Le corpus de décisions de justice est constitué en recourant à la base de données juridiques textuelles *Lamyline*, qui comprend les jugements en texte intégral des tribunaux d'appel et de cassation (Conseil d'Etat, cours administratives d'appel, Cour de cassation, cours d'appel)

L'analyse juridique des conflits ne couvre bien évidemment qu'une partie des conflits d'usage de l'espace : ceux qui font l'objet d'un traitement juridictionnel. Le « passage au tribunal » est en effet le fruit d'une sélection au travers de différents filtres : refus de négociation par un particulier, refus de régularisation par une autorité administrative... ou au contraire volonté d'utiliser le tribunal comme levier pour ouvrir une négociation bloquée ou la mener dans un rapport de force plus favorable.

II.2.5. Autres méthodes

L'identification et le listage des conflits se font à partir des informations contenues dans les trois sources de données présentées ci-dessus et de leur recollement.

Toutefois, d'autres méthodes d'analyse peuvent être ajoutées de manière annexe à cette liste. Elles ont pour but de conduire à une analyse plus précise ou à une spécification de telle ou telle dimension particulière de la conflictualité.

Nous nous contenterons de les citer ici. Il s'agit, respectivement :

- d'analyses sectorielles : par exemple des analyses ciblées sur le secteur agricole ou le domaine foncier ;
- d'analyses approfondies menées par des disciplines particulières : par exemple des entretiens à dire d'acteurs par la sociologie ou des suivis des réunions et des questionnaires postaux administrés dans le cadre de recherches en psycho-sociologie ;
- d'études de situations particulières : par exemple, étude sur une rivière, sur des bâtiments agricoles ou sur des emprises routières.

II. 3. Retours d'expérience sur l'analyse des conflits

Les résultats des recherches menées dans onze zones du territoire national¹ permettent de tracer une première carte de la conflictualité et de dégager des enseignements de portée générale concernant les conflits d'usage et

¹ PNR des Monts d'Ardèche, CC de Montrevel en Ain, Voironnais en Isère, estuaire de la Loire, estuaire de la Seine, Zone des Puys en Auvergne, Littoral languedocien, périurbain francilien, bassin versant de la Charente, Haute Corse, Ile de la Réunion.



de voisinage dans les zones rurales et périurbaines françaises. On peut en tirer un certain nombre d'éléments de nature générique sur les conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux, naturels et périurbains.

II.3.1. Les acteurs impliqués dans les conflits

Ils sont de toute nature, et représentatif de la diversité des parties prenantes présentes dans les territoires. Il s'agit tout d'abord des particuliers et des associations de défense de l'environnement ou du voisinage qui les représentent, qui occupent une place éminente dans le cadre français et sont le plus souvent à l'origine de contestations, par exemple dans le cas de construction d'infrastructures ou d'épisodes de pollutions. On trouve ensuite les entreprises privées, généralement mises en cause pour leur activité (implantation d'usines, pollution, réhabilitation de sites,...), mais pouvant également requérir, dans le cas de contestation d'arrêtés préfectoraux réglementant les installations classées par exemple. L'Etat et les collectivités territoriales sont très fréquemment impliqués dans des conflits ; ils sont mis en cause par les autres acteurs, en particulier pour les questions de construction ou d'exploitation d'infrastructures et d'exploitations classées ou de mise en œuvre de zonages environnementaux, mais on les retrouve également étant en justice, contre des constructions illégales ou des documents d'urbanisme jugé inappropriés par exemple. Les agriculteurs sont à la fois contestés pour leurs pratiques agricoles et l'usage des phytosanitaires, et contestataires, par exemple contre des mesures de protection de la nature.

II.3.2. Beaucoup de conflits sont anticipés

Contrairement à l'idée selon laquelle les conflits constituent l'aboutissement ultime d'un long processus de dégradation des relations, *beaucoup de conflits sont anticipés* et surviennent avant même le déclenchement d'une action. Le cas le plus frappant est celui des recours aux tribunaux déposés à la suite de déclarations ou d'enquêtes d'utilité publique. Dans ce cas, les acteurs locaux (le plus souvent des associations) préfèrent prendre les devants et faire émerger le problème, devant la justice ou les médias, avant même la mise en œuvre du processus de construction ou le début des opérations de production.

II.3.3. Les conflits sont des révélateurs des résistances aux politiques de zonage qui caractérisent l'espace national.

Ils mettent à jour l'existence de quatre grands types de zones de réduction du nombre d'usages:

- les zones en voie d'extension urbaine caractérisent la dynamique de progression de l'urbanisation et traduisent un effacement progressif de la distinction rural urbain. Aujourd'hui les plus dynamiques, elles sont situées en périphérie des grandes, moyennes et petites villes, ainsi que sur les littoraux
- les zones agricoles à rural dispersé concernent la plus grande surface du territoire ; l'activité de production agricole (intensive ou extensive) et l'exploitation forestière y sont prédominantes
- les zones en voie de patrimonialisation - montagne (sommets), paysages ou espaces remarquables (parcs, réserves, villages) et parties du littoral (côtes, îles, fonds marins) - font l'objet d'une activité de protection, de préservation ou de réservation
- les zones réceptacles des activités à forte externalités négatives abritent des activités de stockage des déchets, d'épandages, ainsi que des infrastructures de transport et de production d'énergie, et coïncident souvent avec des espaces de forte exclusion sociale.

II.3.4. Les conflits sont des révélateurs des mutations et des changements qui se produisent dans les territoires

Ce sont des signaux des évolutions sociales, techniques et économiques, des révélateurs de la nouveauté et des innovations. Ils témoignent des oppositions que suscitent ces dernières, des discussions autour de leur mise en œuvre, de leur (non) acceptabilité éventuelle, ainsi que de la mise en place des procédures de gouvernance et de leur transformation sous l'influence de ces dynamiques de changement. Tout changement provoque des oppositions ou des résistances, plus ou moins fondées ou pertinentes. Pendant ces phases de conflit se jouent des recompositions sociales ou de groupes d'intérêts, et des changements de nature technique ou juridique.



Après le conflit restent les nouveaux accords au niveau local, les nouveaux modes de gouvernance, les nouvelles configurations des tours de tables, ainsi que les actes techniques (changements de tracés, aménagements divers, modifications des Plans d'occupation des sols ...), qui résultent des négociations précédentes. Les conflits sont ainsi à la fois issus et à l'origine des évolutions territoriales.

II.3.5. Les conflits sont des plateformes de prise de parole

Ils permettent l'expression de catégories d'acteurs négligées par les structures de gouvernance ou dans les arbitrages rendus. Quand une partie de la population juge une décision ou une action contraire à ses attentes, à ses intérêts ou à ses projets, elle dispose de trois solutions, que nous dérivons directement des recherches de Hirschman (Hirschman, 1970).

- la loyauté, qui consiste à accepter la décision prise et à « jouer le jeu » en silence ;
- l'exit, qui consiste à abandonner le terrain (i.e. se délocaliser, ce qui correspond au vote avec les pieds ou encore à quitter l'activité exercée) ;
- la prise de parole, qui consiste à s'opposer, de manière légale ou illégale, à la décision prise et à la contester en prenant la parole. C'est la voie du conflit.

L'engagement dans le conflit, qui se traduit par des actes conflictuels tels que le recours aux tribunaux, la médiatisation, la publicisation ou la violence, manifeste le désaccord avec des projets ou des actions en cours ou en projet. Il ne conduit pour autant pas à une rupture du dialogue avec les parties adverses.

II.3.6. Les conflits d'usage de l'espace sont des ferments du lien social.

Ils solidarisent les acteurs locaux et contribuent à la constitution de réseaux d'acteurs autour de questions ou d'intérêts communs. Ils présentent la caractéristique de maintenir une communication entre les usagers qui s'opposent et, sauf cas extrêmes, préservent l'avenir et la vie en communauté. Enfin, ils constituent un rempart contre l'atonie sociale et préservent, par leur expression, du danger d'explosions plus profondes ou de fuite vers des territoires jugés plus accueillants.

II.3.7. Des illustrations de conflits tirées des études de terrain de l'INRA

Les travaux menés afin d'analyser les modalités d'émergence, le déroulement et les tentatives de résolution des conflits d'usage et de voisinage, donnent l'occasion d'exemplifier des cas de figure de conflits. Ils offrent en effet un matériel pour apprécier le contenu spatial des conflits et éclairer la diversité des formes de contraintes induites par les relations sociales et les relations de voisinage.

Les superpositions d'usage

Les conflits liés aux superpositions d'usages différents sur un même espace résultent de l'éventuelle incompatibilité des usages et pratiques considérés (effets externes négatifs) et des effets d'exclusion susceptible d'en résulter, ainsi que des effets d'encombrement, provenant de l'intensité d'un usage identique pratiqué par une multitude d'acteurs. De telles situations conflictuelles sont très souvent observées, en particulier dans les lieux ou sites très fréquentés du fait de leur richesse patrimoniale naturelle ou culturelle remarquable. Dans le cas du site du Mont Gerbier des Joncs (situé dans le PNR des Monts d'Ardèche), ce sont les projets d'aménagements visant à canaliser les flux de touristes afin de préserver la qualité environnementale de cet espace qui sont sources d'un conflit entre les partenaires pressentis pour cette opération. Les conflits entre protecteurs de la nature et chasseurs pour le partage d'un même espace sont également présents dans l'ensemble de nos terrains d'étude. De tels conflits peuvent être, dans certains cas, de nature préventive. C'est en particulier le cas lorsque l'un des usages en jeu est considéré comme vecteur d'exclusivité par certains des protagonistes, comme l'illustre la conflictuelle mise en œuvre du réseau Natura 2000 destiné à assurer la conservation de la biodiversité. L'existence d'usages récréatifs alternatifs des territoires de chasse (par exemple la fréquentation des mêmes chemins communaux par les chasseurs et les randonneurs dans l'espace soumis à une forte pression urbaine du pays Voironnais) est également fréquemment source de tensions dégénérant le plus souvent en conflits ouverts. Les conflits liés au multi-usage des cours d'eau, en particulier en Ardèche, mais également en Seine Maritime, constituent une autre catégorie d'illustration. Les usages économiques (micro-



centrales électriques, installations industrielles sources de pollutions) se heurtent aux usages récréatifs (pêche notamment, du fait des entraves à la libre circulation des poissons si les ouvrages ne sont pas équipés de passes) et à la préservation des milieux aquatiques (en Seine Maritime, la nature des travaux d'entretien des rivières est source de conflit entre la Fédération de pêche et certains syndicats de bassin versant ou de rivière). On retrouve une idée identique dans les conflits liés à la ressource en eau autour du lac de Grand-Lieu, évoqué plus bas.

Les contiguités

Le cas des contiguités renvoie à la contestation des bordures, limites de propriété, servitudes publiques et de passage... Si de tels conflits opposent le plus souvent les agriculteurs et les autres propriétaires fonciers à l'Administration, l'arrivée de nouveaux résidents dans des espaces où les usages agricoles demeurent importants semble tendre à les multiplier et la concurrence foncière qui en résulte est également source de conflits. C'est ce que nous avons observé, en particulier dans deux de nos terrains d'études soumis à une forte pression urbaine : le pays Voironnais et l'estuaire de la Loire. Les servitudes de passage ou d'utilité publique (emprise, remembrement et redistribution foncière liés à l'agriculture ou aux projets d'infrastructures routières, plans locaux d'urbanisme ...) sont en effet sources d'un contentieux administratif et judiciaire important. Le contentieux sur les modes d'occupation des sols (plans d'occupation des sols et aménagements fonciers, projets d'infrastructures impliquant une enquête d'utilité publique, permis de construire) représente près de 21% des affaires traitées en Isère entre 1981 et 2001 ; celles liées à la valeur du foncier bâti ou non affectée par des procédures soit d'expropriation, soit de remembrement sur foncier agricole, représentent respectivement 19% et 9% des affaires. Sur le même pas de temps, pour la Loire-Atlantique, 33% des affaires sont liées au mode d'occupation des sols, alors que le contentieux lié aux expropriations et à la dégradation de la valeur du foncier correspond respectivement à 2% et 7,5% des affaires

Les voisinages

Le troisième et dernier cas de figure est celui du voisinage, qui fait traditionnellement écho aux notions de nuisances et d'effets externes négatifs. Les illustrations sont ici à la fois nombreuses et variées. On peut citer les cas fréquents de conflits liés aux nuisances engendrées par les activités agricoles - en particulier d'élevage - lorsque les bâtiments d'exploitation sont situés au voisinage des habitations de résidents permanents ou temporaires. L'élevage bovin apparaît ainsi comme la source d'une importante conflictualité dans le pays Voironnais, tandis que les autorisations administratives délivrées pour des installations d'élevage porcin sont systématiquement contestées par les résidents riverains et à l'origine de conflits dans l'espace péri-urbain du Nord de l'agglomération Nantaise. De tels conflits de voisinage sont également présents dans les territoires moins soumis à la pression urbaine de notre échantillon, on peut par exemple citer le cas du conflit engendré par les pollutions chroniques des eaux de la Reyssouze par une usine d'équarrissage (District de Montrevel). Dans le Pays Voironnais, le lac de Paladru, site récréatif très fréquenté et représentant également un patrimoine écologique et archéologique reconnu, est le théâtre de plusieurs conflits, qui ont, notamment, pour support l'eau du lac. Un premier conflit concerne le niveau d'étiage, l'intérêt de nombreuses petites industries situées en aval des vannes (dont des micro-centrales électriques) s'opposant au bon déroulement des usages récréatifs localisés sur le lac (pêche et baignade). Le second concerne la qualité des eaux, l'activité agricole pratiquée plus en amont ayant pour conséquence une dégradation progressive de cette qualité (eutrophisation, algues rouges) mettant en péril l'activité récréative et touristique du lac. En Seine Maritime, la pollution des eaux des cours d'eau par les industries est également source de conflits qui opposent notamment les associations de pêche aux industriels.

Evoquons maintenant quelques exemples de conflits liés aux insuffisances des liens sociaux au niveau local et d'actions mises en œuvre pour tenter de limiter l'ampleur des conflits et leur développement. L'évocation d'un cas illustrant les inconvénients liés à la présence de proximité organisée complète le panorama.



Les inconvénients liés au relâchement des liens sociaux

Les dynamiques socio-économiques à l'œuvre dans certains de nos terrains d'étude - espaces dits ruraux caractérisés par une pénétration croissante des zones d'urbanisation - semblent avoir fréquemment contribué à un relâchement des relations de réseaux entre acteurs locaux. Le cas des conflits entre les agriculteurs et les chasseurs liés à la pullulation de sangliers dans le Parc Naturel Régional des Monts d'Ardèche en est un exemple. Ce conflit oppose en effet des agriculteurs qui doivent supporter une augmentation importante des dégâts occasionnés par les populations de sangliers et qui sont, de plus en plus souvent, des exploitants nouveaux ruraux, à des chasseurs de plus en plus fréquemment résidents urbains et accusés par les premiers d'être coupés de la réalité sociale de leur territoire de chasse. On constate une divergence des représentations en matière de légitimité de l'activité de chasse et d'acceptation des dégâts qu'elle occasionne : les exploitants nouveaux ruraux non chasseurs ne participent pas aux organisations locales de gestion de cette activité - associations communales de chasse agréées et Fédération départementale des chasseurs. L'intervention d'un médiateur apparaît comme une solution souhaitable, vers laquelle s'oriente l'administration du PNR.

Le délitement de certaines formes d'organisation collectives traditionnelles empêche également l'apparition des « petits arrangements entre acteurs » (Beuret 1999). C'est notamment le cas dans les zones de marais du Nord de l'estuaire de la Loire, réputées jusque dans les années 50 pour la qualité fourragère exceptionnelle de leur pâturage. Dans ces zones humides, des organisations locales réunissant les propriétaires des parcelles permettaient d'assurer l'entretien du réseau hydraulique complexe nécessaire à la mise en valeur agricole des terres et constituaient un espace de dialogue permettant la régulation des tensions. Ces zones de marais et leur mode d'organisation traditionnel sont aujourd'hui fortement déstabilisés par l'intensité de la déprise agricole et la montée des usages de chasse. La diminution des activités de pâturage, due aux difficultés économiques rencontrées par l'élevage extensif et la dégradation de la qualité fourragère des parcelles de marais du fait de la remontée du front de salinité et de l'accroissement du marnage dans l'estuaire, ont en effet autorisé une montée des usages de chasse sur trous d'eau aménagés pour attirer le gibier. Cet intérêt cynégétique a contribué à fortement réévaluer le prix des terres par rapport à leur valeur agricole. Il en est résulté des conflits autour de la gestion des niveaux d'eau dans les marais, qui opposent agriculteurs et chasseurs, et ne trouvent plus d'espace de régulation dans le système traditionnel, *i.e.* le réseau des syndicats privés de propriétaires de parcelles de marais de la rive Nord de la Loire. L'affaiblissement de cette forme de coordination locale se traduit par un déficit de proximité organisée, *in fine* favorable à l'expression, voire au renforcement, de processus conflictuels.

Les vertus des réseaux sociaux

Les dynamiques de périurbanisation et certaines dynamiques de population - nouveaux actifs dans les espaces ruraux comme dans le cas cité précédemment - apparaissent porteuses d'un risque d'affaiblissement des ressorts de prévention de la conflictualité (notamment du fait des divergences de représentation entre les nouveaux résidents et les usagers traditionnels de l'espace). On observe toutefois, dans certains des territoires soumis à de telles dynamiques, des tentatives de mise en place de formes locales d'organisation et de prévention des conflits. Citons, par exemple, le cas de la création d'un réseau "fermes propres" dans le pays Voironnais, espace fortement soumis à la pression urbaine. Ce réseau à vocation inter professionnelle (il vise à diffuser des solutions techniques pour réduire à la source les nuisances dont se plaignent les voisins des bâtiments d'élevage) est également et surtout destiné à améliorer l'image de la profession agricole auprès des nouveaux résidents. Une autre illustration peut-être trouvée dans l'attention portée par certaines fédérations départementales de chasseurs (en particulier la fédération de la Loire-Atlantique) à établir des relations de bon voisinage avec les nouveaux résidents - rencontres systématiques, invitations - dans des espaces fortement périurbanisés, dans le but explicite de prévenir ou d'apaiser les tensions et d'éviter qu'elles ne se transforment en conflits. On retrouve également cette logique dans un cas qui n'a pas obligatoirement à voir avec ce processus d'installation, c'est celui des contrats territoriaux mis en place par l'agence de l'Eau de Seine Normandie et visant à réunir autour d'une table les différentes victimes du ruissellement érosif (qui sont également les acteurs de la circulation de l'eau ou de son empêchement) : agriculteurs, industriels, promoteurs, résidents ... Dans cette situation, le but recherché est bien de faire discuter les parties prenantes, de rapprocher les points de vue et de



décider d'un certain nombre d'actes techniques issus de décisions collectives ou du moins acceptés par le plus grand nombre de représentants d'usagers locaux.

Comment les relations locales conduisent aussi au conflit

Mais dans certains cas, les relations locales contribuent au renforcement de la dynamique conflictuelle. Le cas du conflit autour de la gestion des niveaux d'eau du lac de Grand-Lieu est à cet égard tout à fait illustratif.

Les agriculteurs s'opposent au plan de sauvetage du lac de Grand-Lieu - écosystème remarquable faisant l'objet de mesures de protections fortes - visant à faire face à son asphyxie progressive (liée à l'eutrophisation de ses eaux) et à son engorgement. Ce plan de sauvetage, appliqué par un arrêté ministériel, recouvre une nouvelle gestion hydraulique du lac moins favorable aux activités agricoles sur les zones de marais (retardement de la période d'exondation). Initialement ralliés à l'adoption de ce plan de sauvetage, les chasseurs - une partie du lac et de ses rives est classée en réserve de chasse - et les pêcheurs professionnels ont rejoint les agriculteurs dans un front commun d'opposition à la modification du régime hydraulique. Après des ouvertures sauvages des vannes permettant de réguler les niveaux d'eau du lac et divers actes de violence collective perpétrés à l'encontre du Directeur de la réserve naturelle, une médiation a été engagée à l'initiative du Préfet de Département pour apaiser la situation. On constate ici un partage des représentations entre chasseurs, pêcheurs et agriculteurs, notamment quant aux nouvelles exigences de conservation de la nature qui leur seraient imposées par le "monde de la ville" et menaceraient la pérennité des usages traditionnels de la nature, dont ils seraient les dépositaires exclusifs. Cette communauté de vision, et parfois d'usages (les agriculteurs sont souvent chasseurs), explique en grande partie le rapprochement de différentes catégories d'acteurs par ailleurs souvent peu perméables les uns aux autres dans un front uni d'opposition aux représentants du camp de la protection de la nature.

Le rôle joué par les forts ressorts identitaires de ce territoire singulier et dans lesquels le lac joue un rôle déterminant mérite également d'être souligné. Il s'agit du sentiment de faire partie d'une même communauté, d'un même réseau familial étendu ou professionnel (notamment entre agriculteurs utilisant les prés-marais en pâture commune), voire syndical et politique ... qui font tous largement place à la rhétorique de l'origine. Cette proximité a ainsi joué un rôle moteur dans la dynamique de "bouc-émissarisation" dont a été victime le directeur de la réserve naturelle, lui-même originaire d'une des communes bordant le Sud du lac de Grand-Lieu. Ce sont la violence collective exercée à son encontre et l'exclusion qui en a résulté qui ont permis d'apaiser provisoirement le conflit.



Il est nécessaire de faire une distinction forte entre les deux grandes catégories de conflits en lien avec l'agriculture et les espaces forestiers. On trouve en effet :

- d'une part les conflits liés à l'activité agricole proprement dite, et qui opposent les agriculteurs à d'autres usagers de l'espace, voisin ou contigus. Ces conflits sont dans l'ensemble peu importants et ne concernent qu'une petite part de la conflictualité qui affecte les espaces ruraux et périurbains
- d'autre part les conflits concernant les terres agricoles. Il s'agit alors de la principale source de conflictualité dans les espaces ruraux et périurbains, car on touche à la problématique du foncier. En effet, qu'il s'agisse des problématiques de reconversion des terres agricoles, d'urbanisation et de construction résidentielles ou d'infrastructures de nature diverse, ou enfin de zonage dans les PLUs, c'est toute la question des nouvelles formes d'occupation de l'espace et des nouveaux usages des espaces ruraux qui est ici posée.

Concernant les conflits liés à l'activité agricole proprement dite, ils représentent entre 10 et 15% des cas de conflits, selon les sources. Ces conflits traduisent les résistances des populations voisines des acteurs agricoles, en lutte contre différents type de productions, usages ou activités issus de l'activité agricole. Le premier 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 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...).

Concernant les conflits autour des terres agricoles, la liste est plus longue.

- Il s'agit tout d'abord de l'ensemble de la problématique de reconversion des terres agricoles, qui donne lieu au plus grand ensemble de conflits, pour une raison très simple : la plupart des nouvelles terres utilisées pour les activités résidentielles et pour la construction d'infrastructures de transport, d'énergie et de transport des déchets sont avant tout des terres dont l'usage précédent était de nature agricole et qui sont généralement reconverties pour des usages liés à l'extension de l'urbanisation; C'est vrai autour des villes et des petits bourgs, mais aussi dans des zones plus rurales, ne serait-ce que pour la construction d'infrastructures de loisir ou de transport. Dans le même ordre d'idée, celle de la reconversion, on trouve l'ensemble des contestations autour des PLUs et (moins souvent) des POS : ici encore les conflits sont très nombreux et passent par des recours aux tribunaux administratifs, qui contestent soit le zonage décidé dans les PLUs (zones constructibles par exemple), soit la légitimité d'ensemble de ces derniers. Enfin, c'est encore la question des permis de construire et de leur recevabilité, souvent contestée auprès des Tribunaux Administratifs, qui voient des Maires attaqués pour des décisions jugées illégales.

- Il s'agit ensuite des questions liées à l'usage des terres agricoles par les agriculteurs. On trouve alors des éléments de conflictualité (moins nombreux que les précédents) relatifs à trois situations particulières. Les 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 tout d'abord. Et les conflits relatifs aux remembrements ou aux échanges des parcelles ensuite (contestés par des environnementalistes qui dénoncent les conséquences écologiques de la destruction des haies). Et enfin les conflits liés à l'adoption des conditions réglementaires qui contraignent les usages, urbains ou agricoles, des ressources naturelles (les objets visés sont essentiellement les périmètres administratifs qui délimitent le territoire d'application des mesures de protection (contestés par la profession agricole elle-même, qui juge les restrictions trop contraignantes).



III. Caractérisation des méthodes d'anticipation et de résolution des conflits

Nous ne faisons pas, dans nos travaux, d'hypothèse sur la nécessité de résolution des conflits. Au contraire, nous considérons les conflits comme une manifestation des insatisfactions ou des mécontentements, comme une forme de résistance aux évolutions et innovations et comme une manière de maintenir le lien entre des acteurs en opposition quand aux moyens de développement local.

Toutefois, les acteurs cherchent souvent à promouvoir ou à mettre en œuvre des modes de résolution des conflits et à y apporter des solutions.

Les modes de prévention et de pilotage des conflits peuvent :

- consister en des actions préventives visant à l'apaisement de la tension et à la non occurrence du conflit ;
- se limiter à l'arrangement entre acteurs ;
- s'appuyer sur une technique de type réglementaire ou juridique.

III.1. Méthodes d'anticipation

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. Ces actions peuvent se dérouler au niveau de la négociation interindividuelle, faire intervenir des tiers ou des groupes représentant les usagers de l'espace ou s'appuyer sur une voie non juridictionnelle comme la médiation institutionnalisée par exemple.

Pour arriver à une approche plus compréhensive, il importe tout d'abord de rappeler les objectifs poursuivis dans le cadre de ces méthodes, qui ont pour objet :

- de contribuer à l'élaboration ou de favoriser la mise en œuvre des projets de développement territorial ;
- de faciliter la coordination des nombreux acteurs hétérogènes des territoires ;
- d'éviter que certains acteurs ne quittent le territoire (processus de désertification ou d'abandon) ;
- d'éviter des affrontements bloquants ;
- de décider des chemins de développement, c'est-à-dire de déterminer les enjeux prioritaires pour le territoire puis de les traduire en orientations de politique de développement, et d'en tirer les conséquences en termes de spatialisation des activités humaines.

Les méthodes adoptées ont en commun leur inscription dans des démarches de gestion concertées. Qu'elles s'inscrivent au niveau du projet de territoire, de la définition d'une politique (touristique, agricole, environnementale...) locale, ou encore de l'implantation d'une infrastructure, elles adoptent le principe d'une co-construction des projets entre parties prenantes. La mise en œuvre de ces méthodes s'avère nécessaire pour répondre aux attentes des acteurs du territoire et tirer profit de leurs compétences dans le cadre de la construction d'un projet accepté par les différentes parties. Elles constituent une réponse à un mouvement de fond de remise en cause du monopole de l'expertise publique visant ainsi à reconnaître la diversité des formes d'expertise et leur dispersion sur les territoires et au sein de réseaux plus étendus.

Les dispositifs de concertation peuvent être initiés par les différentes catégories d'acteurs présentes sur les territoires. Cependant, ils sont généralement d'origine publique (dans une moindre mesure associative) et établis selon des degrés variables de formalisation. Ces démarches peuvent prendre la forme plus formalisée d'un partenariat, c'est-à-dire d'un accord sur un engagement actif entre ces parties prenantes autonomes, afin de poursuivre des objectifs communs dans le cadre d'un travail coopératif. Le partenariat encourage alors l'échange



et de dialogue favorisant la confrontation et la compréhension des différents points de vue pour construire en commun un projet. Cependant, les modalités de mise en œuvre du partenariat et les contours revêtent une importance cruciale dans l'orientation des consensus obtenus².

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.

Les formes qu'ils revêtent sont diversifiées. Dans certains cas est créée une structure chargée de mener à bien la concertation, sans que les textes en précisent les modalités en détails. Dans d'autres cas, c'est une procédure qui a été établie, mais aucune structure pérenne n'en est chargée, hormis les compétences traditionnelles de l'administration. Le débat public constitue la seule procédure dotée d'une structure permanente ouverte à toute la population.

	Existence de procédure	Absence de procédure
Existence de structure	Commission nationale de débat public	Commissions administratives
Absence de structure	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

III.1.1. Les procédures de consultation obligatoires

Les procédures d'enquête publique

Pour empêcher que le soupçon ne porte sur la qualité de ses décisions techniques, l'Etat n'a cessé, depuis quinze ans, de multiplier les procédures qui permettent au public de donner son avis. Une règle implicite semble présider à ces innovations successives : chaque procédure nouvelle va plus en amont que la précédente, descend plus avant dans les considérations techniques - et prend plus de temps.

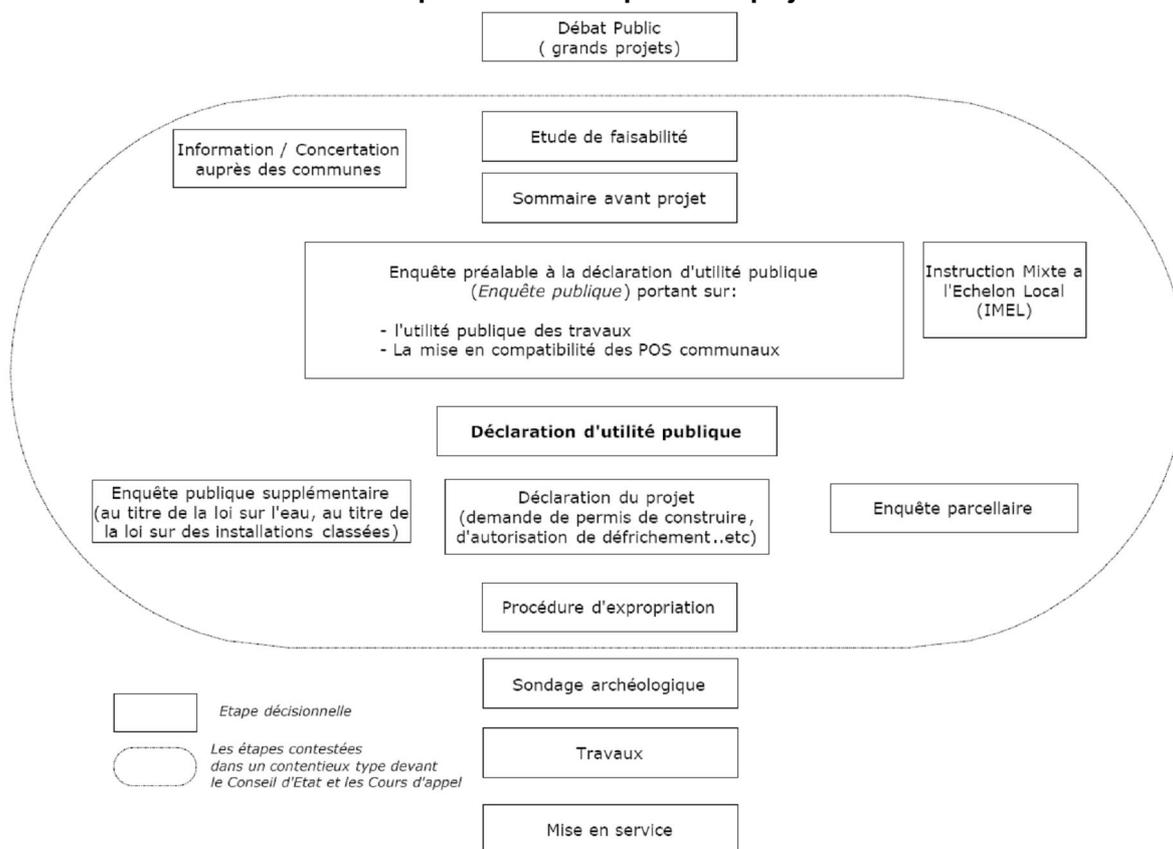
Les premières enquêtes publiques avaient pour but de protéger les propriétaires contre les empiètements abusifs de l'administration. Avec la loi N°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et de la protection de l'environnement (dite loi Bouchardeau), on va plus loin, puisque le commissaire enquêteur enregistre les avis, qui peuvent déborder bien vite le cadre étroit de la solution technique proposée. C'est ce débordement qui pousse, en 1992, à la mise en place d'une nouvelle procédure, dite circulaire Bianco, propre aux autoroutes et aux voies ferroviaires.

² Ainsi par exemple, la démarche élaborée par Terres en Villes est fondée sur un partenariat entre intercommunalité et chambres d'agriculture, et mériterait – de l'aveu même de ses auteurs – d'être « ouverte aux autres acteurs puisqu'un projet agri-urbain ne devrait pas être l'apanage des seuls élus et agriculteurs »



La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité institue une commission nationale du débat public en tant qu'entité administrative indépendante, chargée « de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent des forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. » .

Schéma: Les étapes de la mise en place d'un projet d'infrastructure



L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique a pour vocation de valider auprès de la population locale des éléments qualitatifs du projet, que le calcul économique public ne peut traiter. Ouverte par arrêté préfectoral et mise à la connaissance du public grâce à des affichages en préfectures et en mairies, elle constitue la source la plus importante de l'avis *ex-ante* des riverains sur le projet. Pendant l'enquête, les documents du projet sont également disposés en préfectures et en mairies à la consultation du public, et les citoyens peuvent exprimer leurs opinions soit en assistant aux réunions d'enquête, soit par l'envoi des courriers auprès du responsable de l'enquête – le commissaire enquêteur. Ce dernier est chargé de la production de la seule ressource sur laquelle se fonde la décision administrative : le bilan des avis publics. Or, le commissaire enquêteur est souvent perçu comme un représentant de l'administration, une sorte de "délégué d'un projet" à l'écoute des riverains. Si, formellement, les calendriers de la présence du commissaire enquêteur et de l'ouverture des registres de consultation sont bien structurés, cette image peut expliquer l'atonie fréquente de l'expression du public.



La concertation préalable

La concertation préalable à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme et de certaines opérations d'aménagement s'applique également à l'élaboration des projets de plan de prévention des risques naturels. Elle doit durer pendant toute la période d'élaboration ou de révision et donne lieu à un bilan que le maire doit présenter devant le conseil municipal.

Les collectivités locales disposent d'une totale liberté quant à la définition des modalités de concertation. En pratique, elle prend souvent la forme de réunions publiques, d'expositions de plans et maquettes, d'informations du public par voie de presse locale ou d'un registre public ou d'un journal d'information.

Les dispositifs référendaires

Les dispositifs référendaires sont des procédures facultatives. Il est possible d'en distinguer deux grandes formes en fonction de leur portée : le référendum local, à portée décisionnelle dès lors que le quorum est atteint ; et la consultation des électeurs, à simple portée consultative. Le référendum ne peut porter que sur des projets relevant de la compétence de la collectivité concernée. Si le caractère nécessairement binaire des réponses tend à limiter d'usage des référendums pour la gestion des conflits d'usage, ils peuvent cependant s'avérer utiles pour se prononcer sur l'opportunité d'aménagements et de zones de protections locales ou pour trancher une situation qui s'éternise. En revanche, les débats qui précèdent les référendums ont souvent tendance à exagérer les oppositions.

III.1.2. Les Commissions administratives

Les commissions administratives sont des structures sans procédure imposée par les textes, existant à tous les niveaux géographiques (région, département, intercommunalité, commune) et réunissant les représentants des usagers : producteurs, associations (sous condition d'agrément ou non), opérateurs, membres de l'administration et élus locaux. Leur composition n'est pas strictement réglementée et leurs membres sont généralement nommés par le préfet, à qui revient également l'initiative de les réunir.

Ces commissions sont spécialisées sur un enjeu précis et émettent des avis ou examinent des sujets pouvant permettre d'anticiper les conflits d'usages. Elles interviennent dans le cadre de l'instruction administrative des projets, avant leur réalisation. Certaines d'entre elles sont également consultées pendant le fonctionnement des réalisations (ex : Conseil départemental d'hygiène pour les installations classées). Dans la majeure partie des cas, leur rôle est strictement consultatif, l'administration n'étant généralement pas liée par les avis émis.

L'élargissement de la représentation à de nouveaux usagers a été la tendance d'évolution majeure au cours des quinze dernières années, permettant des échanges de point de vue plus diversifiés mais générant également des sources de polémique (ex : introduction des associations environnementales dans le conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage).

Par leur proximité avec les acteurs et leur connaissance des problèmes traités, les commissions locales peuvent faciliter les ajustements et l'apaisement des tensions. A contrario, dans certains cas ces commissions ne disposent pas de la distanciation nécessaire par rapport aux enjeux et passions locales, limitant leur capacité à dénouer les conflits. Par ailleurs le nombre croissant de ces commissions semble être un obstacle à l'efficacité et à la lisibilité de la concertation du fait de la confusion et de l'émiettement qu'elle implique.



III.1.3. La Commission nationale de débat public

La Commission nationale de débat public³ a pour mission de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'instruction.

Elle doit également déterminer les modalités de participation du public durant la phase de réalisation des projets ; et assume en outre, une fonction de conseil des autorités compétentes et des maîtres d'ouvrage sur toute question relative à la concertation avec le public.

Parallèlement à la mission d'organisation de débat sur des options générales en matière d'environnement (énergie, eau), la CNDP est saisie de tous les projets d'aménagement et d'équipement d'ampleur nationale⁴. La CNDP sélectionne les projets et apprécie si un débat public doit être organisé en fonction de divers critères : l'intérêt national du projet, son incidence territoriale, ses enjeux et impacts, et son niveau d'avancement.

Depuis 2002, le débat public est encadré dans des délais précis (4 mois avec une possibilité de prolongation de 2 mois), qui permet de ne pas retarder excessivement la prise de décision. Si les débats conduits par la commission garantissent une certaine neutralité et permettent l'information et l'expression de tous, certains acteurs déplorent cependant le champ trop restreint des opérations susceptibles de faire l'objet de cette procédure et regrettent l'impossibilité de réaliser ce type de débat quand l'autorité décisionnelle compétente a déjà formulé la prise en considération du projet de travaux. D'autres critiques portent sur les modalités de mise en débat, du fait de la taille des groupes mobilisés et de l'absence de formation complémentaire excluant l'expression des avis profanes.

III.1.4. Les initiatives locales du type conférences de citoyens

L'organisation de concertations résulte le plus souvent d'une demande associative ou d'élus locaux confrontés à des difficultés d'élaboration de projets d'aménagement ou cherchant à les anticiper.

Si la concertation peut répondre à des situations et des objectifs variés (identifier un problème, régler un conflit, faire aboutir un projet de territoire permettant d'anticiper les conflits), il est possible d'identifier certaines modalités indispensables à une procédure de concertation satisfaisante (CGP, 2005) :

- adopter des règles du jeu précises élaborées en commun avec les acteurs impliqués (co-construction) ;
- établir un lien réel entre les recommandations issues du débat public et la prise de décision, et l'annoncer préalablement.
- séparer les rôles entre les représentants des citoyens (panel de citoyens), les représentants des différents groupes constitués (composant le comité de pilotage), les experts techniques (choisis par le panel de citoyens sur une liste ouverte), et l'animateur ;
- élaborer 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 ;

³ L'institutionnalisation du débat public dans le cadre de la conduite des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national prend corps dans la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 qui confie aux préfets la responsabilité d'associer les responsables régionaux et locaux (politiques, économiques, sociaux et associatifs) aux différentes phases de réalisation des grandes infrastructures décidées par l'Etat. Puis la loi Barnier du 2 février 1995 qui confia l'organisation du débat public à une instance spécifique, la Commission nationale de débat public, érigée en autorité administrative indépendante par la loi du 27 février 2002.

⁴ Par exemple, la saisine est obligatoire pour tout projet dépassant un seuil financier ou physique de 300 millions d'euros ou une longueur de 40 km pour les routes, canaux ou voies ferrées.



- capitaliser les apports des débats par des productions écrites.

Parfois présentée comme une forme de panacée pour favoriser l'expression des points de vue et parvenir à des solutions locales satisfaisante, la concertation (et les différents instruments qui permettent sa mise en œuvre) doit être considérée à l'aune des avantages et des limites qu'elle porte dans les contextes de conflits d'usage révélés ou potentiels.

Au moins trois conceptions peuvent présider à la mobilisation de la concertation et des dispositifs permettant la diversification de l'expertise :

- la concertation comme démarche pédagogique : elle est dans ce cas utilisée pour favoriser l'acceptation du projet initial au prix de modifications mineures sans remise en cause du monopole de l'expertise. Elle consiste en une démarche essentiellement descendante permettant de faire adhérer le plus grand nombre ;
- la concertation comme mise en discussion des différents registres d'expertise : les différents groupes d'acteurs négocient leur propre perception de l'intérêt général dans un contexte de relativisme des expertises. Dans ce cadre, l'Etat et ses services sont considérés comme des acteurs parmi d'autres dont le rôle est surtout de favoriser la mise en confrontation des jeux d'intérêt ;
- la concertation comme moyen de diversifier les expertises : le rôle de l'Etat est alors de garantir l'échange des points de vue pour créer les conditions d'amélioration des expertises, menées selon différents registres. L'intérêt général est une construction collective que les pouvoirs publics contribuent à élaborer. Le temps de la concertation est distinct de celui de la décision.

III.2. Méthodes de résolution des conflits

L'approche de résolution des conflits (*conflict resolution*), est apparue dans les années 50, afin de faire face aux problèmes causés par les conflits armés et par les contestations de territoires. Elle a, depuis, connu un succès important, et son champ d'action s'est étendu à d'autres domaines de la conflictualité, comme les conflits internes aux organisations ou les conflits d'usage de l'espace.

Une bonne illustration en est donnée par les actions et recherches menées par l'*Association for Conflict Resolution* (<http://www.acrnet.org/>), qui a pour objet de développer et d'améliorer les pratiques de résolution des conflits, en particulier dans la sphère publique.

Cette approche a pour objectif d'assister les parties prenantes d'une tension ou d'un conflit dans leur négociation, et de les aider à explorer les causes de leur opposition ainsi que les stratégies de changements possibles, par la mise en œuvre de méthodes appropriées (Jeong, 1999). On considère alors souvent que l'apparition des conflits est liée à un échec des modes de coordination, ou encore que le conflit est révélateur d'un affaiblissement des liens de capital social (Owen et al., 2000).

Dans tous les cas, on adhère à l'idée qu'il est important de remonter à la source des conflits, de les discuter et de les analyser, puis d'y apporter des solutions. La solution des conflits naît de la discussion, de la confrontation et de la mise à jour des points de vue des parties en présence ou des groupes d'opposants.

III.2.1. Le traitement des oppositions

Les analyses en termes de résolution des conflits considèrent généralement plusieurs manières de traiter de la



question des conflits, parmi lesquelles certaines sont bien évidemment privilégiées (Jeong, 1999). On peut les présenter comme suit, selon un classement allant de la mise en place de moins en moins coercitive des décisions ou des accords :

- *le passage devant les tribunaux*, qui relève davantage de l'action de trancher les conflits que de les résoudre, mais qui apporte une solution (parfois provisoire) au problème et permet d'y mettre un terme au sens juridique, ou du moins de le renvoyer vers d'autres juridictions. A proprement parler, cette solution n'appartient pas à l'arsenal des approches de type *conflict resolution* ;
- *l'arbitrage*, qui consiste à demander à un arbitre de trancher le conflit. On peut considérer ce mode de résolution comme une catégorie informelle de jugement, qui se distingue principalement de la justice par le fait que ce sont les parties en présence qui choisissent leur arbitre ;
- *l'ombudsmancy*, qui consiste en une opération de médiation entre les particuliers et les Pouvoirs Publics, et qui joue un rôle important dans les situations où les agents individuels ou collectifs doivent être protégés des abus du Public ;
- *la médiation*, qui repose sur l'intervention d'une tierce partie dans la discussion. Cette forme de résolution, jugée plus démocratique que le recours aux tribunaux ou l'arbitrage, est de nature volontariste, car elle fait appel au consentement des parties en présence. La tierce partie, qui doit créer de la confiance et laisser se développer la discussion, doit également être davantage intéressée par le processus de dispute et de résolution que par le contenu du conflit. Elle va chercher à dégager un compromis acceptable par tous ;
- *le consensus (negociation rule making)*, procédure employée quand de multiples parties se disputent à propos de problèmes complexes. Cette solution se distingue donc des méthodes de résolution appliquées à seulement deux parties et consiste tout d'abord à désigner une tierce partie, puis à identifier des participants (représentants des divers intérêts en jeu) pouvant travailler ensemble à résoudre le conflit, et enfin à explorer les problèmes et les options possibles avec la tierce partie. La résolution repose sur un processus de compréhension des positions respectives et antagoniques ;
- *les séminaires de résolution des problèmes (problem-solving workshops)*, qui ont pour objet de permettre aux parties porteuses du conflit d'identifier et de comprendre les besoins de leurs opposants. Chaque partie doit progresser dans la compréhension de l'autre. Il s'agit du plus faible degré d'autoritarisme dans la résolution des conflits. Plutôt que de chercher un compromis acceptable, comme dans le cas de la médiation, les « facilitateurs » aident les participants au séminaire à identifier les besoins cachés ou masqués, sans que la résolution soit toujours obtenue à l'issue du séminaire.



III.2.2. Résolution des conflits dans les organisations

Les conflits peuvent trouver leurs sources dans les relations interpersonnelles ou encore entre groupes. Mais ils peuvent également prendre naissance entre les membres d'une même organisation : entreprises, exploitations, groupes d'acteurs comme une coopérative, une AOC ou un groupe d'action local, réseau local ou national, associations de défense de la nature ou de l'environnement, voire administrations.

Les situations d'innovation, en particulier quand il s'agit d'une construction interactive, sont propices à la naissance de conflits, car les participants à un même projet ont souvent des objectifs ou des intérêts partiellement divergents, qui vont donner naissance à des tensions au cours du processus d'innovation.

On recense généralement trois modes principaux de résolution des conflits dans les organisations (Dyer et Song 1995 ; Wall et al. 1995) :

- les cas où les acteurs trouvent eux-mêmes une solution, éventuellement parce que le conflit devient trop coûteux. Cette solution peut se diviser en trois sous-cas, selon que les acteurs privilégient une solution négociée, que l'un des acteurs renonce et se soumette à la décision de l'autre, ou encore que l'une des parties impose son point de vue, y compris par la force ;

- les situations « give and take », dans lesquels la hiérarchie impose une solution à l'ensemble des parties en opposition (Williamson, 2002) ou propose une solution acceptable pour tous les participants. Elles diffèrent de la médiation, peu utilisée dans les entreprises et qui concerne davantage les différents entre une institution et un usager, en ce qu'une des composantes en présence (la hiérarchie) est à la fois juge et partie et propose des concessions élaborée avec les employés ;

- l'intervention d'une tierce personne, généralement à travers des procédures de médiation ou d'arbitrage : certaines parties peuvent espérer de mise en place d'un arbitre des gains plus élevés que dans le cas de compromis.

Les managers peuvent également se contenter d'attendre que le conflit se résolve tout seul. C'est la solution dite d'évitement (Gobeli et al. 1998), dans laquelle le responsable de projet attend que le conflit se résolve de lui-même, au risque de la mise en échec du projet. Cette solution peut souvent se révéler coûteuse, en particulier si le conflit continue à dégénérer, ou encore s'il provoque un blocage des actions et projets en cours.

III.2.3. Méthodes de résolution des conflits d'usage de l'espace

Les conflits d'usage de l'espace font l'objet d'une série de traitements ou d'actions, qui ont pour but de les stopper, de les résoudre, ou de tenter d'atténuer leurs effets. Ces procédures n'ont pas pour seul objet la résolution des conflits et elles visent avant tout à harmoniser les relations entre les parties prenantes d'un territoire ou les partenaires d'un même projet de développement. Toutefois, l'objectif de limiter ou de contenir le niveau de conflictualité entre les parties prenantes se trouve au cœur de ces actions (Goetz et al., 2005).

Les décennies précédentes ont été fertiles en inventions de toutes natures visant à faciliter la mise en place du paradigme de la concertation. En France, on peut mobiliser, au niveau territorial, l'arsenal des différentes formes de participation aux débats ou à la décision, qui permet d'associer les acteurs privés ou semi-publics aux processus de gouvernance territoriale.

Les outils de concertation disponibles peuvent se classer comme suit (Beuret, 2006), de manière croissante selon leur intensité participative :



- la communication, qui a pour objet de faire passer un message et d'obtenir l'adhésion du public à une proposition de projet, provenant par exemple des Pouvoirs Publics ou d'un groupe d'acteurs locaux ;
- l'information, qui vise à mettre au courant un groupe de personnes ou des citoyens des intentions ou décisions prises, sans pour autant les associer à la prise de décision ;
- la consultation, procédure par laquelle on cherche à collecter les avis des acteurs locaux, sans garantie quant à la prise en compte des avis exprimés ;
- le dialogue, qui consiste à construire des interactions horizontales entre des acteurs mis sur un pied d'égalité et vise à l'obtention de positions harmonieuses ou acceptables ;
- la concertation, qui vise à la construction commune des éléments d'un projet, en vue d'une solution acceptée par tous ;
- et enfin la négociation, qui vise à la construction commune d'une décision, par l'ensemble de parties prenantes, ou du moins par l'ensemble des parties prenantes participant au processus de négociation (tour de table).

III.2.4. Les solutions techniques

Les solutions aux conflits ne relèvent pas toutes du domaine de la concertation ou de la négociation. Certaines solutions peuvent être de nature purement technique et apporter un remède ou une solution à un problème, ou encore atténuer les effets d'une nuisance par exemple. Ces solutions peuvent être issues d'un processus délibératif ou imposées, comme c'est le cas dans l'exécution d'un jugement du tribunal.

Les solutions techniques mises en œuvre sont les suivantes :

- acte technique en anticipation. Ce cas correspond à la modification d'un projet, au moment de la mise en œuvre des documents, à la suite d'un conflit anticipé. Il peut s'agir de d'une modification matérielle (modification d'un tracé de route...) ou sur les emprises territoriales prévues (modification d'un PLU...) ;
- acte technique en réparation. Ce cas correspond à ma modification ex-post d'uns installation, suite à un conflit ou à un jugement exécutoire. Il peut s'agit par exemple de l'installation de pare bruits sur une autoroute, de bétoires ou de mares de contention pour recueillir l'eau en cas de ruissellement érosif, de changement de pratiques de labour...
- dédommagement. Ce sont ici les compensations qui sont en jeu, qu'elles soient de nature financière ou non. Dans le cas de compensation financière, le dommage subi par une des parties prenantes sera compensé par une somme monétaire évaluée par les parties ou par le juge. Dans le cas non financier, il va s'agir d'un échange, comme par exemple les échanges de terres lors des remembrements ;
- planification spatiale. Ce cas concerne tout particulièrement l'ensemble des documents d'urbanisme, tels que PLUs, SCOTT, ainsi que les périmètres de gouvernance de type PNR, AOC... ou encore les zonages de type Znief, Natura 2000... Il s'agit de mettre en place une planification de l'espace qui vise à organiser les usages et les occupations des sols entre différentes catégories d'acteurs ou de groupes locaux, et donc d'éviter les conflits d'usage de l'espace ou de les circonscrire aux lieux de discussion préalables ;
- suppression de l'activité, déplacement. C'est le cas le plus simple, qui consiste à supprimer la cause du problème. Par exemple, dans le cas d'une usine polluante, l'interdiction de continuer à exercer l'activité, ou encore la fermeture d'un site de traitement des déchets ou d'une ferme d'éoliennes ;
- traitement par les assurances. Ce cas consiste à la signature d'un contrat privé permettant l'obtention d'un dédommagement en cas de survenance d'un évènement pris en compte par le dispositif de gestion du risque négocié entre les parties prenantes.



Aujourd'hui l'attitude face aux conflits change et la tentation de les limiter fait place à des tentatives de valorisation (en particulier dans le cas des projets d'innovation), dans le but d'augmenter les performances des participants. On ne considère plus obligatoirement les conflits comme négatifs

III.3 Illustration de méthodes d'anticipation et de gestion par les initiatives locales

Différentes méthodes de gestion des espaces agricoles, naturels et forestiers ont vu le jour au cours des vingt dernières années afin de structurer les démarches engagées pour la préservation, la valorisation et l'intégration de ces espaces au sein des dynamiques territoriales. Elles ont généralement en commun de s'appuyer sur la sédimentation de démarches expérimentales réussies et capitalisées au niveau de certains territoires pilotes ou confrontés à des situations de crise majeure. Elles se fondent également sur le souci de confrontation des points de vue et des expertises. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous avons recensé ici trois de ces principales méthodes correspondant à la logique suivie et aux enjeux traités dans le projet SAGECE.

III.3.1 L'audit patrimonial

L'audit patrimonial est une méthode d'aide à la décision en univers complexe élaborée par l'Institut de Stratégies Patrimoniales. Elle vise à répondre à un problème mettant en jeu la gestion concertée d'un bien commun.

Il s'agit d'une procédure scientifique d'analyse et de diagnostic reposant sur la capacité d'expertise des acteurs concernés par cette question, se donnant pour objectifs : de faire se rencontrer les différentes formes d'expertises et d'intelligences (universaliste, pragmatique, stratégique) ; de rechercher des situations positives pour tous les acteurs ; et de mettre en lumière des chemins de changement.

L'utilisation de la méthode d'audit pour l'évaluation d'actions sur le terrain permet de recueillir l'expertise de différents acteurs concernés par le problème et de les amener à formuler les conditions et les moyens de la mise en place d'une gestion commune de la qualité.

Cette méthode repose sur une enquête auprès des différents acteurs. L'intégration des propos recueillis permet de faire émerger les points stratégiques sur lesquels appuyer les actions futures. 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 ces entretiens seront analysées et intégrées dans un bilan.

L'audit patrimonial est réalisé en trois phases d'analyse et d'intégration. Une phase macrosystémique au cours de laquelle sont rencontrés les « macroacteurs », qui se situent à une échelle régionale ou infrarégionale (hiérarchiquement d'un point de vue de l'impact global). Une phase microsystémique au cours de laquelle sont rencontrés les « microacteurs » au niveau de « sondes » dont l'échelle et la localisation seront déterminées au cours de la première phase d'audit. Une phase d'intégration micromacrosystémique durant laquelle sont confrontés les résultats des deux phases précédentes.

La grille d'entretien utilisée lors des audits fait également office de grille de restitution, et s'articule comme suit : Identification de la situation, des qualités en jeu, des acteurs et des problèmes ; Diagnostic de l'action engagée ; Vision prospective ; Propositions d'actions.



Grille IDPA

<p>Identification de la situation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les qualités en jeu ? • Dans quelles entités sont gérées ces qualités ? • Quels sont les acteurs concernés, leurs offres et leurs demandes de qualité ? • Quels sont les problèmes posés par les acteurs ? • Quel est le problème global (problème des problèmes) ? 	<p>Diagnostic de l'action engagée</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les acteurs actifs ? Quelles actions ont-ils engagé ? Quelle évaluation peut-on faire de ces actions ? • Comment est organisé le système des acteurs actifs ? Quelle évaluation de son fonctionnement ? • Quelle évaluation de la gestion effective de la qualité de la faune sauvage et de ses habitats par le système d'acteurs actifs ?
<p>Prospective</p> <ul style="list-style-type: none"> • A quelle(s) échelle(s) de temps la situation évolue-t-elle ? • A quelle(s) échelle(s) d'espace ? • Quel scénario tendanciel d'évolution des problèmes et des réponses ? • Quel scénario négatif d'évolution ? • Quel scénario positif d'évolution ? • Quels enjeux de la résolution du problème ? • Quels sont les menaces et les atouts de la situation? Quelle est leur hiérarchie ? 	<p>Propositions d'action</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les exigences de qualité des acteurs ? • Quels sont les objectifs de qualité visés par les acteurs ? • Quels acteurs sont prêts à jouer ensemble et comment (mode d'action ensemble) ? • Quels sont les moyens à mettre en oeuvre ? • Quelle est la gamme d'actions disponible ? • Quel est le chemin de changement permettant de passer de la situation actuelle à celle souhaitée ? • Quels sont les critères d'évaluation de la réussite ?

L'audit patrimonial est une procédure qui s'appuie sur le respect de cinq règles :

- Avant chaque entretien, strictement personnel, libre et volontaire, l'auditeur informe la personne auditée du nom du commanditaire de l'audit patrimonial, et de son libellé ;
- L'auditeur patrimonial garantit explicitement et personnellement à chaque personne auditée la stricte confidentialité de ses propos ;
- L'expertise recueillie n'engage ni l'auditeur ni le commanditaire dans une obligation d'agir ;
- A chaque niveau d'intégration, les audits donnent lieu à un rapport de synthèse qui engage la responsabilité personnelle de l'auditeur patrimonial ;
- Les différents rapports de synthèse et le rapport final sont gérés sur le plan de la confidentialité et de la diffusion par le seul commanditaire de l'audit patrimonial.

Cette méthode a été utilisée dans des situations variées de difficultés de gestion des biens communs environnementaux, et sous l'impulsion d'acteurs à statuts diversifiés, comme par exemple :

- **Association locale de la Sèvre Nantaise et de ses affluents:** comment gérer l'eau de façon globale ? Permettre aux acteurs locaux de retrouver leur légitimité, autour de leur bien commun.
- **DIREN de Languedoc Roussillon:** Gestion durable des ressources en eau Mobiliser les acteurs locaux autour d'un bien commun.
- **AFOCEL:** Opposition de la profession au plan d'adoption des eucalyptus en Midi-Pyrénées. Eclairer et évaluer de façon globale un problème de gestion du vivant



- **Institution Patrimoniale du Haut-Béarn**: réintroduction de l'ours et pastoralisme

Considéré comme un bon outil de compréhension des enjeux et conflits autour de la gestion du vivant sur les territoires, l'audit patrimonial est cependant parfois considéré comme une démarche dans laquelle le passage à la gestion en bien commun est plus difficile, nécessitant donc une attention particulière des acteurs concernés et des pilotes de l'opération sur les modalités de mise en oeuvre des solutions dégagées.

III.3.2 L'arbre à ressources

L'arbre à ressources est une méthode de mise en débat de la place de l'agriculture dans le territoire élaborée par le GIS Alpes du Nord. Elle a été utilisée dans différentes situations sur le massif alpin, comme par exemple : débat sur la révision d'un PLU (commune de St Martin d'Uriage, Isère), élaboration d'un projet agricole sur les quatre cantons de « Coeur de Savoie », réflexion stratégique sur les enjeux d'évolution de l'agriculture dans les territoires de l'Isère, (partenariat entre le Conseil Général de l'Isère et la Chambre d'agriculture).

Cette méthode se fonde sur un 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 ?** ressources foncières pour une activité de production bien sûr, mais aussi ressources humaines, environnementales, marchandes, etc. pour concevoir de nouveaux produits et de services.
- **en quoi l'agriculture peut-elle constituer une ressource pour le développement local**, en contribuant, par ses activités de production, ses aménités, ses services, à satisfaire les besoins des habitants et des autres usagers du territoire ? Comment mieux aménager l'espace pour satisfaire aux besoins des différents usages ?

Elle se donne pour objectif de rechercher des marges de progrès par un partage des ressources adapté aux besoins de tous, et par la valorisation commune de nouvelles ressources pour le développement local.

L'arbre à ressources est un outil de dialogue territorial, destiné à faciliter l'animation d'un autodiagnostic par un groupe. Il favorise l'expression de points de vue sur le territoire, sur les rôles de l'agriculture, sur le partage des usages de l'espace et sur les voies de développement possibles. En phase d'émergence de projet, il permet à des acteurs de s'accorder sur des enjeux prioritaires, de repérer les connaissances manquantes pour un diagnostic, et d'identifier des pistes d'action à explorer. Il s'adresse tout autant à un public d'agriculteurs, d'élus ou d'autres usagers ou gestionnaires de l'espace. Sa mise en oeuvre est simple – une à deux réunions d'un groupe d'acteurs – et requiert peu de préparation de la part de l'animateur local.

Cette démarche repose sur une double hypothèse :

- La pérennité d'une fonction de production agricole dans un contexte périurbain est liée à la disponibilité en foncier à la fois d'un point de vue quantitatif (espace disponible) et qualitatif (accès aux parcelles, etc.). Ce sont les ressources spatiales. Pour gérer et bien utiliser ces ressources il existe des marges de manoeuvre à mettre en oeuvre dans les exploitations d'une part (adaptation à un contexte de voisinage avec d'autres habitants) et dans les documents d'aménagement d'autre part (protection et aménagement des espaces agricoles)
- La fonction de production seule, est insuffisante pour assurer à moyen terme la viabilité économique et sociale de l'agriculture, et sa légitimité dans les projets de développement et d'aménagement. L'élargissement du projet agricole vers la valorisation de ressources territoriales – souvent avec d'autres acteurs - offre un gisement d'opportunités pour consolider la viabilité économique de l'agriculture, renforcer sa reconnaissance sociale et sa légitimité dans les territoires.

La démarche d'appréciation de la situation locale consiste à qualifier l'adéquation entre une demande urbaine sur



un certain nombre de fonctions territoriales (offre de produits locaux, qualité du cadre de vie, identité territoriale, ...) et l'offre agricole pour y répondre. Elle se décline selon trois axes de questionnements et de confrontation des points de vue :

- Comment « traduire » les liens agriculture – territoire en « ressources » : définition des composantes des ressources, de leur importance en terme d'enjeux pour l'évolution de l'agriculture et des autres usages du territoire.
- Comment évaluer qualitativement la situation sur votre territoire : **« comment apprécier la situation locale ? »** : indicateurs qualitatifs pour accompagner l'autodiagnostic de l'état de la ressource par l'animateur et/ou le groupe, selon trois niveaux : « vert » : situation favorable, atout ; « jaune » : tension ; « rouge » : point faible, problème.
- Comment introduire une réflexion sur les marges de progrès, les pistes d'action : **« quelles marges de progrès ? »** : pistes indicatives de leviers d'action mobilisables par l'agriculture et/ou les collectivités, en réponse au diagnostic de l'état des ressources. Il s'agit de s'interroger sur les moyens mobilisables pour améliorer l'adéquation entre un potentiel de ressources locales, et leur degré de valorisation par l'agriculture.

Un double diagnostic est réalisé consistant à qualifier les états des ressources spatiales et des ressources territoriales et à rechercher les marges de progrès.

Pour cela, les acteurs sont amenés à porter un jugement et à le confronter à ceux des autres sur les ressources spatiales et territoriales.

Les ressources spatiales qualifient l'organisation des usages de l'espace et son aptitude aux usages agricoles pour les productions végétale et animale. Au titre des ressources spatiales les jugements portent sur les disponibilités foncières ; les déplacements des animaux et du matériel ; la mixité d'usages ; la continuité spatiale ; et la pression sur les ressources naturelles.

Les ressources territoriales sont des éléments fondamentaux du développement du territoire, mobilisables par une construction sociale – impliquant souvent d'autres acteurs que les agriculteurs seuls – leur potentiel est lié au territoire local et aux opportunités de développement de nouvelles activités répondant à des fonctions attendues de la part de l'agriculture par la société. Au niveau des ressources territoriales, les acteurs s'intéressent à la situation des « Filières et valorisation locale des produits », « Image / paysage / environnement », « Contribution au patrimoine territorial », « Réseaux sociaux et vie locale », et « Réseaux professionnels et organisations ».

III.3.3 Méthode de co-construction des politiques agricoles périurbaines d'agglomération

Elaborée par l'association Terres en Villes, cette méthode vise à 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.

Cette démarche permet la définition et la mise en œuvre d'un projet commun. Elle traduit la mobilisation des éléments considérés comme nécessaires à la mise en place d'un projet cohérent co-construit, à savoir la volonté politique, l'animation technique et la mobilisation de moyens financiers.

Selon ses promoteurs, la mobilisation de ces trois points assure la cohérence, la mise en œuvre et le suivi du projet. Elle favorise également la prise en compte et la concertation avec les autres acteurs du fait de la clarification et l'affirmation des engagements de chacun.

La mise en œuvre de cette méthode sur les territoires peut prendre appui sur un guide de co-construction des politiques agricoles périurbaines d'agglomération, accompagné d'un rapport plus développé qui présente et détaille une démarche type théorique, et devant permettre à chaque territoire d'apprécier et de s'approprier cette démarche. Cet outil vise à donner aux acteurs les moyens de comprendre les enjeux de chaque étape et d'y répondre, il identifie des outils et méthodes pour permettre la réalisation des étapes. A chaque territoire ensuite de les mobiliser afin de co-construire et d'adapter cette démarche selon son contexte local et son histoire.



Axe 3 : La méthode développée dans le cadre du projet SAGECE : un diagnostic partagé suivi d'une grille de lecture et d'analyse des conflits potentiels à partir d'une approche multisectorielle

La méthode définie dans le cadre du projet SAGECE a été mise en place au travers de nombreuses réunions de consortium rassemblant INRA, Chambres d'agriculture du Tarn et de l'Ariège et les Parcs naturels régionaux du Haut-Languedoc et des Pyrénées Ariégeoises. Elle a ensuite été testée et réajustée sur 16 territoires test du Tarn et des Pyrénées Ariégeoises.

La méthode SAGECE a été élaborée en s'inspirant de 4 autres méthodes décrites ci-dessus en axe 2 :

- La méthode INRA d'analyse de conflits ;
- La méthode « audit patrimonial »
- La méthode « arbre à ressources »
- La méthode « terre en ville ».

Elle se décompose en 4 grandes étapes :

1 - La réalisation d'un pré-diagnostic communal : recueil de données existantes (INSEE, RGA, Chambre d'agriculture...), et diagnostic agricole et paysager global.

2 - La réalisation d'un diagnostic partagé :

- o 1 - entretiens avec les Maires puis avec des conseillers municipaux afin de connaître les actions passées en matière de foncier, d'aménagements..., comprendre les objectifs agricoles et fonciers de la commune et spatialiser les zones à enjeux particuliers, comprendre les liens avec les autres communes du groupement et définir les zones à enjeux en termes de foncier agricole...
- o 2 - entretiens avec les acteurs départementaux en matière de foncier agricole (conseillers agricoles de secteur, Conseils généraux, SAFER, CRPF, Fédération pastorale...).

3 - La réalisation d'un diagnostic technique pluridisciplinaire sur les zones à enjeux définies par les élus avec construction d'une matrice évaluant le niveau d'enjeu auquel la zone est soumise.

4 - Le croisement du diagnostic technique et du diagnostic partagé pour la proposition d'un plan d'action concret sur le foncier agricole des zones à enjeux.

I- Etape 1 : Réalisation d'un pré-diagnostic communal

La réalisation d'un pré-diagnostic communal consiste à recueillir les données existantes (INSEE, RGA, Chambre d'agriculture...), pour constituer quelques éléments du guide d'entretien avec les élus de la commune. Ces données sont également essentielles pour permettre de dresser un premier panorama de la situation de la commune et peuvent, le cas échéant, constituer des éléments de relance lors des entretiens avec les élus, notamment lorsque l'équipe municipale est jeune et n'a pas forcément conscience des actions passées ou de toutes ces données.

Ce pré-diagnostic peut également s'accompagner :

- d'une visite terrain pour apprécier les grands enjeux agricoles et paysagers,
- de recherches dans la presse, ou par oui dire, de projets potentiellement générateurs de conflits sur cette commune (projets d'aménagement, projets d'installation de nouvelles activités...).

Données à recueillir dans le cadre du pré-diagnostic :

- évolution démographique depuis 1975,
- activité dominante sur la commune,
- nombre d'emplois agricoles,
- orientations technico-économiques, part de la SAU (Surface agricole utilisée), part de la surface toujours



en herbe...

- aménagements fonciers existants (AFP, réglementations de boisements, remembrement...),
- présence de documents d'urbanisme,
- présence d'éléments paysagers ou naturels particuliers (Natura 2000, sites classés, éléments figurants au Plan de Parc...),
- cartographie des déclarations PAC avec une couleur pour chaque exploitation,
- carte des zones non forestières dont les pentes sont < à 15 % et déclarées ou non à la PAC : surfaces potentiellement exploitables pour une activité agricole.

Ces données générales permettent d'apprécier le contexte global de la commune, son évolution ces dernières années et la part de l'activité agricole.

Elles permettent également d'apprécier les surfaces exploitées, le niveau de morcellement des exploitations, le nombre d'agriculteurs exploitant sur la commune et dont le siège est hors ou dans la commune.

Enfin, ces données permettent d'ores et déjà de visualiser le nombre de terres potentiellement agricoles et non déclarées à la PAC. Un recouplement terrain et au cours des entretiens est ensuite nécessaire pour savoir si elles sont exploitées ou pas.

II- Etape 2 : Réalisation d'un diagnostic partagé

II-1- Réalisation d'entretiens avec les élus

Au travers de ces entretiens, avec les Maires puis avec des conseillers municipaux, l'objectif est de :

- prendre connaissance des actions passées en matière de foncier, d'aménagements...sur la commune,
- de comprendre les objectifs agricoles et fonciers de la municipalité,
- de définir et spatialiser les zones à enjeux particuliers,
- de comprendre les liens avec les autres communes voisines.

Au cours de ces entretiens, les élus sont amenés à définir les zones à enjeux sur la commune pour lesquelles ils sollicitent un diagnostic technique sur les enjeux fonciers, agricoles et paysagers.

Lors de la réalisation des entretiens avec les élus municipaux, il est apparu important de mener les entretiens séparément entre le Maire d'une part et les conseillers municipaux d'autre part. Le Maire, a ainsi plus de facilités à s'exprimer sur sa vision stratégique et sur les zones à enjeux, ce qui est essentiel pour la suite du projet. Le fait de mener des entretiens séparément permet également aux protagonistes de s'exprimer plus librement sur les conflits, qu'ils soient ouverts ou latents.

Dans les communes de taille importante, l'entretien avec des directeurs de services s'est révélé très fructueux : ils ont une bonne connaissance des enjeux.

Lors de ces entretiens, il est important de s'appuyer sur les documents préparatoires (cartes, chiffres...) : d'une part, parce que les élus ont parfois tendance à oublier les agriculteurs qui exploitent sur la commune mais dont le siège est sur une commune voisine, et d'autre part, pour pouvoir relancer efficacement les entretiens, sur les communes où la situation agricole est particulièrement difficile (cas de communes en déprise agricole notamment).

Exemple de déroulé d'entretien avec les élus mis en œuvre dans le cadre du projet SAGECE.

Pourquoi vouloir agir sur le foncier ?	Reprendre la fiche candidature au projet SAGECE et relancer sur la base des enjeux cochés sur la fiche
--	--



Passé de la commune	Quelles sont les principales évolutions du territoire ? Quel impact ça a sur le foncier agricole? <i>Zoner les enjeux sur carte</i> Quelles actions ont déjà été engagées sur le territoire pour répondre à ces évolutions ? Qui les a menées ? Comment ? Pourquoi ?
Situation actuelle de la commune	Quelles actions envisagez-vous aujourd'hui pour résoudre les problèmes liés au foncier agricole ? problèmes ? A quel stade d'avancement sont-elles ? <i>Les positionner sur carte.</i> Quelles parcelles sont communales ? Objectif : identifier les marges de manœuvre.
Futur de la commune	Quels projets tiers impactants pour le territoire sont susceptibles de naître et de modifier les équilibres par rapport au foncier agricole ? Comment voyez-vous l'avenir de votre territoire ? Est-ce générateur de conflit ? Que souhaiteriez vous en terme d'évolution territoriale ? Est-ce générateur de conflit ? Comment pensez-vous y arriver ? Avec quels outils ? Positionner <i>les objectifs sur la carte</i> Qu'attendez-vous du projet SAGECE ?
Liens avec les autres communes voisines	Quels liens y a-t-il entre les enjeux et projets de votre commune et ceux des communes voisines?

II-2- Réalisation d'entretiens avec les acteurs départementaux agissant sur le foncier

Les acteurs départementaux agissant sur le foncier tels que le Conseil général, la SAFER, la DDT, les conseillers agricoles de secteur des Chambres d'Agriculture ou encore les forestiers, les pastoraux (fédération pastorale par exemple) peuvent apporter énormément d'éléments complémentaires à ceux de la commune notamment en terme d'historique si la municipalité est jeune.

Ces entretiens permettent :

- De faire le point sur les actions passées des communes en question en termes de foncier : ce qui a marché ou au contraire les échecs ;
- De visualiser avec la SAFER les mouvements de foncier (à la vente) opérés ces dernières années sur les communes considérées : cela permet d'analyser la situation en terme de rareté du foncier.

Ces entretiens permettent également d'amorcer un débat sur les outils potentiellement mobilisables pour répondre aux enjeux fonciers exprimés par les élus.

Exemple de déroulé d'entretien avec les acteurs fonciers départementaux

Actions foncières ou agricoles développées sur la commune X ?	Quels projets ont déjà été menés par l'organisme sur la commune en question ? S'il n'y a pas eu de projet est-ce par un manque de demande de la part des acteurs municipaux ou des agriculteurs ou par une absence de volonté d'agir de la part de l'organisme en question ? <i>Localiser les projets sur la carte</i>
Echecs et réussites des actions foncières ou agricoles passées sur cette commune ?	Quels ont été les échecs et les réussites de projets développés ? Caractériser les causes et les conséquences de ces réussites ou de ces échecs. Préciser si ces facteurs d'échecs existent toujours ou si la situation a évolué depuis (modification des acteurs en présence...) Quels ont été les jeux d'acteurs, les facteurs de blocage, de réussite... ?



Présenter les projets et les volontés de la commune et discuter de leurs avis sur ces projets	Mettre en regard les objectifs actuels de la commune avec les actions passées et les jeux d'acteurs.
---	--

Une fois les enjeux définis par la municipalité, des éléments de contexte précisés à la fois par la municipalité et les acteurs départementaux, le diagnostic technique peut être élaboré.

III- Etape 3 : Réalisation d'un diagnostic technique, en particulier, sur les zones à enjeux définies par les élus

L'objectif du projet SAGECE étant de proposer un diagnostic pluridisciplinaire des zones sur lesquelles se rencontrent des problèmes de foncier agricole, il a été proposé de réaliser :

- Un diagnostic agricole par la Chambre d'agriculture ;
- Un diagnostic naturaliste et paysager par l'équipe du PNR.

Ce diagnostic technique permet **d'objectiver** la situation, d'identifier certaines causes ainsi que les conséquences possibles d'un « laisser faire » si la commune n'intervient pas sur le foncier. Le fait de réaliser ce diagnostic de façon pluridisciplinaire permet non seulement de croiser les regards de deux structures ayant des approches territoriales très différentes pour être plus fortement force de propositions.

III-1- Réalisation du diagnostic technique agricole

Le diagnostic agricole a été réalisé par les Chambres d'agriculture à partir de données dont elles disposaient et à partir d'entretiens ou de réunions avec les agriculteurs.

Eléments analysés :

- Evolution des systèmes d'exploitation sur la commune
- Structure et régime de fonctionnement des exploitations agricoles en place : surface exploitée, taille des cheptels, systèmes de production en place, exploitation en voie de développement, ...
- Structure foncière (regroupement, enclavement, morcellement),,, taille des parcelles, nombre de propriétaires/exploitation, évolution de la SAU
- Provenance des exploitations (situation des sièges)
- Niveau de dynamisme des exploitations en place (âge des chefs d'exploitation, transmissibilité des exploitations, existence de projets, niveau de production, stratégie patrimoniale (entretien d'un bien de famille par ex.), agriculteur à titre principal ou secondaire)
- Mode de faire-valoir : niveau de maîtrise foncière (propriétaire ou pas)
- Vocation des parcelles et évolution de l'occupation du sol
 - o prairies de fauche, terres labourables, prairies pâturées
 - o parcelles à enjeux stratégiques pour le fonctionnement des exploitations: épandage/irrigation...
- Bâtiments agricoles : RSD/ICPE : distances réglementaires, projets de construction....
-

Sont ainsi cartographiées des **parcelles stratégiques** pour chaque exploitation (zones d'épandage, parcelles proches des bâtiments, parcelles mécanisables, parcelles irriguées...).

Sont mis en évidence les **enjeux agricoles sur le secteur étudié**



III-2- Réalisation du diagnostic naturaliste et paysager

Le diagnostic naturaliste et paysager a été réalisé par les équipes des Parc naturels régionaux à partir d'analyses et de relevés terrain. L'objectif est de mettre en évidence en particulier :

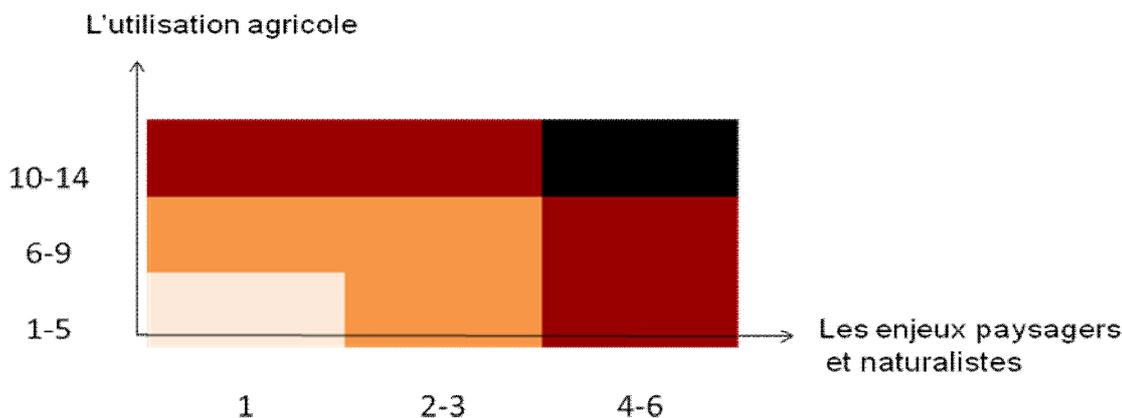
- L'identité du territoire étudié, des différentes entités paysagères et leurs caractéristiques, leurs facteurs d'évolution... ;
- Les secteurs en cours d'enrichissement et à valeur paysagère et/ou naturaliste sur lesquels il faut agir en priorité ;
- Les secteurs à enjeux naturalistes sur lesquels un système d'exploitation doit être ciblé en particulier (petits ruminants sur pelouses sèches par exemple...)
- Les secteurs à enjeux urbanistiques : définition des enveloppes potentiellement urbanisables ou à l'inverse, des zones à ne pas urbaniser sur la base des enjeux naturalistes et paysagers.

III-3- Croisement des résultats des diagnostics agricoles avec les résultats issus du diagnostic naturaliste et paysager : création d'une matrice

Afin de mieux synthétiser les enjeux agricoles, fonciers, paysagers et naturalistes, une matrice multicritère a été réalisée (Cf schéma ci-dessous) : elle permet de synthétiser le niveau d'enjeu et de risque de conflits d'usages liés au foncier agricole. La matrice est l'outil conceptuel utilisé par les techniciens, elle se traduit pour les élus par une cartographie des niveaux d'enjeu allant du rose clair (enjeu faible) au noir (enjeu fort).

Elle permet ainsi aux élus de disposer d'un diagnostic objectif et multicritère de la situation. Elle permet de hiérarchiser les conflits liés à l'évolution du foncier agricole en les pondérant et en les localisant. Cette matrice reprend des éléments des diagnostics techniques décrits ci-dessus et les synthétise.

Risques de conflits liés à :



Pour l'aspect « utilisation agricole », 6 types de critères sont pris en compte pour évaluer le niveau d'utilisation agricole d'un groupement de parcelles. A chaque critère est attribuée une note représentant le niveau de risque



de conflit, par exemple, un îlot agricole équipé d'un bâtiment ICPE aura une note de 2 car la présence d'un tel bâtiment est à la fois primordiale pour la vie de l'exploitation en question et en même temps fortement génératrice de conflit dans le cas où il y aurait développement de l'urbanisation à proximité de ce bâtiment.

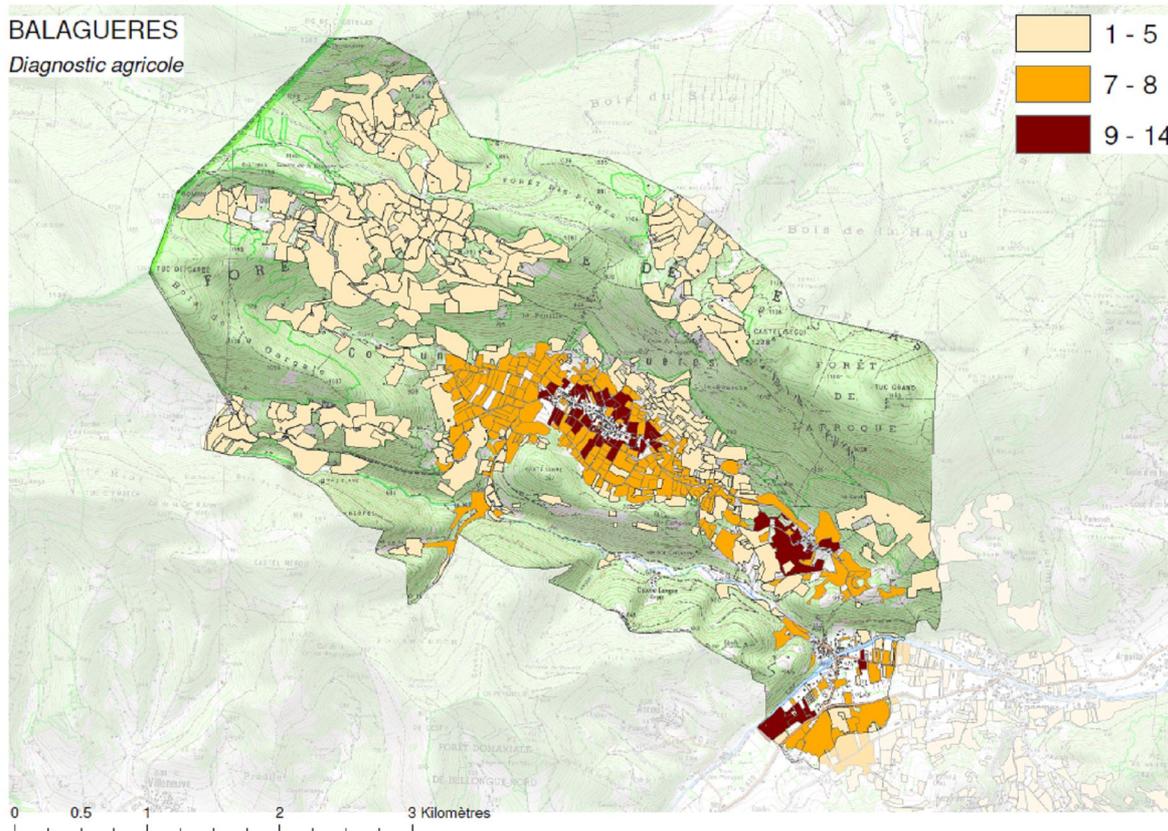
Sur le plan cartographique, l'attribution de ces notes, se fait, critère par critère, îlot par îlot. Une carte de synthèse est ensuite proposée : carte de risques de conflits liés à l'utilisation agricole de la zone, îlot par îlot.

Ci-dessous les critères pris en compte :

- **Situation géographique de l'îlot** (potentialités agronomiques, accès, distance/éloignement, enclavement, pentes, réseaux (eau...)) : **note de 0 à 3**
- **Fonctionnalités de l'îlot au sein de l'exploitation agricole** (structuration du parcellaire, épandage d'effluents, fauche, irrigation... : niveau stratégique du foncier pour l'exploitant agricole) : **note de 0 à 3**

La situation géographique et les fonctionnalités sont étroitement liées et s'additionnent. Par exemple, une parcelle plate facilement accessible est hautement stratégique pour une exploitation car facilement mécanisable et pouvant servir à la fauche, à l'épandage... (en fonction des systèmes d'exploitation en présence). Elle aura donc une note de 6/6 (une note de 3 pour l'accessibilité et la faible pente et une note de 3 pour sa fonctionnalité car elle est hautement stratégique).

- **Présence d'un bâtiment à vocation agricole** (présence de bâtiment, vocation agricole, niveau d'enclavement du bâtiment, régime réglementaire (RSD, ICPE)...) : **de 0 à 2**
- **Caractéristiques socio-professionnelles de l'exploitant / vulnérabilité de l'exploitation** (niveau d'intégration de l'exploitant dans le tissu social, niveau de dynamisme de l'exploitation...) : **de 0 à 3**
- **Rareté du foncier agricole** : **de 0 à 1**
- **Niveau de maîtrise foncière du parcellaire agricole par les exploitants** : **de 0 à 2**



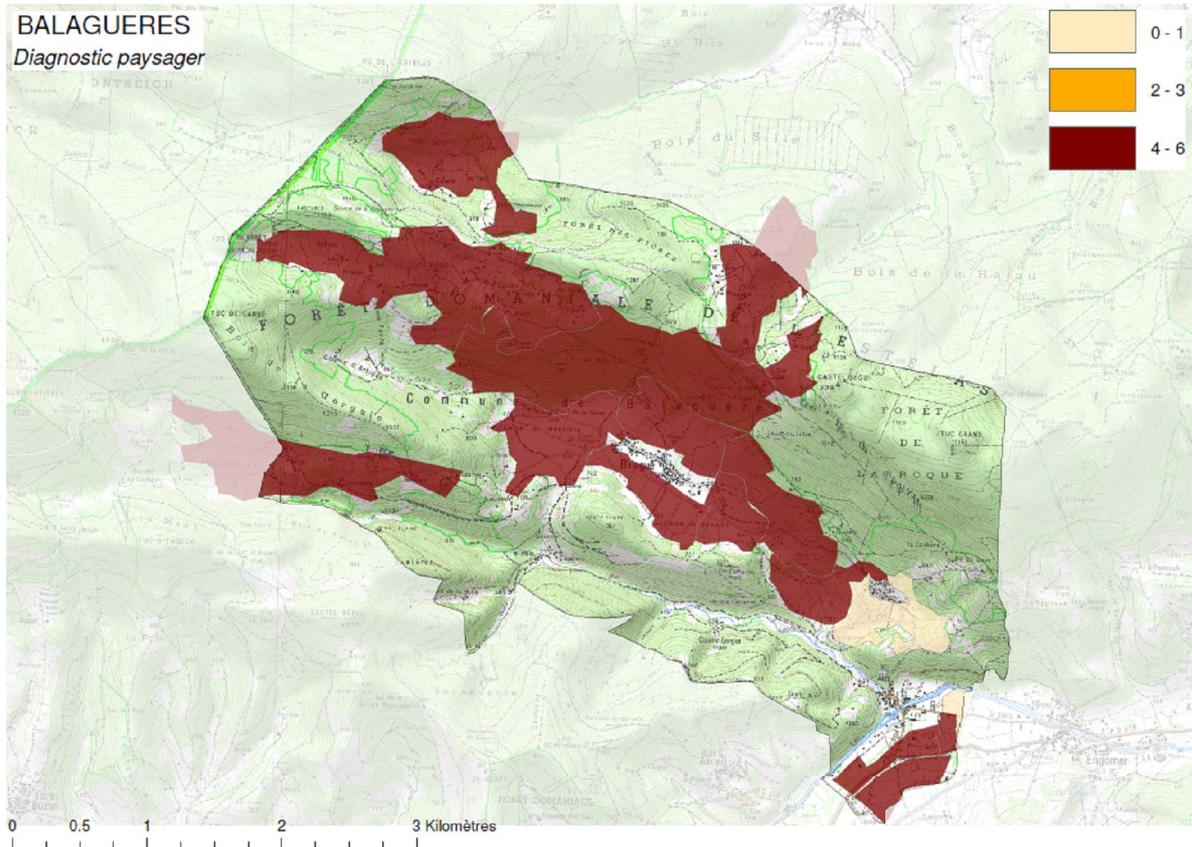
Exemple de cartographie des risques de conflits liés à l'utilisation agricole : les parcelles apparaissant comme à faible enjeu (note comprise entre 1 et 5) sont des parcelles de montagne non mécanisables, loin des bâtiments d'exploitation...



Pour les **enjeux paysagers et naturalistes**, deux types de critères sont pris en compte :

- **La patrimonialité des paysages notée de 0 à 3** : on appelle patrimonialité des paysages un ensemble de critères qui poussent les acteurs à préserver et valoriser un paysage dans l'objectif de le transmettre aux générations futures. Ainsi on repère :
 - La présence d'espaces naturels remarquables notée de 0 à 1: les habitats déterminants (au titre des ZNIEFF) ou d'intérêt communautaire, les réserves naturelles régionales ou nationales, les réserves biologiques, les zones humides, les espaces d'intérêt écologique des plans de parcs des PNR :
 - La présence d'éléments paysagers remarquables notée de 0 à 1: présence d'éléments structurants tels que haies, terrasses, bocage, alignements d'arbres, arbres isolés, petit patrimoine vernaculaire agricole (murets, pesquiers, béals, sécadous, capitelles, pigeonniers...), la présence de sites classés ou inscrits, qui constituent des points d'attrait particuliers et qui contribuent ainsi à apporter du rythme aux paysages agricoles.
 - Le niveau de sensibilité paysagère de l'entité étudiée notée de 0 à 1 : un paysage est sensible lorsque la perturbation d'une de ses composantes est susceptible de bouleverser totalement la perception que l'on a de ce paysage. Par exemple, de grandes étendues plates agricoles sont sensibles à l'implantation d'un nouveau bâtiment.
- **La situation des entités paysagères par rapport aux bourgs et hameaux, aux routes... notée de 0 à 3** : situation qui rend un paysage très régulièrement visible par les habitants ou visiteurs, et qui rend donc le degré d'attachement élevé. Ainsi, on note si l'entité est :
 - En entrée de bourg : l'entrée de bourg est l'espace de référence où se joue l'image d'un territoire. C'est un lieu convoité pour le développement urbain du fait de la proximité des réseaux, de la disponibilité du foncier, de l'effet vitrine,... C'est sur ces espaces que se joue une grande partie des compromis pour le respect des espaces agricoles et naturels. Au travers de cet item, on évalue la qualité de l'entrée de bourg : l'urbanisation « linéaire », le développement mal contrôlé des extensions (note de 0) ou au contraire une entrée de bourg encore agricole et/ou reflet de l'identité du bourg (note de 1)
 - Proche du village ou du hameau : les paysages agricoles à proximité des bourgs ou hameaux constituent des ceintures vertes qui contribuent à améliorer le cadre de vie des habitants et à rendre plus lisible une forme urbaine en la délimitant clairement. Au travers de cet item, on évalue ainsi la sensibilité d'un paysage du fait de sa proximité avec le lieu de vie des habitants notée de 0 à 1.
 - En position stratégique notée de 0 à 1 : on évalue le rapport visuel avec un autre paysage alentour, le rapport qu'entretient le site avec le reste du paysage. On prend en compte les promontoires, les paysages visibles de loin, des éléments en covisibilité, une position stratégique (entrée de bourg, milieu de coteau, ligne de crête...)

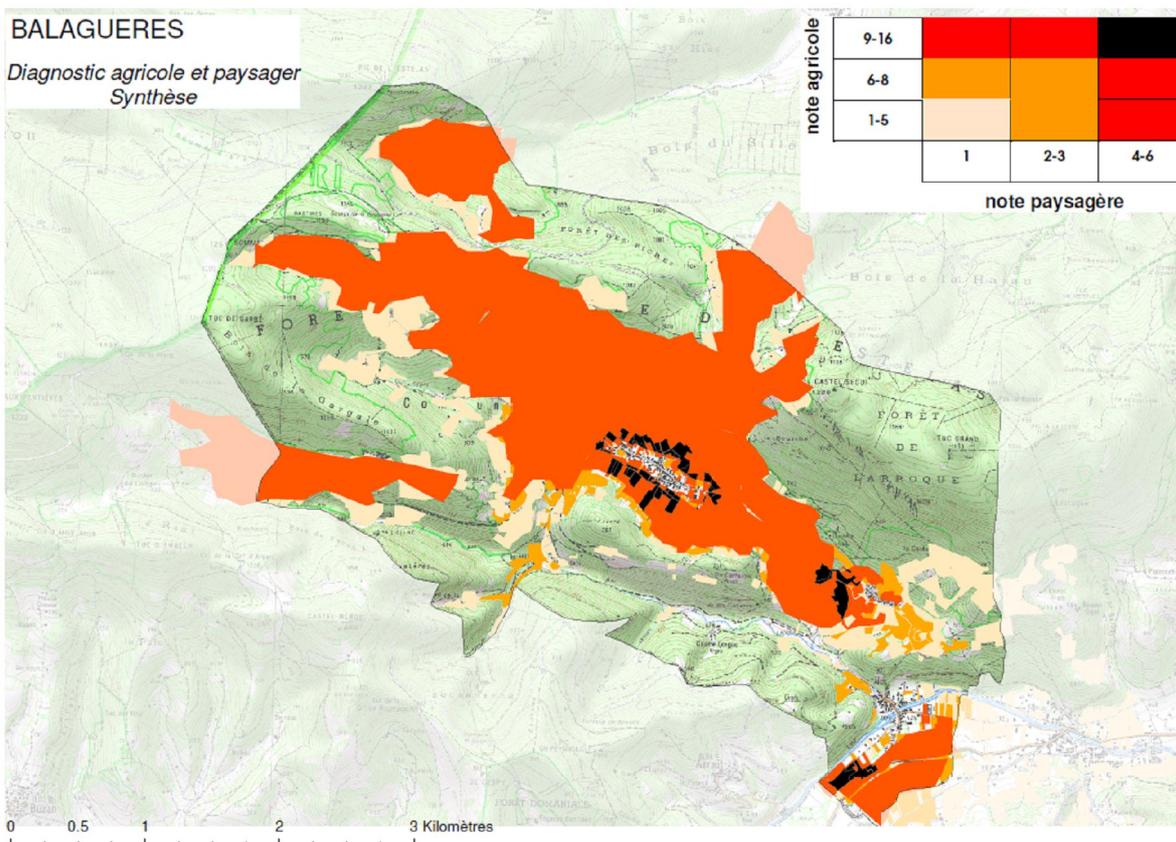
Une carte de synthèse est ensuite proposée : carte de risque de conflits liés aux enjeux naturalistes et paysager, entité paysagère par entité paysagère.



Exemple de cartographie des risques de conflits liés aux enjeux paysagers et naturalistes (cas d'une commune où les enjeux paysagers des espaces agricoles sont particulièrement forts).

L'ensemble des critères sus- définis fait l'objet d'une définition dans le glossaire joint en annexe.

En croisant les 2 cartographies selon les principes définis dans la matrice, on obtient les résultats suivants :



Cartographie des risques de conflits liés au foncier agricole sur la commune

Les enjeux agricoles et paysagers ne sont pas forcément convergents notamment sur les zones particulièrement intéressantes sur le plan paysager mais difficilement mécanisables. Quand les enjeux sont convergents (zones en noir sur la carte), il devient intéressant d'en faire prendre conscience la municipalité, notamment si elle est dans une situation de projet urbanistique. Mieux vaudra aménager des zones à l'extérieur de ces espaces à très fort enjeu.

IV- Etape 4 : Croisement du diagnostic partagé et du diagnostic technique pour des propositions d'action

IV-1- Croisement du diagnostic partagé avec les résultats du diagnostic technique

Cette phase consiste en la mise en évidence des points de concordance et des points de divergence entre les diagnostics techniques et les entretiens :

L'enrichissement décrit par les élus municipaux est-il concordant avec la réalité terrain ?

La perception que la commune a de la situation agricole est-elle proche de celle des chiffres ?

Les parcelles que la commune souhaite urbaniser sont-elles pertinentes au regard des enjeux agricoles, fonciers, paysagers, naturalistes ?

Le projet communal est-il pertinent au regard de la situation (ex : l'installation d'un maraîcher est-il pertinente sur ces sols, sur ce bassin économique... ?)

Que pensent les acteurs départementaux des projets de la commune ou de la situation agricole sur la commune ?



Il est particulièrement intéressant d'opérer ce croisement entre la perception des élus et le diagnostic technique en réunion de restitution de l'étude. Ce croisement, avec chiffres ou cartes à l'appui permet, dans certains cas, à la municipalité comme aux agriculteurs de prendre conscience des véritables enjeux, de l'ampleur de la situation, des risques d'urbanisation de certaines zones et des alternatives proposées....

IV-2- Proposition d'actions

Les propositions d'actions faites à la commune doivent se baser sur les jeux d'acteurs, les objectifs de la municipalité et de la situation effective sur la commune. Elles prennent également en compte la situation **supracommunale**, le foncier agricole n'ayant pas de frontière communale.

Dans des zones en déprise agricole, en fonction des résultats du diagnostic agricole, les actions peuvent être par exemple :

- Installer de nouveaux agriculteurs avec un système d'exploitation compatible avec les enjeux économiques et paysagers/naturalistes du secteur en fonction du territoire et de la nature du foncier mobilisable,
- Consolider certaines exploitations par des échanges amiables, des réorganisations foncières, des AFP....
- Anticiper les cessations d'activité et proposer un travail sur la transmission-reprise des exploitations....

Pour l'enjeu urbanisme, proposer un plan d'action avec des enveloppes urbanisables de compromis agricole, foncier, paysager et naturaliste ou au contraire mettre en évidence les zones stratégiques à ne pas urbaniser.



Axe 4 : Application de la méthode sur deux territoires : l'un en déprise agricole en Ariège, l'autre en suppression foncière dans le Tarn

I – Un territoire en déprise agricole : exemple de la commune de Galey en Ariège

I.1 Présentation de la commune

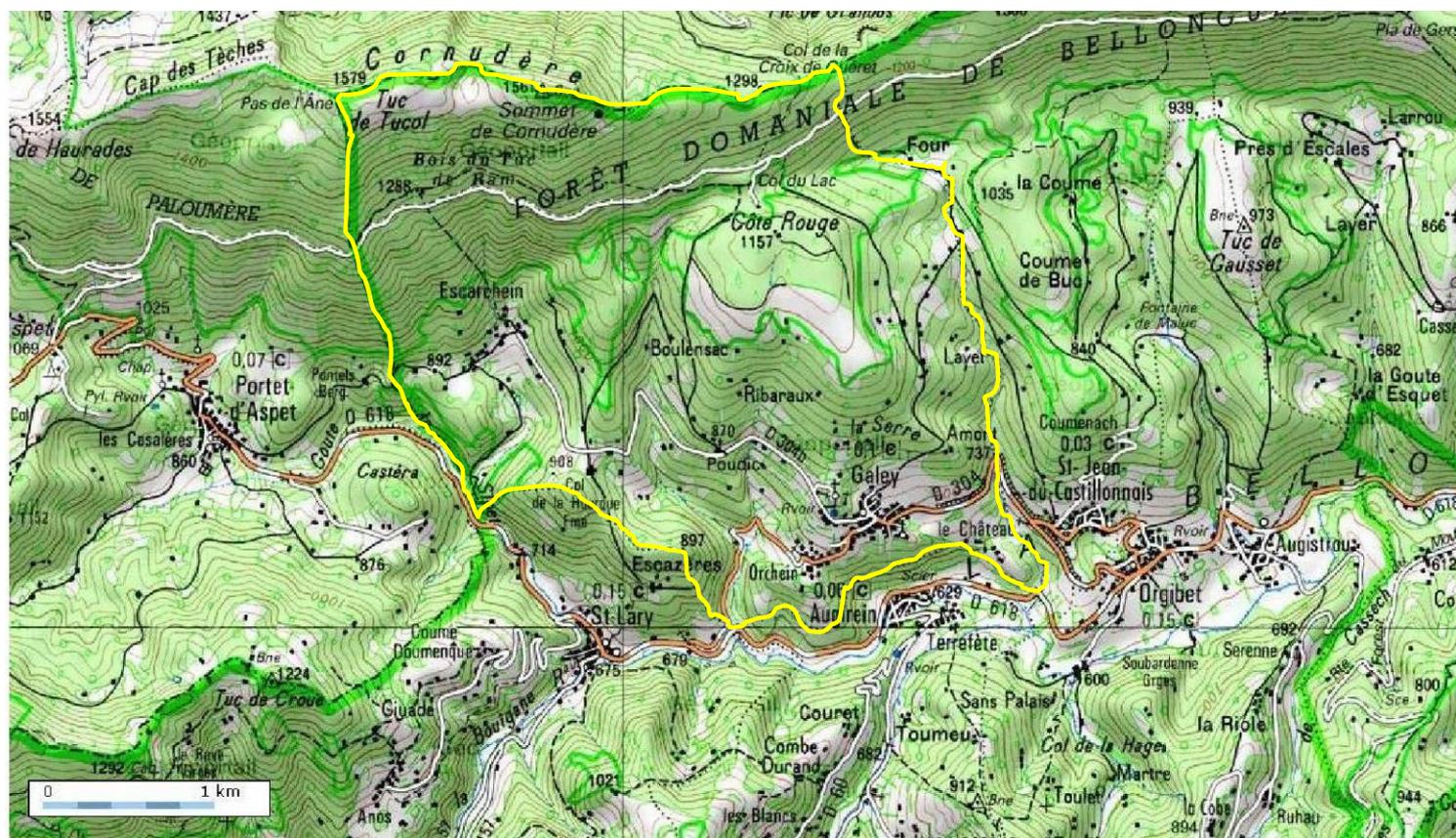
Situation géographique et administrative

Située au sud-ouest du département de l'Ariège, la commune de Galey est une commune de haute-montagne. Elle est située au fond de la vallée la Bellongue, vallée est-ouest largement ouverte autour de la rivière de la Bouigane. Cette vallée, très boisée, communique à l'ouest avec le Comminges tout proche, par le passage du col du Portet d'Aspet.

La commune de Galey au sein du département de l'Ariège



La commune de Galey est située sur la soulane (versant sud) de la vallée de la Bellongue. Elle est desservie par la D 304 qui fait un crochet depuis la D 618, route principale qui continue à l'ouest vers le col du Portet d'Aspet. Elle s'étend sur une surface de 935 ha, de 632 m à 1561 m d'altitude au sommet de Cornudère, au nord de la commune. Elle s'organise autour du village centre et de quatre hameaux : Le Château, au sud-est de la commune, Orchein juste au sud du village, le Col de la Hourque situé à 3 km à l'ouest du village, et Escarchein, situé après le col de la Hourque.



Échelle : 1 : 32000 Longitude : 00° 54' 17.3" E / Latitude : 42° 56' 26.1" N

© IGN 2011 - www.geoportail.fr/mentionslegales/



Galey fait partie de la Communauté de communes du Castillonnais, du Pays du Couserans et du PNR des Pyrénées Ariégeoises. Elle est située à 12 km du chef-lieu de canton (Castillon-en-Couserans) et à une vingtaine de km du bassin économique de Saint-Girons.

Population permanente et emploi sur la commune

La population de Galey a diminué par rapport au recensement de 1968. Elle a connu un minimum en 1990, à 82 habitants permanents. Depuis, sa population est en augmentation ; en 2007, elle comptait 111 habitants soit une densité de 11,9 hab / km² (moyenne française 94 hab / km²).

GALEY (9 km ²)	1968	1975	1982	1990	1999	2007
Nb d'habitants	131	121	114	82	101	111

Source INSEE

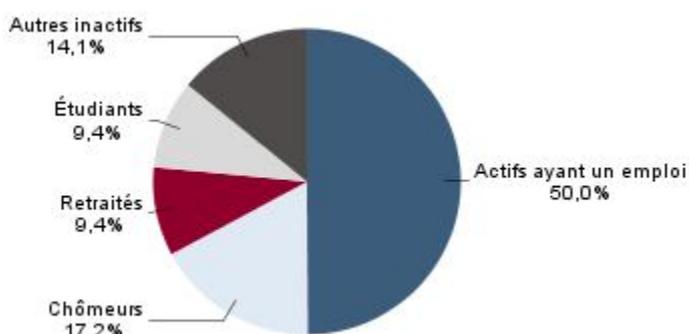
En 2007, la population de Galey était constituée à 29 % de personnes âgées de 60 ans ou plus (moyenne nationale 21,7%) et à 42 % de personnes âgées de 30 à 59 ans (moyenne nationale 41,1%).

Le solde naturel y est négatif : 24 décès pour 2 naissances sur la période 1999-2007. Mais en 5 ans – entre 2002 et 2007 – 29 nouveaux arrivants sont venus s'installer sur la commune, ce qui représente 26 % de la population



de Galey en 2007.

En 2008, la population entre 15 et 64 ans (67 personnes) se répartit comme suit :



Source : Insee, RP2008 exploitation principale.

Bâti, urbanisme et logements sur la commune

Galey regroupe un bourg centre situé à 800m d'altitude sur la soulane, où l'on trouve l'église inscrite sur la liste des monuments historiques, et quatre hameaux : Orchein et Escarchein, le Col de la Hourque et Le Château. La chapelle située en contrebas du village est également inscrite sur la liste des Monuments historiques.

Le village de Galey est classé comme village remarquable dans le Plan de référence du PNR des Pyrénées Ariégeoises. Il y est décrit de la façon suivante :

« Perché sur les soulanes de la vallée de la Bellongue, le village de Galey construit parallèlement aux lignes de niveau offre une magnifique vue panoramique sur les sommets. Le bâti y est homogène et remarquablement bien préservé et mis en valeur à la fois par les habitants et par la commune (village fortement fleuri, petit patrimoine très bien conservé et mis en valeur...). Son caractère réside dans sa forme urbaine, dans sa typicité, son authenticité, et dans la mise en valeur des éléments clefs du village (entrée de bourg...). ».

Pour conserver cet attrait, il est important de conserver un écrin agricole autour du village, qui le mette en valeur paysagèrement.

La commune de Galey possède un PLU opposable ; c'est la seule commune du canton de Castillon-en-Couserans dans ce cas. Le PLU identifie clairement les granges qu'il est possible de transformer en habitations. Les constructions neuves ne sont pas permises par le PLU. En outre, la commune de Galey est classée administrativement en zone de montagne, ce qui implique des règles d'urbanisme particulières (loi montagne de 1985).

En 2007, la commune comptait 55 % de résidences secondaires et 14% de logements vacants (moyenne ariégeoise = 11 %). D'après Mme le Maire, la population estivale à Galey avoisine les 300 habitants.

GALEY	Nb logements	Dont résidences principales	Dont résidences secondaires	Dont vacants
2007	177	55 (31 %)	97 (55 %)	25 (14 %)

Source INSEE



Contexte touristique

Plusieurs centres d'intérêt sont présents sur la commune :

- Village de caractère, toitures en ardoises traditionnelles, beau patrimoine religieux ;
- Situation privilégiée, vue dégagée sur la montagne, versant ensoleillé ;
- Calvaire situé à proximité du village, avec 5 accès piétons restaurés ;
- Le GR 78 (Chemin de Saint-Jacques de Compostelle) traverse la commune, plusieurs sentiers praticables ;
- Site de décollage de parapente au sommet de Cournudère.

En termes d'hébergements touristiques, la commune compte 4 gîtes ruraux d'une capacité de 38 lits (données 2005).

Occupation du sol

Selon les données Corine Land Cover (2000), la commune est constituée :

- pour 66 % de forêts (essentiellement feuillues),
- pour 27 % de prairies et cultures,
- pour 4% de pelouses et pâturages,
- pour 3 % de végétation arbustive en mutation.

La commune compte 81 ha de SAU⁵ (8,7 % de la surface communale) constitués essentiellement de surfaces fourragères permanentes (et naturelles pour la plupart) dont 32 ha sont des terres labourables (données issues du recensement général agricole de 2000).

Les photographies aériennes de la commune prises en 1962 puis en 2003 permettent de voir l'évolution de l'occupation du sol pendant cette période. L'année 1962 est un bon point de repère puisqu'on se situe avant la grande vague de mécanisation de l'agriculture et avant la réalisation des premiers aménagements fonciers. A cette époque, l'agriculture avait une fonction de subsistance. Aujourd'hui, la place de l'agriculture a changé et les paysages ont fortement évolué en conséquence.

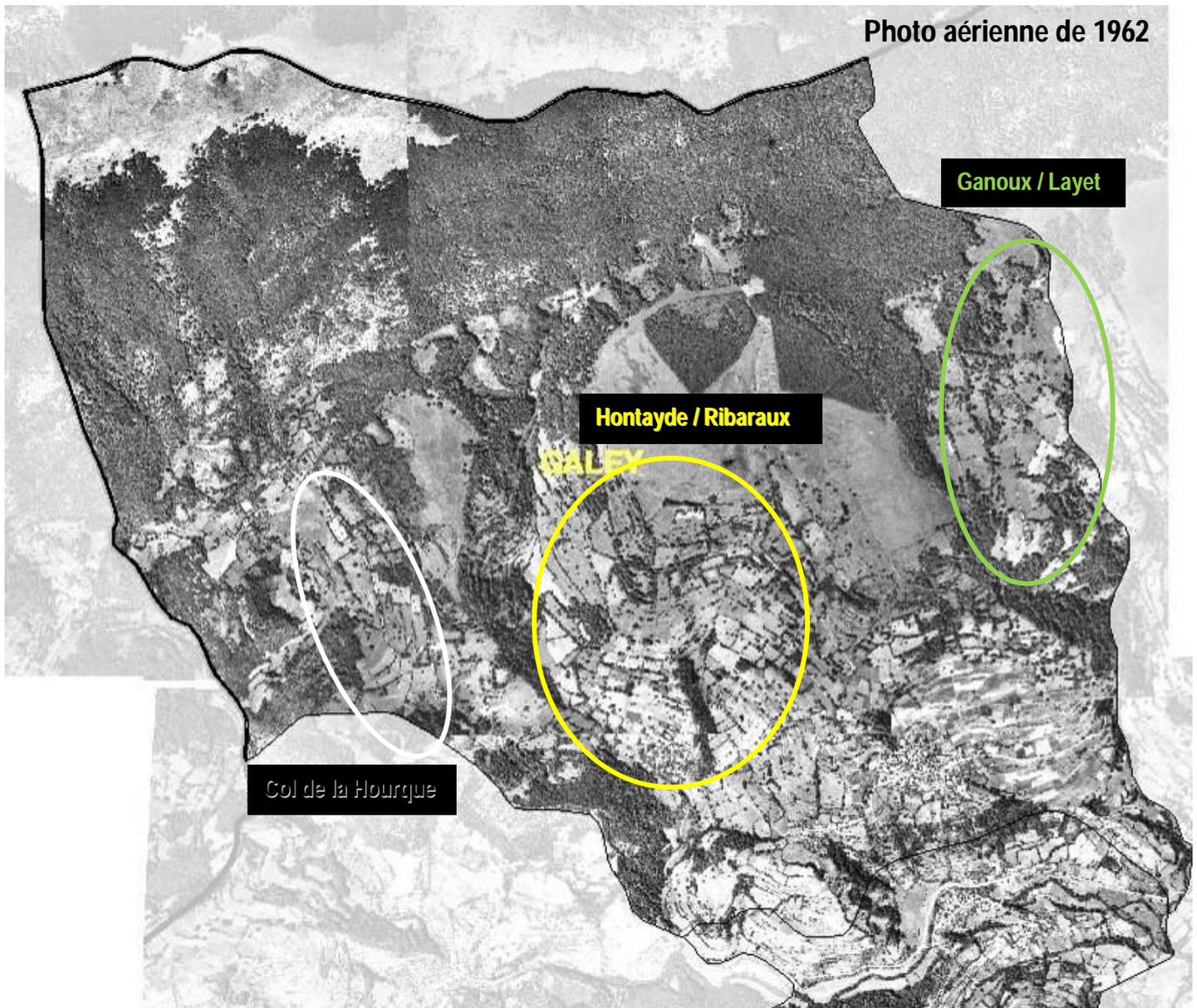
En 1962, tout le versant en soulane au-dessus et en-dessous du village était occupé par l'agriculture, sur des petites parcelles, avec un réseau de haies plus ou moins présent. Seul le tiers nord de la commune, situé en altitude, était occupé par la forêt. Les photos aériennes de 2003 montrent une fermeture très nette du paysage :

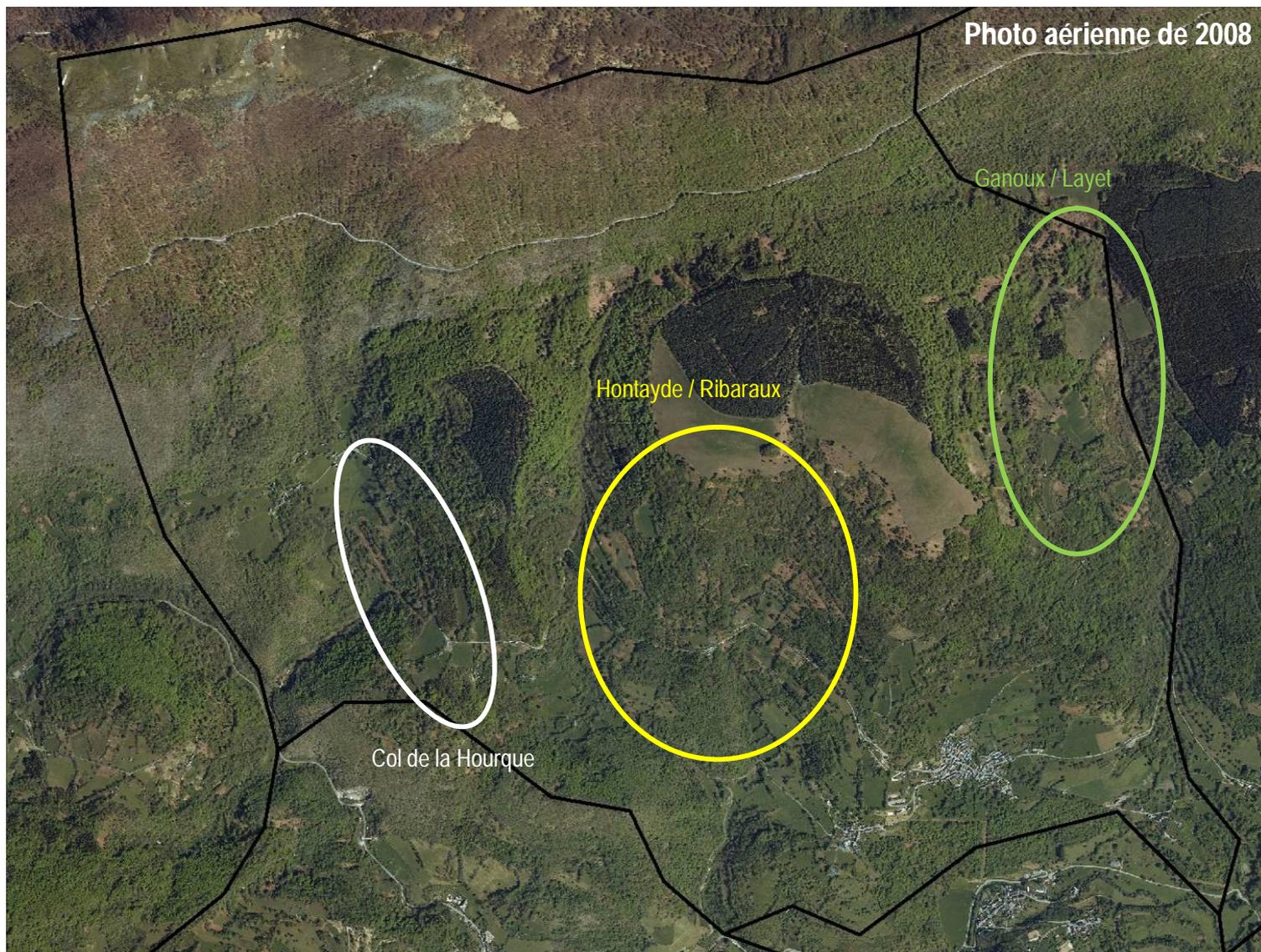
- la soulane située à l'ouest du village (Hontayde / Ribaroux) s'est très nettement boisée en dessous de l'estive de Coste Rouge ;

⁵ La surface agricole utile (SAU) est un concept statistique destiné à évaluer le territoire consacré à la production agricole. La SAU est composée de : terres arables (grande culture, cultures maraichères, prairies artificielles...), surfaces toujours en herbe (prairies permanentes, alpages), cultures pérennes (vignes, vergers...).

Elle n'inclut pas les bois et forêts. Elle comprend en revanche les surfaces en jachère (comprises dans les terres arables). En France, la SAU représente environ 29 millions d'hectares, soit 54 % du territoire national. Elle se répartit en terres arables pour 62 %, en surfaces toujours en herbe pour 34 % et en cultures pérennes pour 4 %.

- le secteur de Ganoux / Layet s'est significativement fermé, seules quelques parcelles restent ouvertes ;
- les parcelles autour du col de la Hourque et le long de la route qui mène au hameau d'Escarchein se sont pour beaucoup enfrichées puis boisées.
- Des plantations de résineux ont été réalisées sur les secteurs de Coste Rouge et de Bruyère de Bazech sur d'anciennes zones de pâturage.





Contexte agricole

Dans le canton de Castillon, 40% de la surface est située à plus de 1000m d'altitude. Or, dans le massif pyrénéen, la majorité des zones d'habitat et d'activités (hors cas particulier des estives) se situent à moins de 1000m d'altitude.

La proportion de surfaces en pente à plus de 15%, non mécanisables, est très importante dans toutes les communes du canton. Pour les secteurs situés à moins de 1000m d'altitude, elle est en moyenne de 70%. Concernant la commune de Galey et Augirein, cette proportion de surface en pente forte est encore supérieure, autour de 80%.

Les caractéristiques physiques du territoire influent directement sur les possibilités d'accès : les voies d'accès suivent les vallées et les lignes de moindre pente, parfois en crête. Les parties les plus difficiles ne sont pas accessibles par des routes.

Au final, un territoire à première vue très vaste, mais où moins de 20% des surfaces sont assez facilement accessibles et aménageables. C'est logiquement sur ces 20% du territoire que vont se concentrer toutes les concurrences d'utilisation.



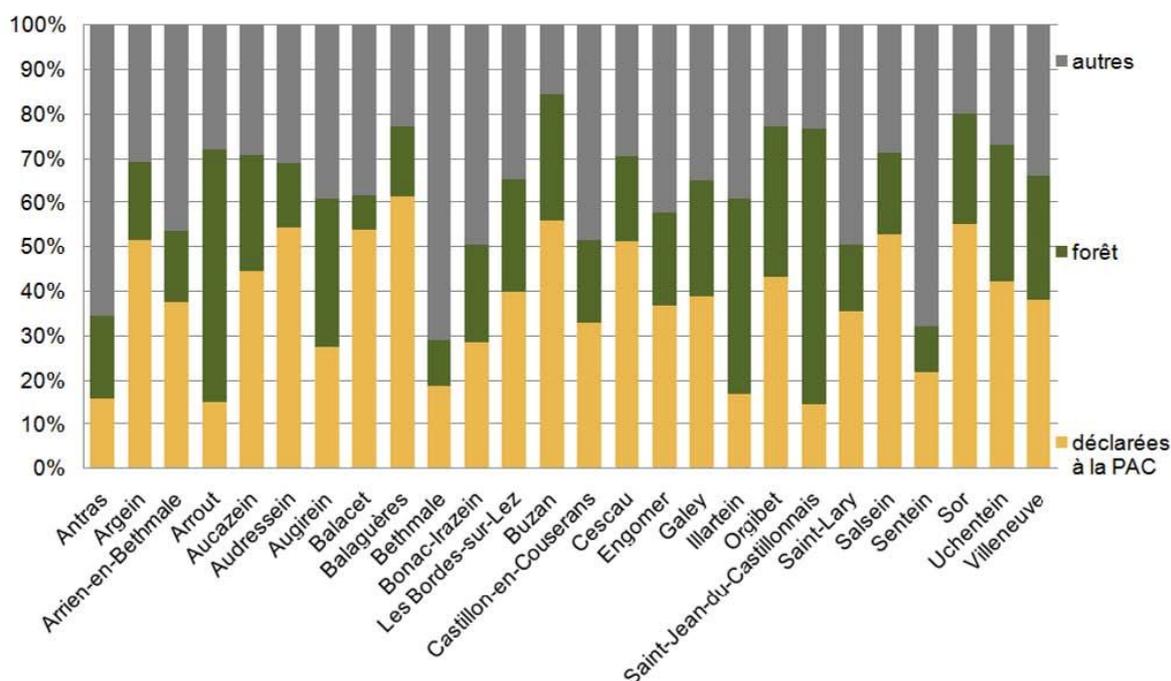
Ces 20% du territoire, situés à basse altitude et en faible pente, sont indispensables à l'activité agricole, notamment à l'activité agro-pastorale. C'est là que sont situés les prés de fauche, les zones d'épandage, les secteurs d'implantation des nouveaux bâtiments d'exploitation (à proximité de l'habitat et des bâtiments déjà existants, facilité d'accès, présence des réseaux, moindres coûts...). **Les secteurs difficiles ne peuvent être valorisés par l'élevage que dans la mesure où il existe aussi des surfaces plus faciles, situées à proximité.**

Ces mêmes surfaces « basses et plates » sont aussi très recherchées pour les autres usages économiques et pour l'habitat, en raison de leur accessibilité et de leur relative facilité d'aménagement. Ce sont elles qui subissent les plus fortes concurrences d'usage, et les plus fortes contraintes de cohabitation entre usagers. Ce sont des secteurs à forts risques de pressions.

Le graphique suivant montre l'utilisation des surfaces en faible pente et à moins de 1000m d'altitude sur le canton⁶ :

- 38%, en moyenne, sont déclarées à la PAC.
- 25% sont occupées par la forêt.
- 37% sont occupées par « autre chose ». Il s'agit :
 - de surfaces artificialisées (zones d'habitat et d'activités, routes...);
 - de surfaces utilisées pour l'activité agricole mais non déclarées à la PAC (surfaces non éligibles, usage précaire...);
 - de surfaces occupées par de la végétation arbustive mais non identifiées comme massifs forestiers;
 - de surfaces « de loisirs ».

Canton de Castillon: usage des surfaces à faible pente et à moins de 1000 m d'altitude, en proportion du total de ces surfaces



⁶ Il est important d'insister sur le fait qu'à ce niveau d'approche nous ignorons presque tout de l'usage concret des divers types de surfaces. La seule certitude concerne les surfaces déclarées à la PAC : elles sont utilisées par des agriculteurs professionnels, disposant sur elles d'une maîtrise foncière suffisante pour prendre des engagements pluriannuels.



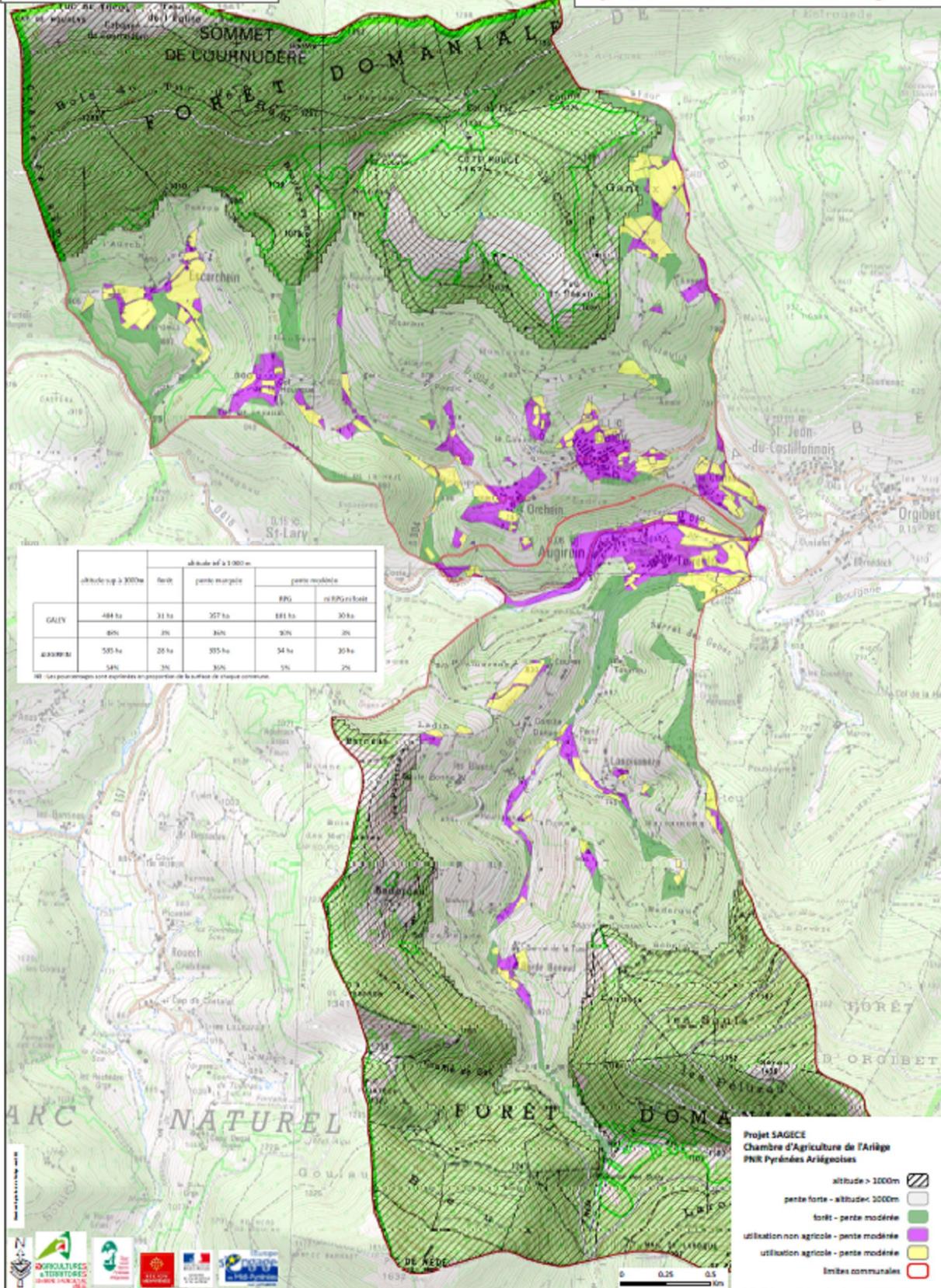
La commune de Galey a près de la moitié de son territoire situé à plus de 1000 m d'altitude, et une large part de terrains pentus : 80% des terrains à moins de 1000m ont une pente supérieure à 15%.

	altitude sup.à 1000m	altitude inf à 1 000 m			
		forêt	pente marquée	pente modérée	
				RPG	ni RPG ni forêt
GALEY	484 ha	31 ha	357 ha	101 ha	30 ha
	48%	3%	36%	10%	3%

Seul 20% du territoire est situé à basse altitude et en secteur mécanisable : la part de surfaces déclarées à la PAC est de 39% à Galey. La part de la forêt y est de 26%. Restent 35 % de surfaces « autres », cf. supra pour voir ce que recouvre cette classification.

Communes de Galey et Augirein

Enjeux liés à l'utilisation des îlots agricoles





I-2 – Réflexion sur le foncier agricole à l'échelle communale

I-2-1- Perceptions et volontés de l'équipe municipale

La commune de Galey a répondu à l'appel à projet SAGECE en groupement avec la commune voisine d'Augirein. Elle a précisé qu'elle souhaitait travailler sur les problèmes de foncier liés à la déprise agricole et à la progression du couvert forestier.

La candidature de Galey s'insère dans le contexte suivant :

- Un foncier très morcelé ;
- Une progression du couvert forestier ;
- Les membres de l'équipe municipale réfléchissent à l'opportunité d'un projet de réorganisation foncière mais sont conscients que les mentalités sont peu ouvertes à ce genre de réflexion ;
- L'équipe municipale souhaiterait pouvoir installer un nouveau projet agricole sur la commune (demande autour d'un projet de maraîchage).

Les objectifs mentionnés par la commune sur la fiche de candidature à l'appel à projet SAGECE sont les suivants :

- 1) Reconquérir des espaces agricoles ;
- 2) Installer de nouveaux exploitants.

Les personnes rencontrées par le PNR et la Chambre d'agriculture pour préciser les attentes de la commune sont Mme Patricia Dandurand, maire de la commune d'une part, et plusieurs conseillers municipaux, d'autre part. A l'issue de ces discussions, il apparaît que l'équipe municipale souhaiterait avoir un certain nombre d'informations sur le contexte agricole sur la commune, et savoir ce qu'il est possible de faire en la matière. L'équipe municipale a conscience que les exploitants agricoles en place ne sont pas tous dans des situations foncières optimales. Mais Mme le Maire pense qu'il devrait y avoir moyen de valoriser d'autres terres aujourd'hui délaissées pour installer un nouveau projet agricole et une nouvelle famille sur la commune. La commune de Galey étant située à l'écart des centres d'activités, il est difficile pour une famille de s'y installer. L'agriculture est en ce sens une richesse pour la commune, qu'il faut pouvoir maintenir, voire, si possible, développer. Parmi les conseillers municipaux, la possibilité d'installer un nouvel exploitant sur la commune pose question, étant donné que les quatre agriculteurs en place ont déjà pour certains des difficultés au niveau du foncier. Un remembrement serait nécessaire mais il apparaît impossible de mettre d'accord les agriculteurs entre eux. Par ailleurs, des projets d'Association foncière pastorale ou de groupement pastoral ont failli émerger il y a quelques années (entre 7 et 15 ans) mais ont échoué faute d'accord de tous les agriculteurs.

Ainsi, l'équipe municipale souhaite que lui soit présenté :

- Un état des lieux de la situation agricole sur la commune : quelles sont les parcelles exploitées et celles qui ne le sont pas, quelles parcelles pourraient éventuellement retourner à l'agriculture... ;
- Les possibilités d'intervention de la commune pour favoriser le maintien de l'activité agricole, et si possible l'installation d'un nouvel agriculteur. Sur certaines zones, la question de l'entretien de l'espace se pose aussi pour des raisons paysagères et touristiques (autour du calvaire).

Les **zones à enjeux** identifiées par l'équipe municipale au cours de ces entretiens sont les suivantes :



- Autour du calvaire : pour des raisons paysagères et touristiques, il serait intéressant de maintenir l'ouverture et le point de vue dégagé autour du calvaire.
- Autour du village de Galey.
- Au niveau du col de la Hourque, autour de l'exploitation des chevriers. Cette zone était beaucoup plus ouverte avant et permettait probablement de bénéficier d'un beau point de vue sur la vallée.

I-2-2- La perception de la situation communale par les acteurs départementaux liés au foncier agricole

La SAFER en particulier nous a présenté le travail effectué sur la commune de Galey. Pendant 5 ans, les services de la SAFER et de la DDT ont essayé d'organiser des échanges amiables entre agriculteurs sur 5 ha pour réorganiser le foncier et améliorer la situation foncière des exploitations agricoles. Ces cinq années de travail n'ont permis d'aboutir à rien, et ces services sont plutôt découragés.

I-3- Diagnostic

I-3-1- Présentation de l'activité agricole sur la commune

Exploitants agricoles de GALEY⁷

6 agriculteurs déclarent des surfaces sur Galey, dont 4 ont leur siège d'exploitation sur la commune. 3 d'entre eux déclarent des surfaces sur d'autres communes. 2 exploitations localisées dans les communes voisines utilisent des terres de Galey. Les exploitations sont orientées vers l'élevage : élevage ovin majoritairement, caprin, bovin viande et équin.

Les surfaces agricoles déclarées en 2009 situées dans la moitié nord de la commune correspondent à des unités pastorales. Une estive gérée par un groupement de producteurs agréés (Groupement Pastoral de Haute-Bellongue). Elle comprend deux unités, Cournudère qui accueille environ 300 ovins et Coste rouge consacrée aux bovins (une quarantaine). Les autres secteurs pastoraux sont mis en valeur individuellement par les agriculteurs.

Dans la partie sud, les surfaces agricoles déclarées se retrouvent notamment sur les zones « plates », ou à proximité...et à faible distances des zones d'habitat.

Le repérage de la carte de la page suivante, où chaque couleur correspond à un utilisateur, montre que le morcellement et la dispersion des surfaces déclarées sont importants.

Les surfaces déclarées à la PAC en 2009 ne représentent qu'une partie des surfaces agricoles (au sens de surfaces agricoles par destination et, le cas échéant, par utilisation effective). Ce sont les mieux connues. Les autres surfaces font partie d'une véritable « boîte noire ».

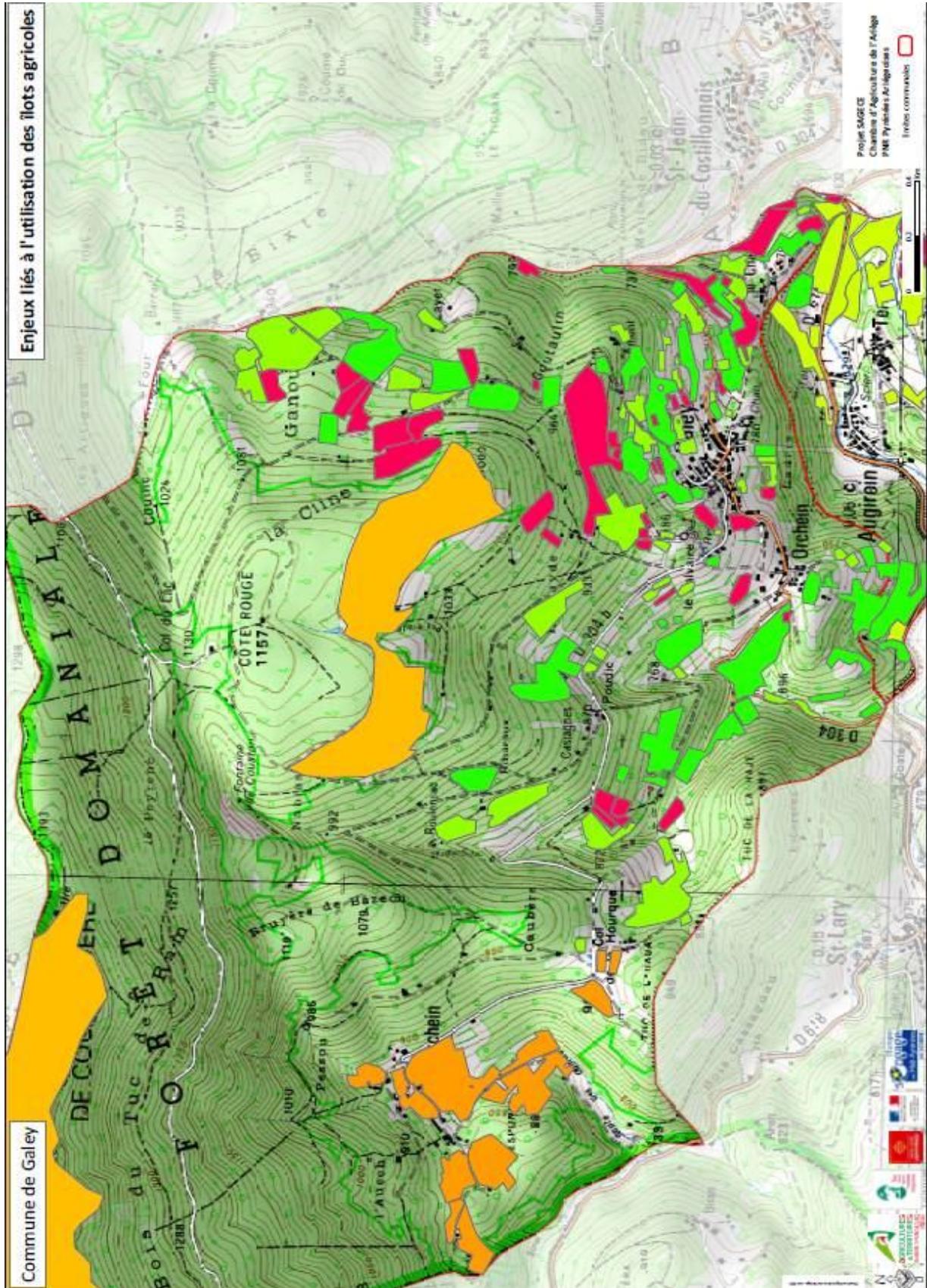
Sur les photos aériennes, on observe souvent une continuité d'apparence des parcelles, entre celles qui sont déclarées à la PAC et celles qui ne le sont pas. Cette continuité d'apparence correspond au moins pour partie à une continuité d'utilisation : une part de ces surfaces est utilisée à titre précaire par les agriculteurs déclarant les surfaces voisines, ne serait-ce que pour pouvoir circuler d'un îlot déclaré à un autre... Quelle part, par qui et dans

⁷ Les cartes présentées dans ce document sont basées sur les données issues du Registre Parcellaire graphique de 2009 (identification des parcelles agricoles et déclaration des surfaces cultivées par les agriculteurs dans le cadre des aides de la Politique agricole commune – PAC) : l'exploitation des chevriers du col de la Hourque ne figure pas par conséquent dans ces les éléments présentés. Seule la dernière carte présentée prend en compte cette exploitation nouvellement installée.



quelles conditions ?... les photos ne le disent pas... Elles ne disent rien non plus des imbrications et concurrences entre parcelles utilisées par des agriculteurs professionnels et parcelles utilisées (ou laissées en friche) par d'autres personnes.

Cette complexité et difficulté à approcher la réalité du terrain est totalement méconnue de la plupart des intervenants non agricoles. L'espace non urbanisé est perçu comme un ensemble vague, un « espace libre », renvoyant à la fois et de manière contradictoire à « la nature » et à l'agriculture. Les agriculteurs sont considérés à la fois comme chargés de l'entretien de cet ensemble (d'autant plus qu'ils « touchent des primes ») et comme des destructeurs potentiels de l'environnement. On leur attribue souvent une maîtrise foncière et des droits d'utilisation du sol qu'ils n'ont pas. C'est sur cette base qu'on leur reproche, par exemple, l'apparition de zones enfrichées...y compris sur des secteurs sur lesquels ils n'ont ni droits ni devoirs. Les acteurs agricoles ne contribuent pas forcément à éclaircir les choses, selon leurs intérêts particuliers...





Concernant l'âge des exploitants agricoles de la commune de Galey, aucune tranche d'âge n'est majoritaire. Il est à noter qu'aucun exploitant âgé de plus de 60 ans n'exploite en 2011 à Galey. La question de la transmission des exploitations aujourd'hui en cours d'activité se posera à court terme.

La carte de la page suivante croise différentes données d'utilisation du sol :

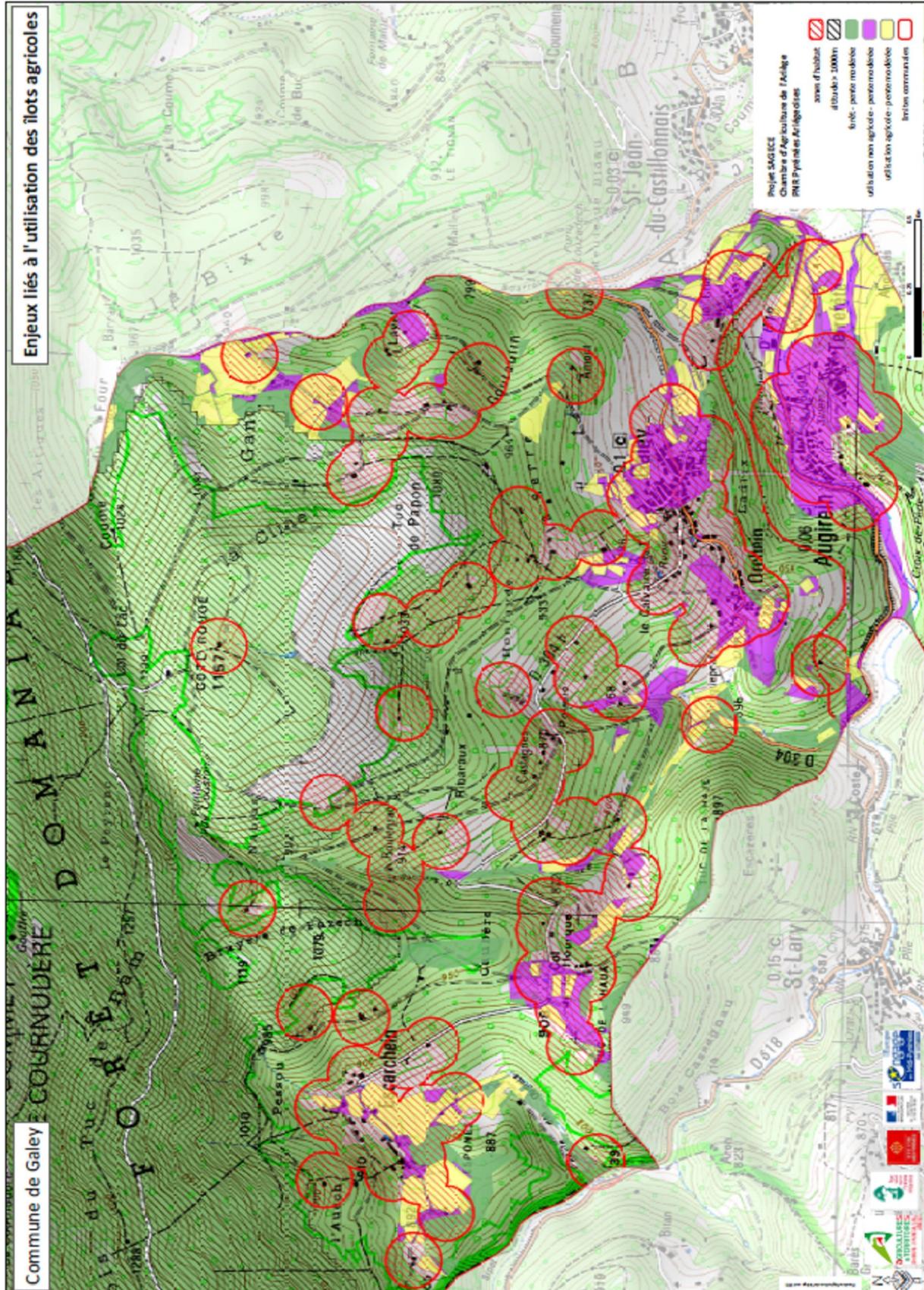
- en jaune les surfaces en faible pente déclarées à la PAC,
- en rose foncé les terrains en faible pente non déclarés à la PAC (et hors forêt),
- en hachures rouges les périmètres de contrainte pour l'agriculture liés à la présence d'habitations.

On peut constater qu'il y a vraiment très peu de surfaces en faible pente et hors périmètres de contrainte, donc de surfaces utilisables pour l'épandage des fumiers, ou pour implanter des bâtiments sans trop de frais et de difficultés techniques. De plus, ces surfaces ne sont équitablement réparties ni sur le territoire, ni entre les agriculteurs.

Les contraintes sont moins fortes pour la fauche, au moins à première vue : cette carte ne dit pas si les parcelles sont effectivement accessibles au matériel agricole, et dans quelles conditions. Vu la faible surface totale de surfaces plates maîtrisées par l'agriculture, le potentiel est de toutes façons limité.

Si on peut compenser – techniquement – le manque de surfaces de fauche par l'importation de fourrages, il est impossible de faire faire le chemin inverse aux fumiers (aucun intérêt économique et aucune aide possible).

Valoriser des secteurs pentus pour le même type d'usages nécessite des accès et du matériel spécialisé, et coûte cher, tant en argent qu'en travail, et aussi en risques d'accidents. Les agriculteurs ne le font pas par plaisir, même s'ils y mettent souvent de la fierté. L'intérêt économique direct peut être très faible ou nul, alors même que la charge de travail est « le » facteur limitant sur de nombreuses exploitations.





I-3-2- Diagnostic de l'activité agricole sur la commune

A chaque îlot agricole est appliquée la matrice de notation suivante :

- Situation géographique de l'îlot (accès, distance/éloignement, pentes, réseaux (eau...)): de 0 à 3
- Fonctionnalités de l'îlot (structuration du parcellaire, épandage, fauche, irrigation...): de 0 à 3
La situation géographique et les fonctionnalités sont étroitement liées et s'additionnent pour donner une note très forte par ex aux parcelles plates facilement accessibles.
- Bâtiment (présence de bâtiment, niveau d'enclavement du bâtiment, ...) : de 0 à 2
- Caractéristiques socioprofessionnelles de l'exploitant (niveau d'intégration dans le tissu social, niveau de dynamisme de l'exploitation...) : de 0 à 3
- Rareté du foncier agricole : de 0 à 1
- Niveau de maîtrise foncière du parcellaire agricole par les exploitants : de 0 à 2

Au final, la matrice agricole donne une note d'utilisation agricole des îlots agricoles allant de 0 à 14. La carte de la page suivante illustre l'application de cette matrice, hiérarchisant les terres agricoles de 3 couleurs différentes selon le niveau de l'enjeu.

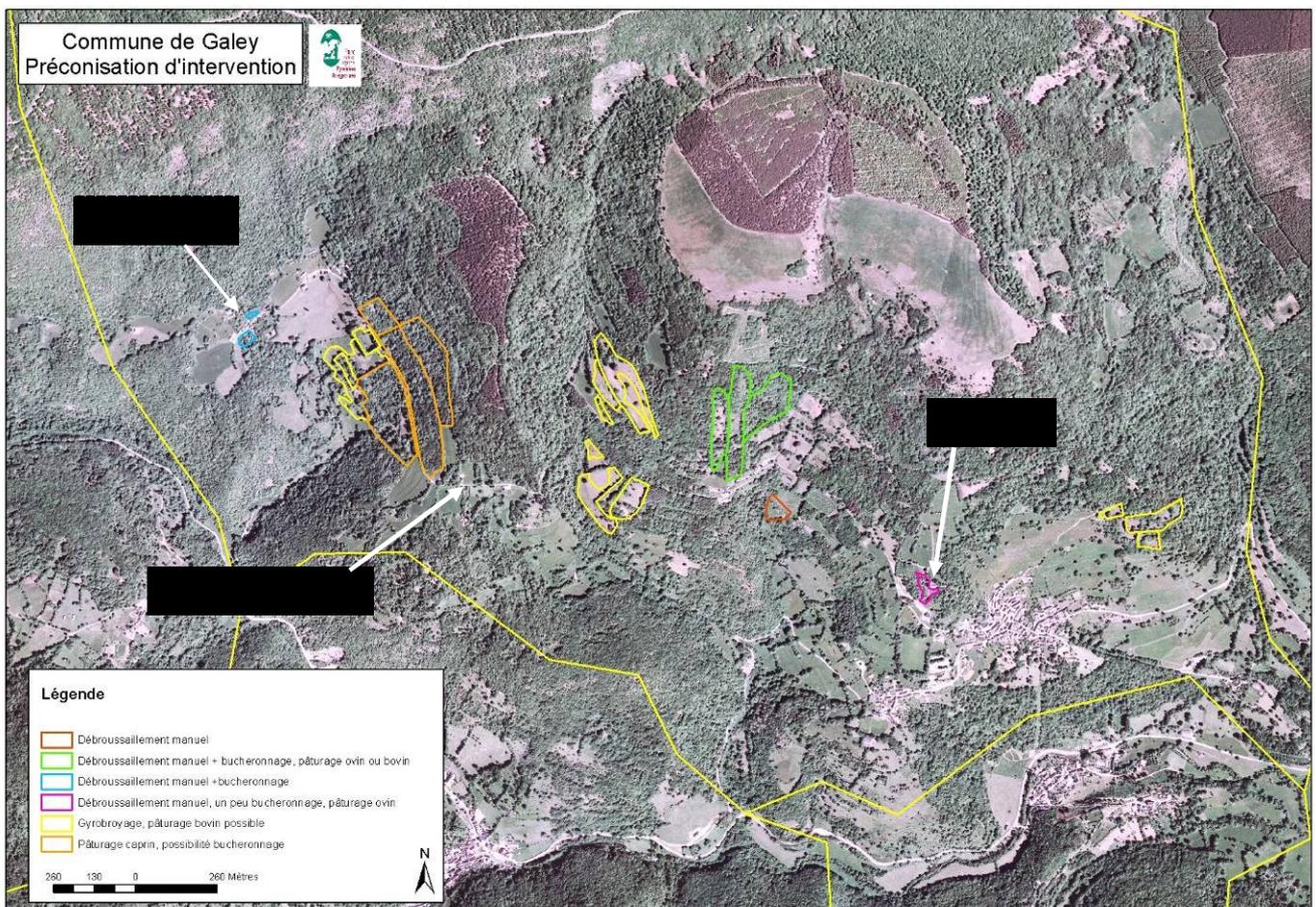
D'une manière générale, les zones exploitées susceptibles de générer des conflits entre utilisateurs sont les zones relativement plates, à proximité des villages ou des zones d'habitation et disposant d'un accès.

Sur la commune de Galey, les secteurs susceptibles de générer des conflits se situent :

- sur les zones exploitées à proximité immédiate du village de Galey ;
- de part et d'autre de la D304 en provenance d'Orgibet et en direction de Saint Lary ;
- à proximité du hameau d'Escarchein, où cohabitent l'activité agricole et un nombre important de granges foraines ;
- le secteur de Ganoux, pour partie boisé mais relativement plat et exploité, en limite de la commune de Saint-Jean-du-Castillonnais, permettant notamment l'accès à d'autres parcelles agricoles.

I-3-3- Niveau d'enfrichement des parcelles non « agricoles »

Une des questions de l'équipe municipale est de savoir si des terres non utilisées actuellement par des exploitants agricoles pourraient retourner à l'agriculture. Nous sommes donc allés voir des parcelles, dans des secteurs qui étaient ouverts en 1962, qui sont aujourd'hui à un stade d'enfrichement plus ou moins avancé, et qui ne sont pas déclarées à la PAC (soit que les exploitants agricoles ne les exploitent effectivement pas, soit qu'ils ne peuvent pas les déclarer à cause d'un statut d'occupation trop précaire qui peut aussi expliquer le niveau d'enfrichement).



Sur ces zones prospectées, nous avons identifié différents cas de figures :

- Des parcelles qui pourraient servir pour du pâturage bovin moyennant un passage de gyrobroyeur (en jaune sur la carte ci-dessus) : au nord-est du village de Galey, de part et d'autre de la route qui va à Escarchein avant le col de la Hourque, et juste après le col de la Hourque en contrebas de la route. Ces parcelles sont à un stade d'enfrichement encore peu avancé (majoritairement ronces et fougères, sans gros bois) et pourraient relativement facilement retourner à un état plus satisfaisant ;
- Des parcelles plus embroussaillées et situées dans des secteurs plus pentus mais encore



relativement ouvertes et qui pourraient être utilisées pour du pâturage ovin ou même bovin (en vert sur la carte ci-dessus) : au nord de la route qui va à Escarchein, avant le col de la Hourque, dans un secteur de granges. Ces parcelles sont colonisées par le noisetier, la ronce et la fougère mais sont encore assez ouvertes.

- Des parcelles boisées avec des bois de diamètre moyen qui sont actuellement pâturées par les chèvres de l'exploitation du col de la Hourque (en orange sur la carte ci-dessus). Ces parcelles ont été clôturées par les exploitants du col de la Hourque ; les chèvres y pâturent et s'attaquent aux arbres en place (consommation de l'écorce) qui meurent progressivement sur pied. La lumière revient progressivement dans ces peuplements ; à terme, ces parcelles pourraient retourner à un état ouvert grâce à l'action des chevriers et de leurs chèvres.
- Une zone particulière (en rose fushia sur la carte ci-dessus) au niveau du calvaire situé à proximité du village de Galey : des pelouses sèches sur calcaire. Ces pelouses sont progressivement colonisées par des ligneux bas et mériteraient d'être entretenues d'une part pour maintenir le point de vue et d'autre part pour conserver l'intérêt écologique du milieu. Il faudrait y réaliser un peu de bûcheronnage et de débroussaillage manuel, puis y faire pâturer ponctuellement des ovins pour assurer l'entretien.
- Au niveau du hameau d'Escarchein, deux parcelles boisées sont insérées dans le hameau (en bleu sur la carte ci-dessus). Elles pourraient être ouvertes via un débroussaillage manuel et du bûcheronnage.

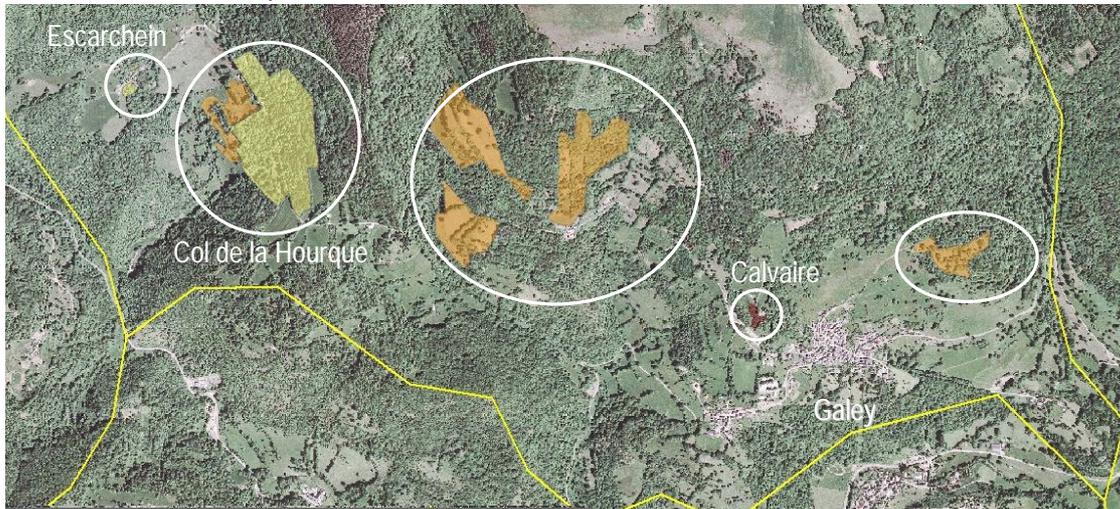
I-3-4-Intérêt paysager et écologique des parcelles dans les zones à enjeux

Les parcelles dans les zones à enjeux ont été notées en fonction de leur intérêt paysager et écologique. Deux aspects ont été pris en compte :

- la visibilité de la parcelle : entrée de bourg (1 point), proximité du village (1 point), visibilité depuis la route et/ou situation exposée (promontoire, versant, arête sommitale) (1 point) ;
- son intérêt paysager et écologique : présence d'éléments paysagers remarquables (haies, chemins creux, arbres isolés, granges...), présence de milieux naturels remarquables (zones humides, pelouses sèches, prairies mésophiles...), beauté du paysage (intérêt à le préserver).



Les notes attribuées sont représentées sur la carte suivante :



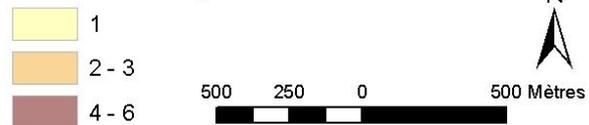
**PNR des Pyrénées Ariégeoises
Chambre d'agriculture 09**

Projet SAGECE

 Limites communales

Unites paysagères et agricoles à enjeux

Niveau de l'enjeu de 1 à 6

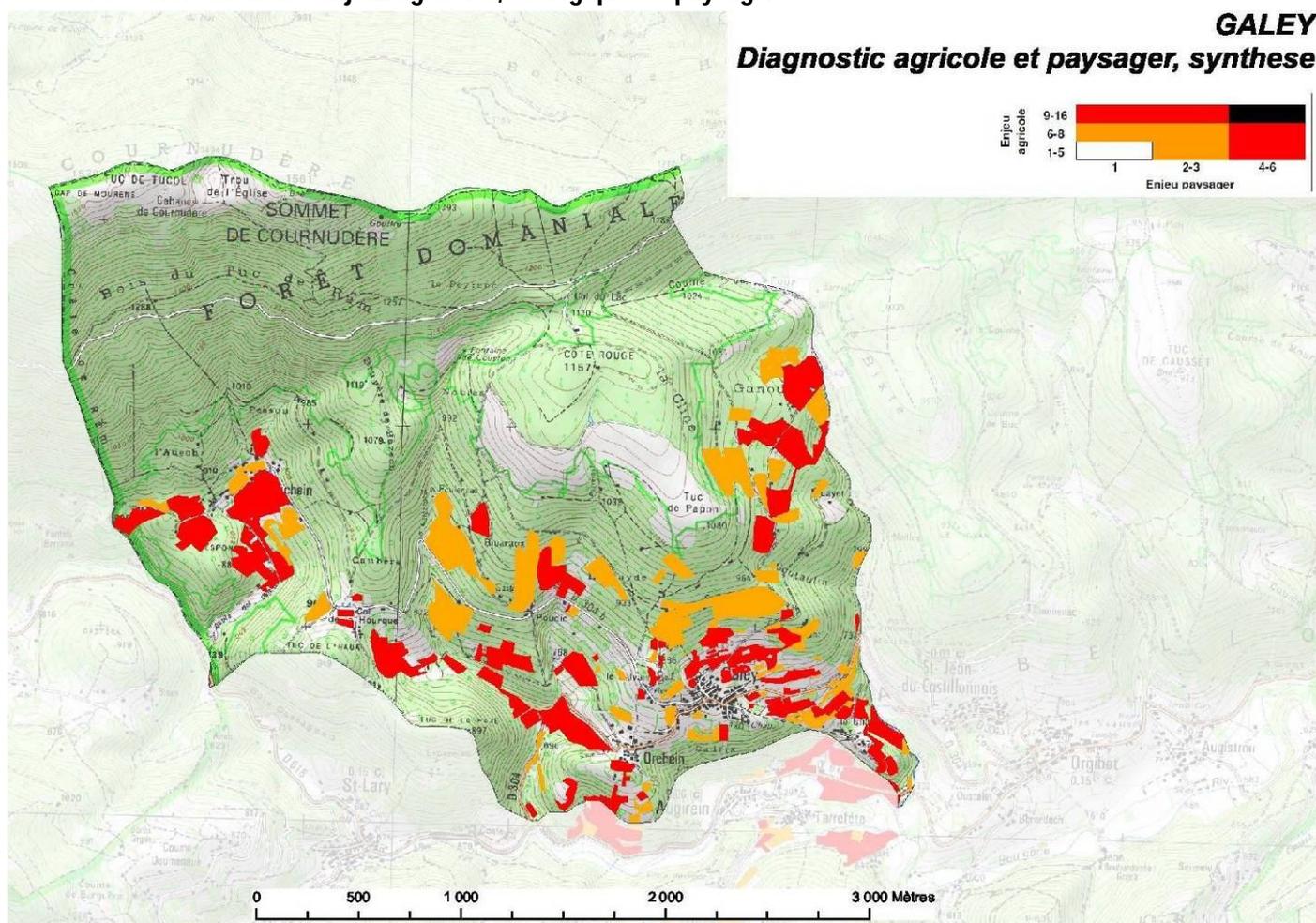




Etant donnés leur situation, tous les secteurs prospectés bénéficient d'une bonne visibilité ; ils ont donc tous une note de 1 minimum. Considérant par ailleurs l'intérêt de maintenir ou retrouver l'ouverture dans des parcelles encore « récupérables », une note de 2 a été attribuée à toutes les parcelles enrichies. Pour les secteurs déjà boisés, la note est restée à 1 pour qualifier l'enjeu paysager actuel dans ces secteurs fermés. Mais il est important de noter que cela ne signifie pas que l'ouverture de ces parcelles ne serait pas intéressante ! Au contraire, dans le secteur du col de la Hourque en particulier, la réouverture du milieu grâce à l'action des chèvres serait très bénéfique pour le paysage (ouverture d'un champ de vision autour de la route, dégagement de points de vue). Le secteur du calvaire est celui pour lequel l'enjeu paysager et écologique est le plus fort. En effet, ce secteur proche du village de Galey est très fréquenté. Il offre un point de vue dégagé sur la vallée et les montagnes. Il est en outre constitué d'un milieu naturel remarquable, les pelouses calcaires, qui ont besoin d'être entretenues pour être maintenues ouvertes et conserver leur intérêt écologique.

I-3-5-Croisement des enjeux agricoles, écologiques et paysagers

GALEY **Diagnostic agricole et paysager, synthèse**



Quatre niveaux de priorité sont identifiés, depuis le rose clair (enjeu faible) au noir (enjeu très important).



I-4- Préconisations pour la commune

Sur la commune, il faudrait pouvoir mobiliser du foncier pour conforter certaines exploitations en place qui manquent de terres. Pour ce faire, plusieurs leviers peuvent être mis en œuvre par la commune :

- Une sensibilisation et un travail avec les propriétaires fonciers pour mettre à disposition des terres aux agriculteurs. La commune peut mandater la SAFER pour réaliser ce travail. Dans des périmètres définis, celle-ci peut identifier les propriétaires et prendre contact avec eux pour les convaincre de l'intérêt de confier leurs terres à un agriculteur. Elle peut se charger de mettre en exploitation leur bien pour une durée limitée par le biais d'un « bail SAFER » ou « convention de mise à disposition ». Cette convention, d'une durée de 1 à 6 ans, renouvelable une fois, n'est pas soumise au statut du fermage. Pendant la durée de la convention, le propriétaire bénéficie d'un revenu garanti par la SAFER. A l'issue de la convention, le propriétaire peut récupérer ses terres. Cette solution peut permettre d'instaurer une relation de confiance entre le propriétaire et l'agriculteur, et peut servir d'étape préliminaire à la signature d'un bail à ferme.
- La SAFER peut aussi être mandatée par la commune pour recenser les propriétaires qui souhaiteraient vendre ou échanger leurs terres. La commune peut alors se positionner comme acquéreur pour favoriser la restructuration du foncier. Dans cette optique, une des premières démarches à mettre en œuvre est la récupération des biens sans maître qui sont actuellement dans le domaine de l'Etat et qui reviennent de droit, depuis 2004, aux communes qui en font la demande.
- Dans les secteurs enrichés où le foncier est très morcelé et où les parcelles sont en indivision, ou en situation de succession non réglée, ou encore où les propriétaires sont inconnus, un travail de regroupement du foncier par le biais d'Associations foncières pastorales autorisées (AFP) peut être une solution. La Fédération pastorale peut être mandatée par la commune pour réaliser gratuitement une étude complète sur le foncier agricole à l'échelle communale et déterminer, en accord avec les agriculteurs et l'équipe municipale, le ou les secteurs sur lesquels la mise en place d'une AFP pourrait être pertinente. La mise en place d'AFP dans les secteurs enrichés peut être intéressante puisqu'elle permet un financement public des travaux de remise en état des terres (déroussaillage, pose de clôtures, créations d'accès, adduction d'eau...) à hauteur de 75%. Elle peut bénéficier à plusieurs agriculteurs.

De façon plus générale, il faut essayer de créer les conditions favorables au maintien de l'agriculture :

- restructuration foncière en vue de limiter la précarité foncière, le morcellement des exploitations ;
- créer les accès nécessaires : identifier avec les exploitants les secteurs où les accès (matériel, animaux) seraient à renforcer ou à recréer (blocage foncier, matériel spécifique pour rouvrir les accès) ;
- anticiper les transmissions d'exploitations agricoles.



La carte de la page suivante montre l'évolution de l'utilisation des terres agricoles sur une période récente allant de 2006 à 2010. Sur la commune de Galey, 2 zones connaissent une modification de l'utilisation de leurs surfaces :

- un secteur situé à proximité immédiate du village de Galey en direction du col de la Hourque ;
- un secteur accessible par la D 304 rejoignant la commune de Saint Lary.

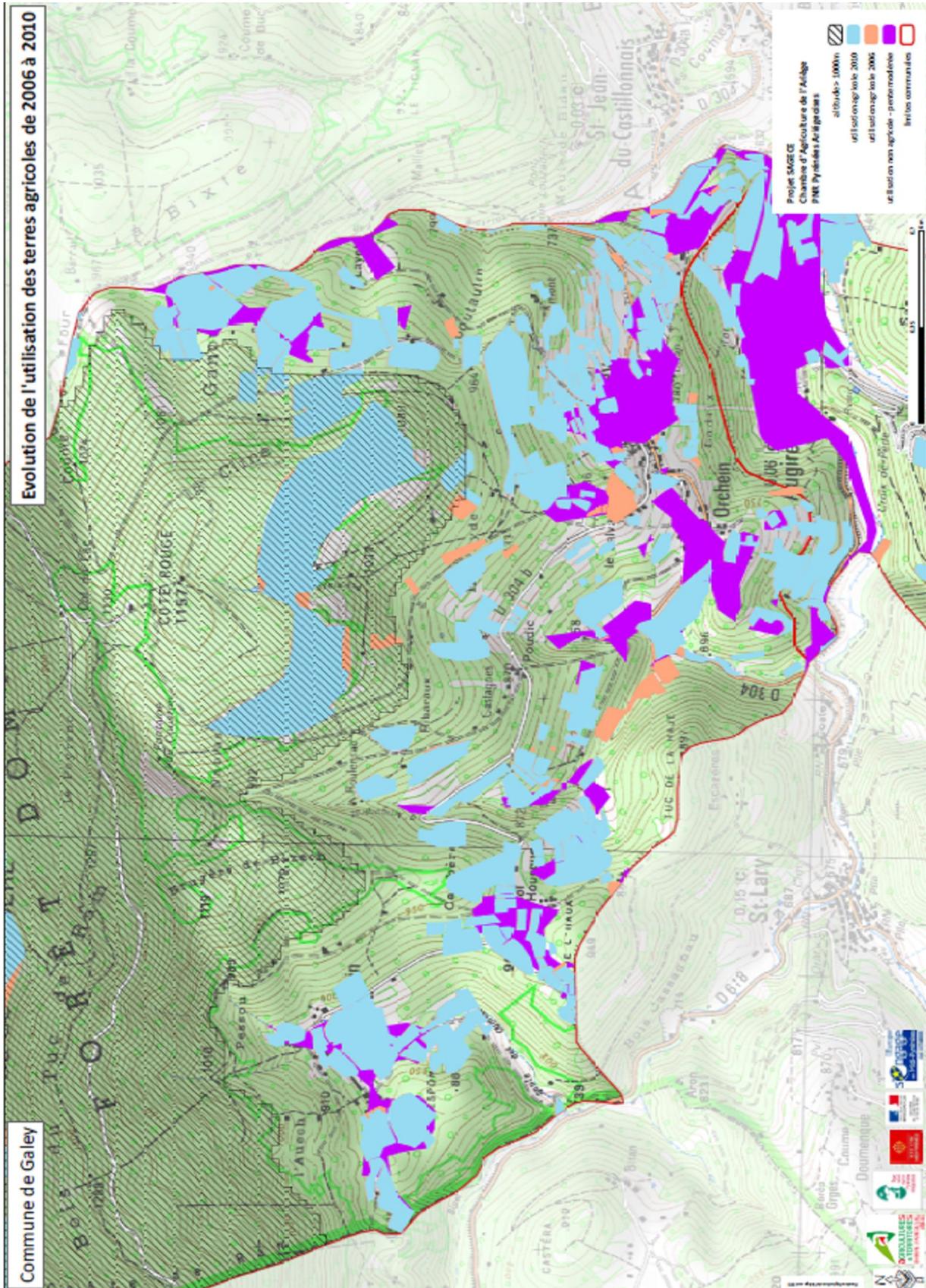
Dans chacun de ces cas, nous ignorons ce qui s'est passé exactement, mais il est très courant d'observer des pertes d'usage de surfaces agricoles dans ce type de configuration (proximité et accès communs avec des zones d'habitat). L'enfrichement de ces surfaces est particulièrement mal perçu parce que très visible et « menaçant » pour les secteurs d'habitat.

Pour le limiter, il faudrait faciliter l'accès – physique (matériel agricole, animaux) mais aussi pratique, « relationnel » et économique – aux parcelles concernées. La pratique est souvent inverse : non prise en compte des contraintes agricoles, et particulièrement des contraintes de circulation, ainsi que les problématiques de cohabitation, dans les projets d'organisation et l'aménagement du territoire.

Dans cette optique, un premier travail de repérage a été commencé au printemps 2011 avec les exploitants de la commune afin notamment de repérer les accès agricoles qu'il serait indispensable de recréer. Le travail de diagnostic permettra d'identifier les contraintes matérielles ou foncières.



Evolution de l'utilisation des terres agricoles de 2006 à 2010



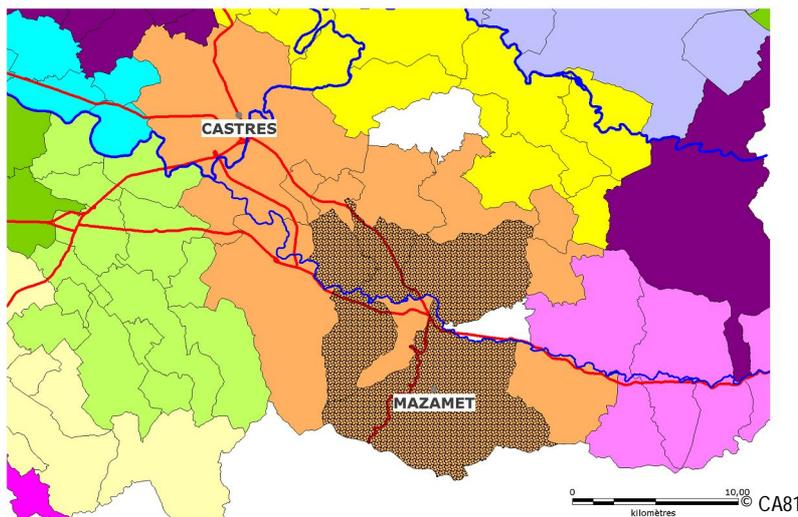
Commune de Galey





II – Un territoire en surpression foncière : exemple de la commune de Mazamet

Suite à l'appel à candidature lancé dans le cadre de l'opération SAGECE, 5 communes, situées sur la moitié sud de la communauté d'agglomération Castres-Mazamet, ont candidaté séparément. Il s'agit de Caucalières, Payrin-



Augmontel, Pont de l'Arn (au nord de la rivière Thoré) et d'Aigufonde et Mazamet (au sud du Thoré).

II.1 – Le contexte supra-communal

Ce territoire du projet SAGECE, qui s'étend sur un peu plus de 15 000 ha est :

- marqué par la proximité avec l'agglomération castraise et la ville de Mazamet,
- desservi par les routes reliant Castres à Mazamet ainsi que par la route rejoignant Saint Pons de Thomières, dans l'Hérault,
- traversé par le Thoré, affluent de l'Agout

La communauté d'agglomération de Castres-Mazamet présente une forte activité industrielle et commerciale, alors que l'agriculture ne représente que 1 % des emplois, contre 6 % à l'échelle du département.

L'agriculture sur la communauté d'agglomération de Castres-Mazamet est fortement liée aux ressources naturelles et contraintes pédoclimatiques du territoire. Situé entre la plaine castraise, le causse de Caucalières, la montagne noire, la vallée du Thoré et le plateau d'Anglès, le territoire offre une agriculture diversifiée entre cultures et productions animales. Près de 30 % du territoire est cultivé. L'activité agricole est moins présente sur la montagne noire où la forêt domine, compte tenu du relief, des caractéristiques des sols...

Le chiffre d'affaires généré par l'agriculture est de l'ordre de 16 millions d'euros (estimation basée sur la valeur 2008), soit 3 % du chiffre d'affaires départemental. Comme en témoigne l'occupation du sol, avec plus de la moitié des surfaces en herbe auxquelles s'ajoute près de la moitié des céréales qui sont auto-consommées par les troupeaux, les productions animales sont prépondérantes sur ce secteur. On retrouve notamment des élevages de bovins mais aussi des élevages avicoles et/ou porcins. Ces derniers sont souvent liés à un atelier de transformation fermière, où les produits sont commercialisés à la ferme ou sur les marchés.



La production de lait de vache fait partie de « l'identité agricole » de la communauté d'agglomération de Castres-Mazamet puisqu'elle s'élève à 10% de la collecte laitière du département. Elle est localisée principalement le long de la vallée du Thoré, à proximité des cultures de céréales utilisées pour nourrir les animaux.

II.2 – La commune de Mazamet : entre dynamique urbaine et fonctionnement rural de montagne

La commune de Mazamet a une superficie de 7208 ha. Elle jouxte les communes d'Aussillon, Pont-de-L'Arn, Bout-du-Pont-de-l'Arn et Saint-Amans-Soult. La commune est la seconde ville-centre de la Communauté d'Agglomération de Castres-Mazamet, elle a une fonction de polarité locale. Elle accueille des équipements, entreprises, industries, administrations, et d'infrastructures commerciales diversifiées. La commune joue un rôle fondamental dans le fonctionnement Est de l'agglomération. Elle bénéficie d'une bonne accessibilité via la RN112, voie qui relie Castres à Béziers, et le réseau de chemin de fer. Grâce à ces infrastructures, Mazamet reste intégrée à la dynamique régionale.



Le territoire communal se caractérise par la présence de deux entités paysagères distinctes intimement liée à sa topographie. La ville s'inscrit sur le piémont et dans les espaces plats de la vallée du Thoré qui s'ouvre progressivement. Au sud, Elle laisse place au massif de la Montagne Noire avec ses versants pentus et très boisés. Ainsi, la commune est située **à l'articulation entre le paysage urbain** de la vallée du Thoré, et le **paysage rural et montagnard** de la Montagne Noire.

Les marges Nord sont soumises à la pression du fonctionnement de l'agglomération de Mazamet-Aussillon. Cela se traduit par un **développement résidentiel et économique** sur les coteaux et le piémont de la vallée du Thoré. L'armature urbaine, initialement dense et organisée en damier se dilate progressivement en périphérie. Les entrées de ville voient se développer des zones d'activités, et les lotissements récents s'insèrent dans le



tissu agricole du piémont, modifiant ainsi son paysage.



© PNR HL, 2011

Même si Mazamet est tournée vers la vallée du Thoré et Castres, la relation étroite qu'elle entretenait avec la Montagne Noire et l'Arnette, lors de son apogée industrielle, reste perceptible. Lorsque l'on quitte la vallée urbaine du Thoré pour prendre de l'altitude, la densité de constructions diminue. Sur les versants, la topographie est très marquée. Le couvert forestier est dense. Composé de forêts de feuillus (châtaigniers, hêtres...) et des boisements résineux, le paysage est fermé. Lorsque l'on atteint les plateaux, des zones cultivées et des prairies d'élevage forment des poches ouvertes séparées par l'épais couvert forestier. Elles correspondent aux espaces mécanisables et proches des hameaux et villages qui parsèment la montagne. Sur les contreforts de la vallée, le village ancien d'Hautpoul, niché sur un piton rocheux, est inclus dans un Site Inscrit. L'ouverture de ces espaces permet d'entretenir des espaces de respiration et d'ouverture visuelle.



© PNR HL, 2011

A l'extrémité Nord Est de la commune, la vallée du Thoré se resserre. Les bâtiments d'activités et quartiers résidentiels laissent place à un paysage agricole dont la limite avec le couvert arboré des pentes de la Montagne Noire est très marquée. On entre dans un monde rural où l'agriculture structure le paysage du fond de vallée et du piémont. Le maillage de haies, relativement bien préservé, est dense. Il délimite le parcellaire et les ripisylves accompagnent quelques petits cours d'eau. Les espaces ouverts sont encadrés par les hameaux de piémont et le couvert forestier au Sud et par le Thoré et la RN112 au Nord.



Arbre isolés, béals, maillages de haies sont autant de composantes patrimoniales témoignant de la présence

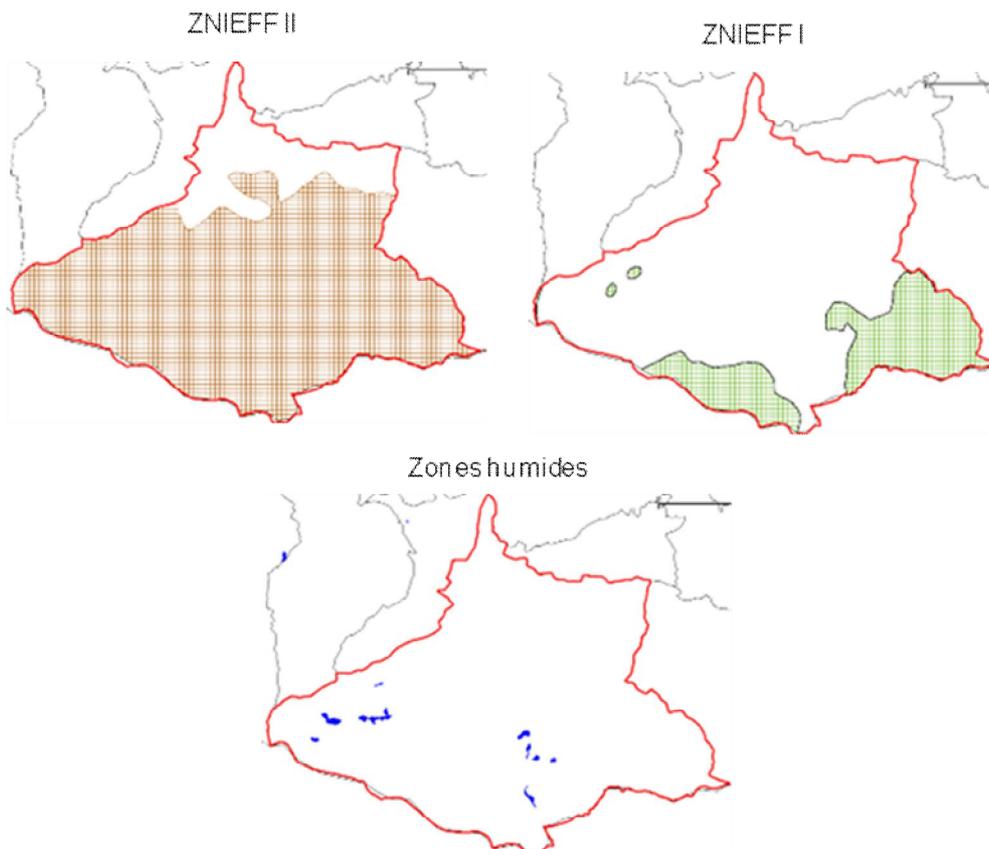


d'une activité agricole

© PNR HL, 2011

La commune bénéficie d'une grande richesse paysagère. Elle provient de ses composantes naturelles et agricoles caractéristiques de la moyenne montagne, du caractère intimiste et secret de son paysage proche dans les hauteurs et versants de la Montagne Noire qui contraste avec les larges ouvertures paysagères du piémont et de la vallée.

Sur le plan naturaliste, la commune de Mazamet présente un environnement naturel riche, représentatif de la face Nord de la Montagne Noire. On note la présence d'une ZNIEFF de type II, de 4 ZNIEFF de type I, d'une densité relativement importance de zones humides, particulièrement sur la partie haute.



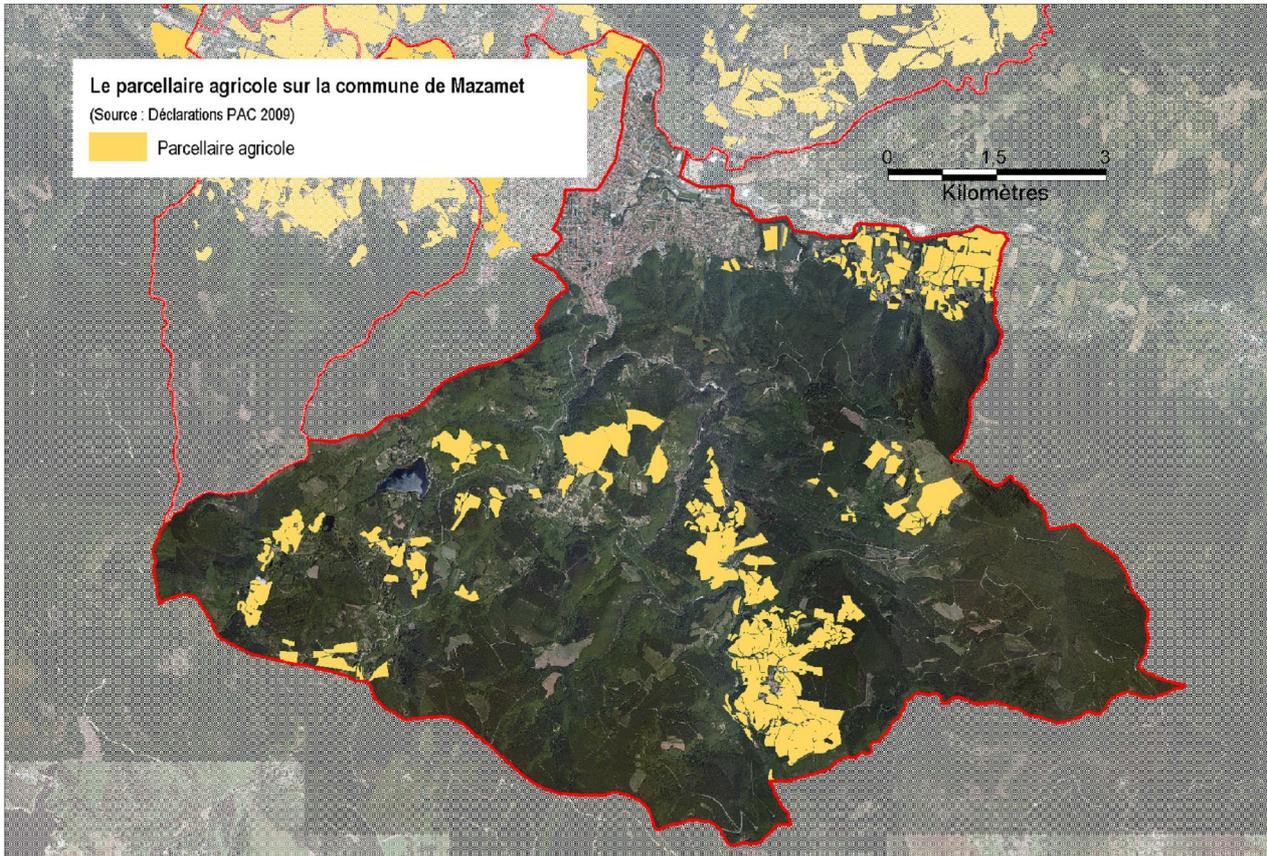
© PNR HL, 2011

Sur le plan économique, l'histoire du Mazamétain a été marquée par l'essor puis le déclin d'une activité industrielle importante. Aujourd'hui encore, l'industrie regroupe près de 20% des emplois. En tant que centre urbain, plus d'1/3 des emplois est lié aux activités commerciales, de service. L'agriculture, quant à elle, est largement minoritaire avec 1 % des emplois.

Mazamet est ainsi une commune à faible identité agricole. L'activité agricole se concentre sur 11 % du territoire



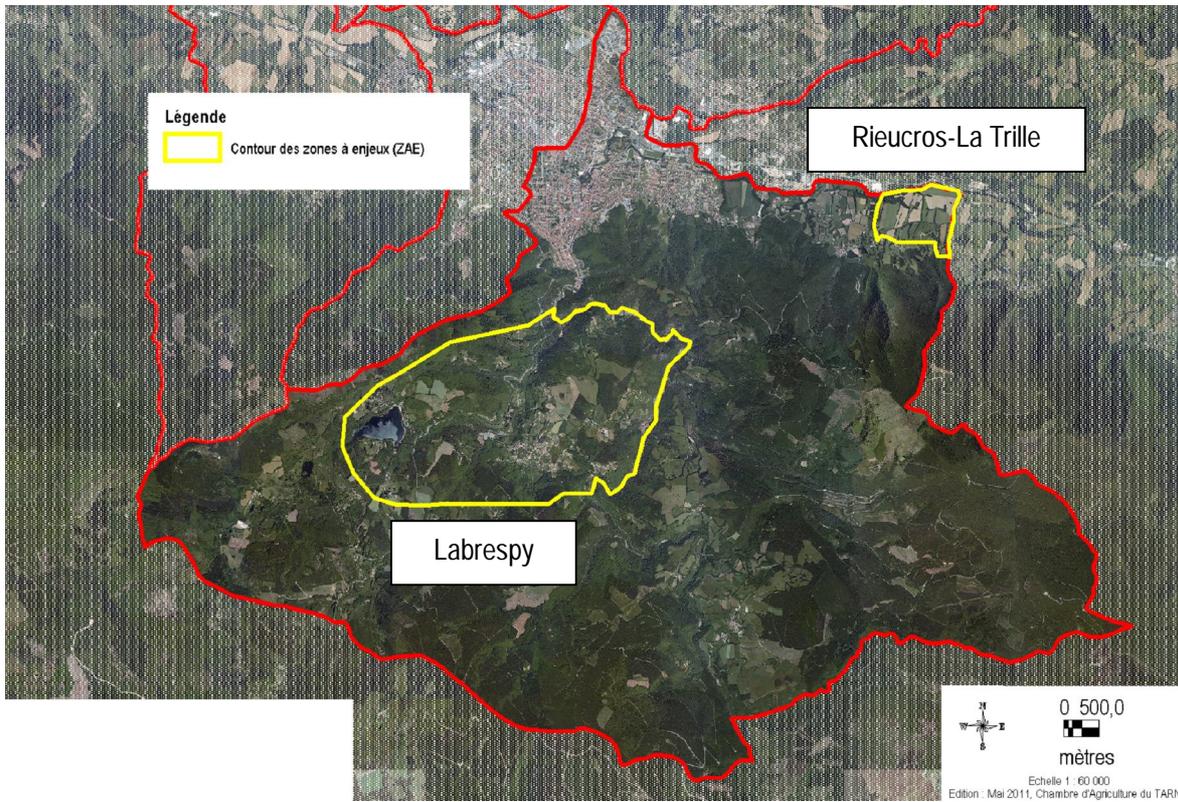
communal. Elle compte une dizaine d'exploitations réparties sur ses 650 ha de surface agricole. L'agriculture est différente selon que l'on se trouve en bordure du Thoré ou dans la montagne noire.



L'espace agricole est composé, pour près de 90 %, par des prairies témoignant d'une forte activité d'élevage. Les cultures produites sont principalement, par ordre décroissant, le triticale, le maïs et l'orge (ces 3 cultures représentent à elles seules 80% de la surface COP). Ces cultures rentrent dans la composition de l'alimentation des troupeaux. Mazamet compte quelques élevages de bovins lait (en plaine), des troupeaux de vaches allaitantes (en zone de montagne) ainsi que des élevages avicoles

Lors de la rencontre avec les élus, nous avons spatialisé 2 secteurs correspondant aux zones à enjeux sur lesquelles le diagnostic technique a été mené pour connaître les enjeux propres à ce foncier, d'un point de vue agricole et paysager :

- en plaine, la zone « Rieucros-La Trille »
- en montagne, la zone « Labrespy »





II.3 – Diagnostic technique sur la zone de plaine

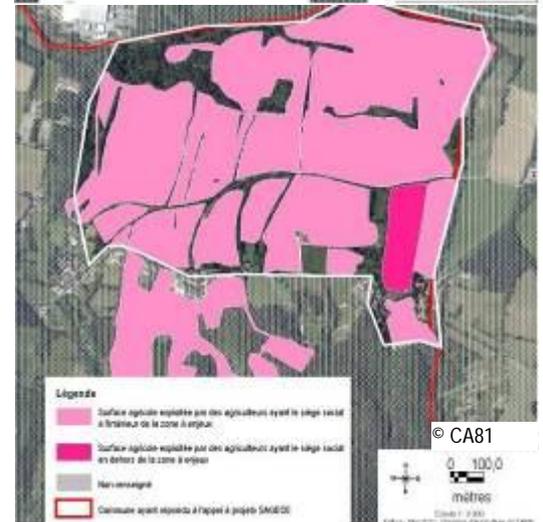
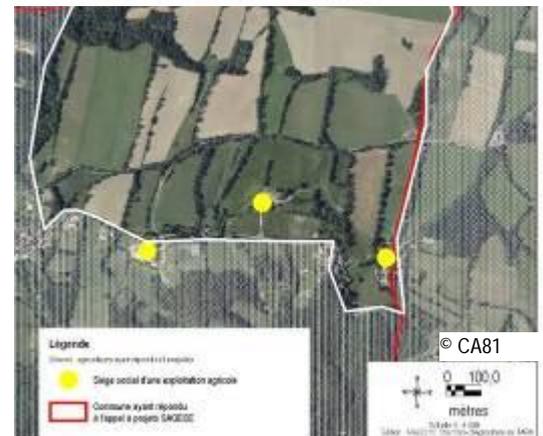
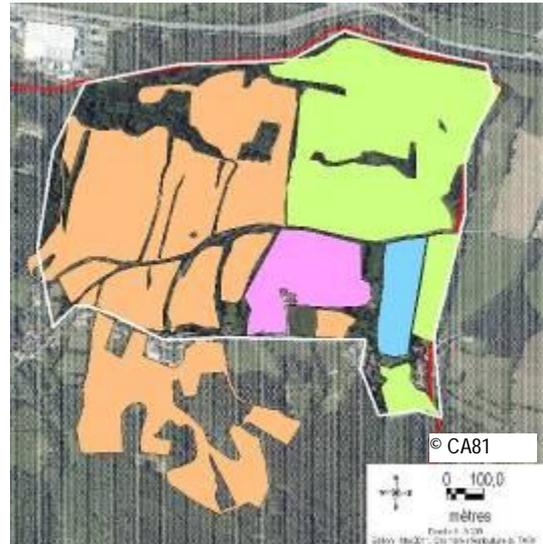
II.3.1 – Diagnostic agricole

Le parcellaire agricole contenu dans la zone d'étude s'élève à 78 ha dont 65 ha sont à l'intérieur du périmètre de la zone à enjeux. Ces 78 ha sont travaillés par 4 exploitations agricoles, correspondant à 4 exploitants à titre individuel.

2 exploitations (toutes 2 en production laitière) exploitent la majorité des terres de ce secteur et sont donc directement concernées par le projet d'aménagement envisagé par les élus.

3 d'entre eux ont leur siège social sur cette zone.. Ils sont tous situés le long de la route départementale.

La quasi-totalité (96 %) de la surface agricole est exploitée par des agriculteurs ayant leur siège social à l'intérieur de la zone à enjeux





Critères : Vulnérabilité de l'exploitation et maîtrise foncière par les exploitants

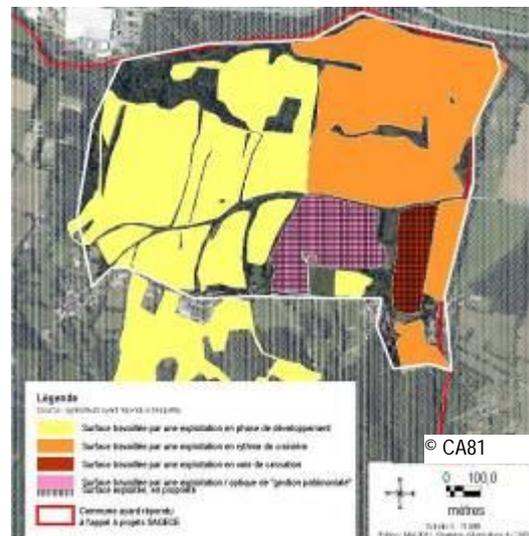
Le constat :

La surface agricole enquêtée est exploitée par des exploitations :

- en voie de développement (55%),
- en rythme de croisière (33%),
- en voie de cessation (4 %),
- travaillant dans une optique de "gestion patrimoniale du foncier" (8 %).

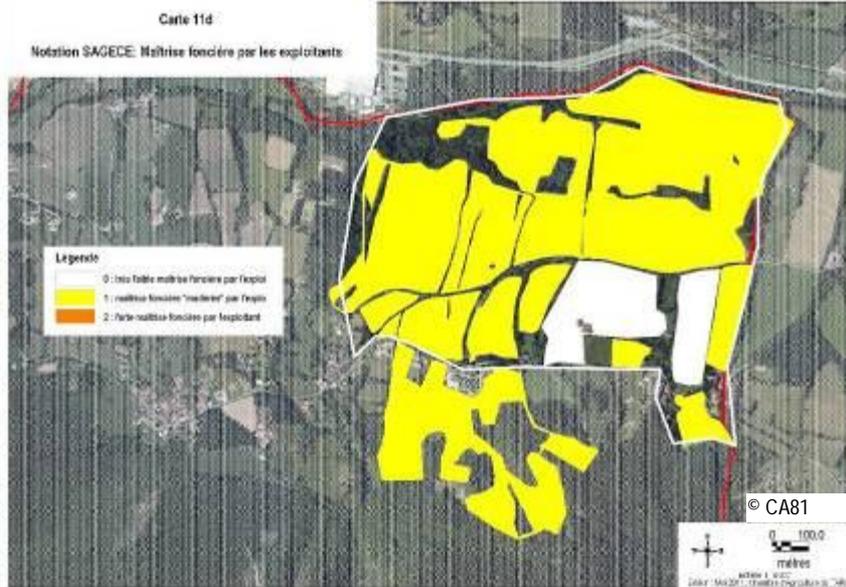
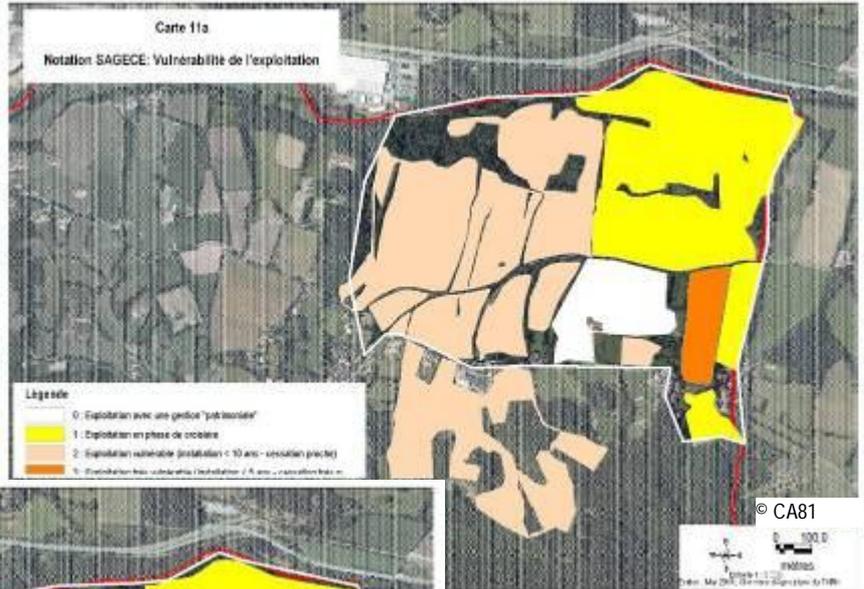
Près de 90 % de la surface agricole enquêtée sont exploités en fermage.

Les 2 exploitations principales sur le secteur sont en développement ou croisière et travaillent les terres en location.

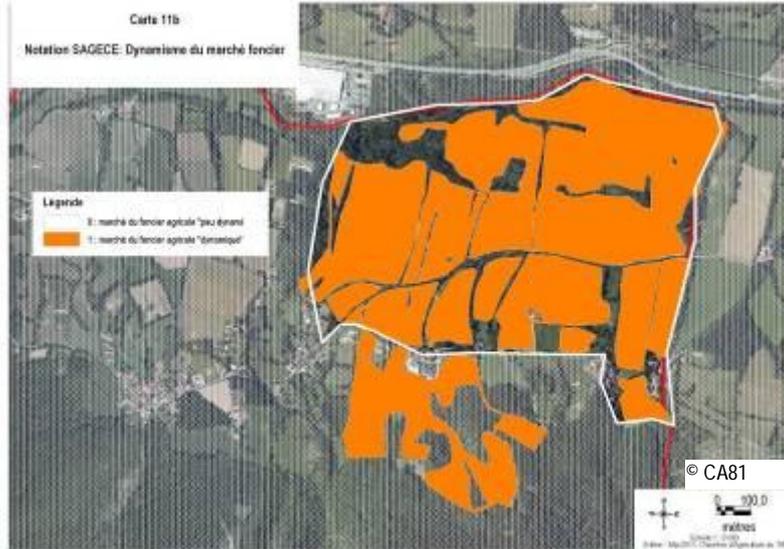




La notation SAGECE :



Critère : Dynamisme du marché foncier



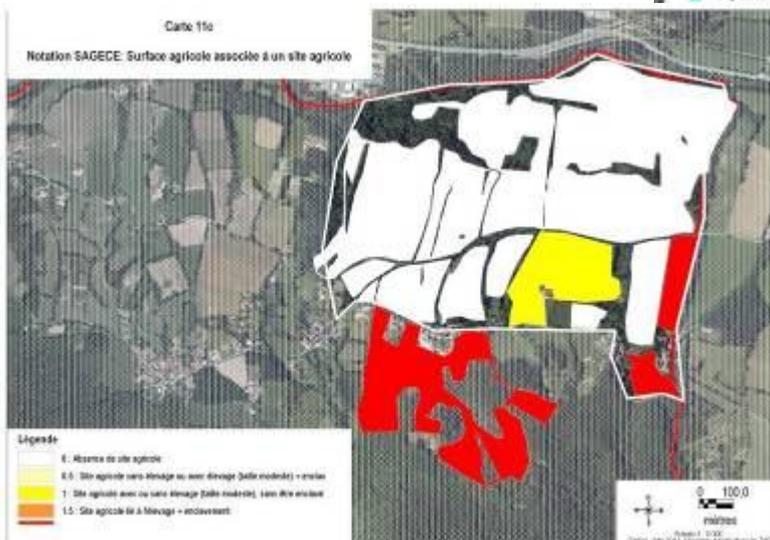
Critère : bâtiment agricole

Le constat :

2 élevages de bovins lait sont présents : tous 2 relèvent du Règlement Sanitaire Départemental. A noter la taille modeste et la saisonnalité de l'activité de gavage de canards.



La notation SAGECE :





Critères : Situation géographique et fonctionnalité du parcellaire au sein des exploitations agricoles

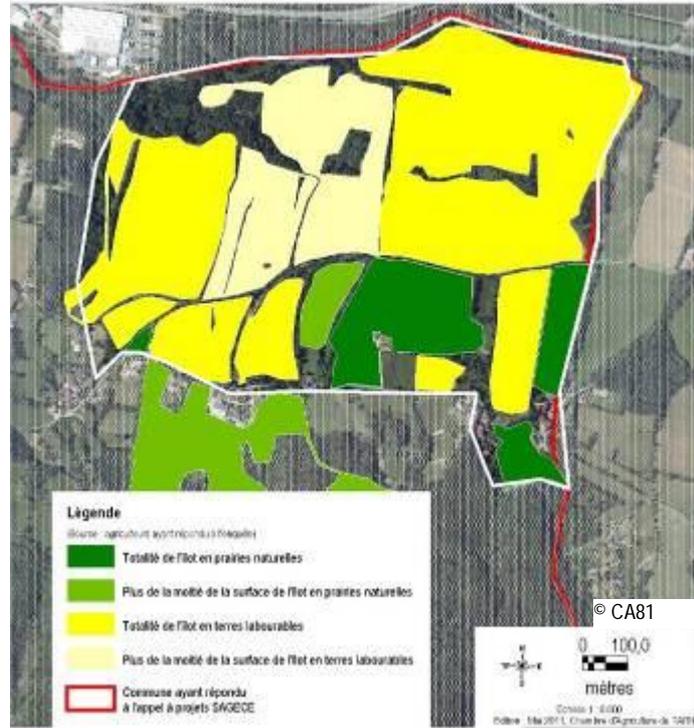
Le constat :

L'espace agricole est occupé par :

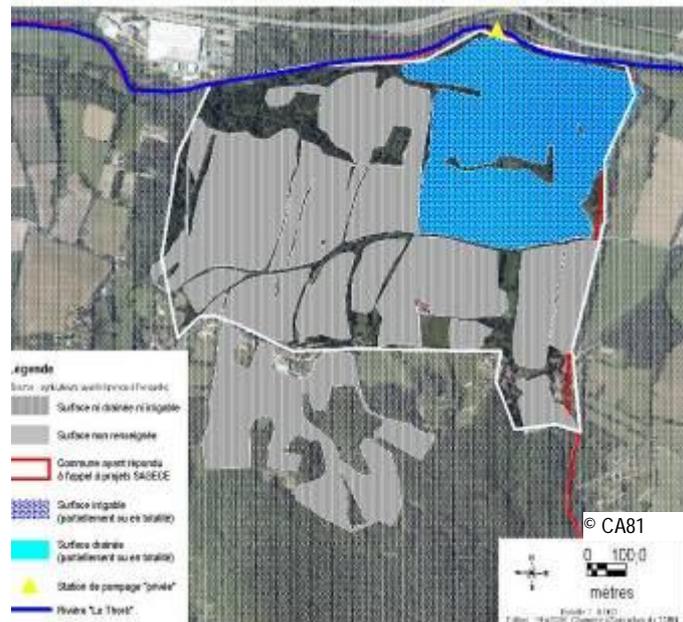
- des prairies naturelles : 25 %
- des prairies temporaires : 39 %
- des cultures (céréales, oléagineux, protéagineux) : 36 %

L'herbe est présente sur les 2/3 de la surface agricole.

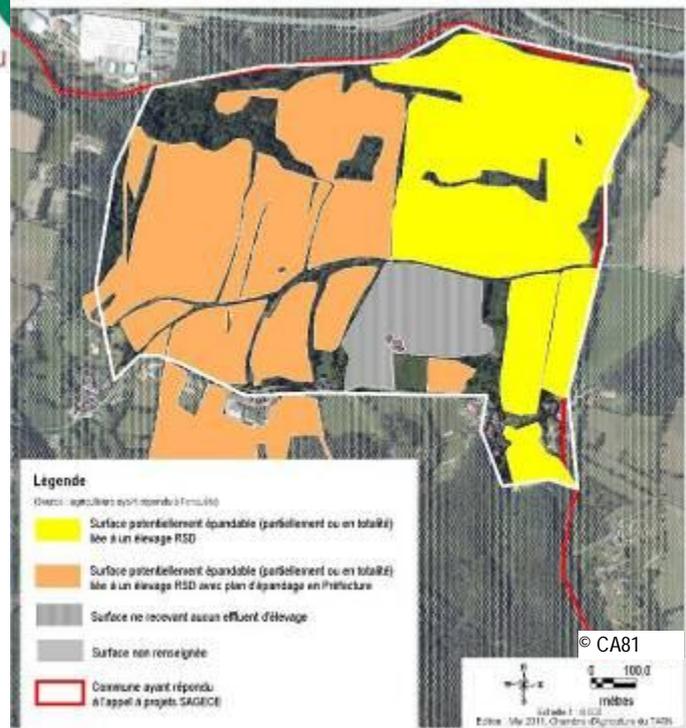
Les prairies naturelles, destinées au pâturage, sont situées à proximité immédiate des bâtiments d'élevage.



Aujourd'hui, près de 30 % sont irrigables et 6 % ont été drainés. Des projets d'investissements liés à l'irrigation sont envisagés sur ce secteur.

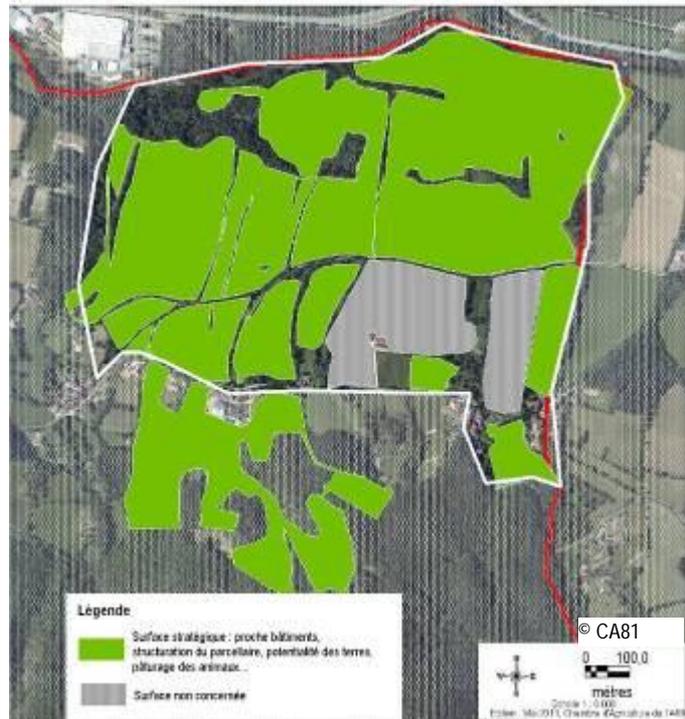


La quasi-totalité de la surface agricole est exploitée par des éleveurs, susceptibles d'utiliser ces parcelles pour l'épandage d'effluents d'élevage.



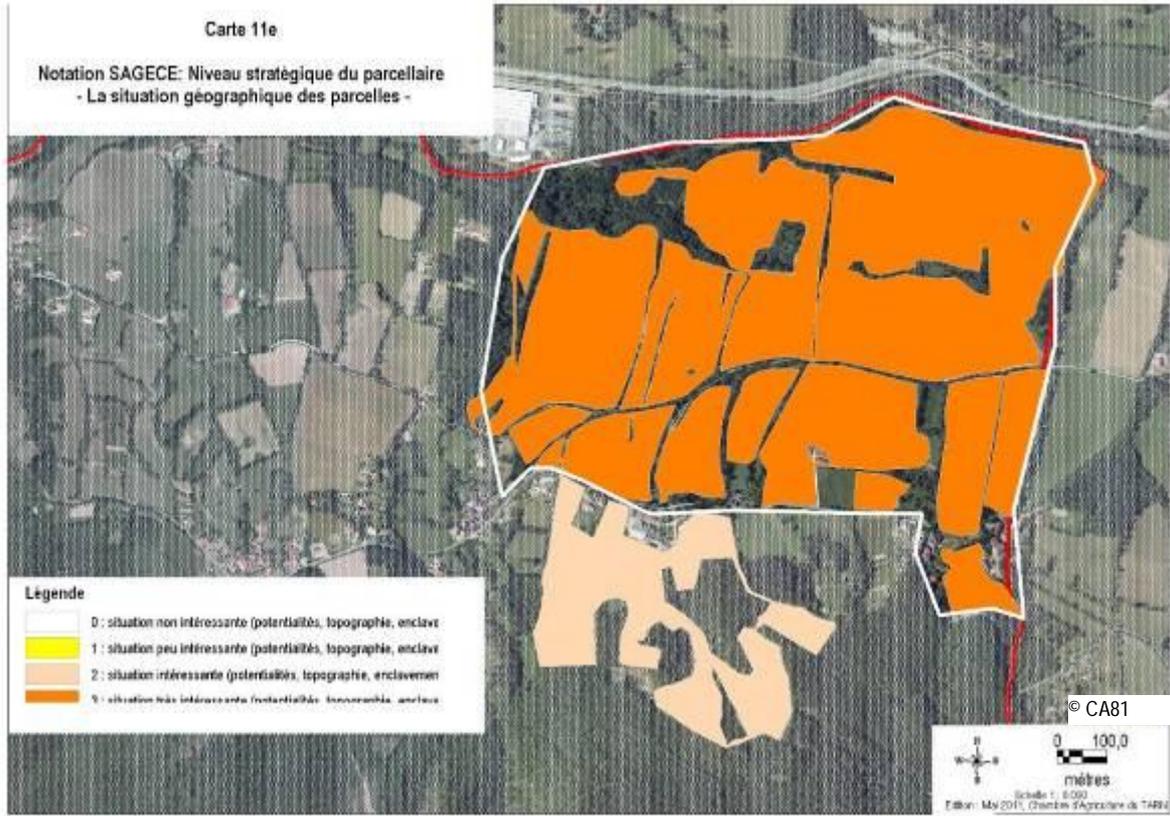
La quasi-totalité de la surface agricole est identifiée comme stratégique pour les raisons suivantes :

- elles correspondent aux meilleures terres de l'exploitation,
- elles sont proches des bâtiments d'élevage et permettent ainsi un accès facilité des animaux au pâturage,
- le parcellaire est groupé, avec une structuration intéressante.





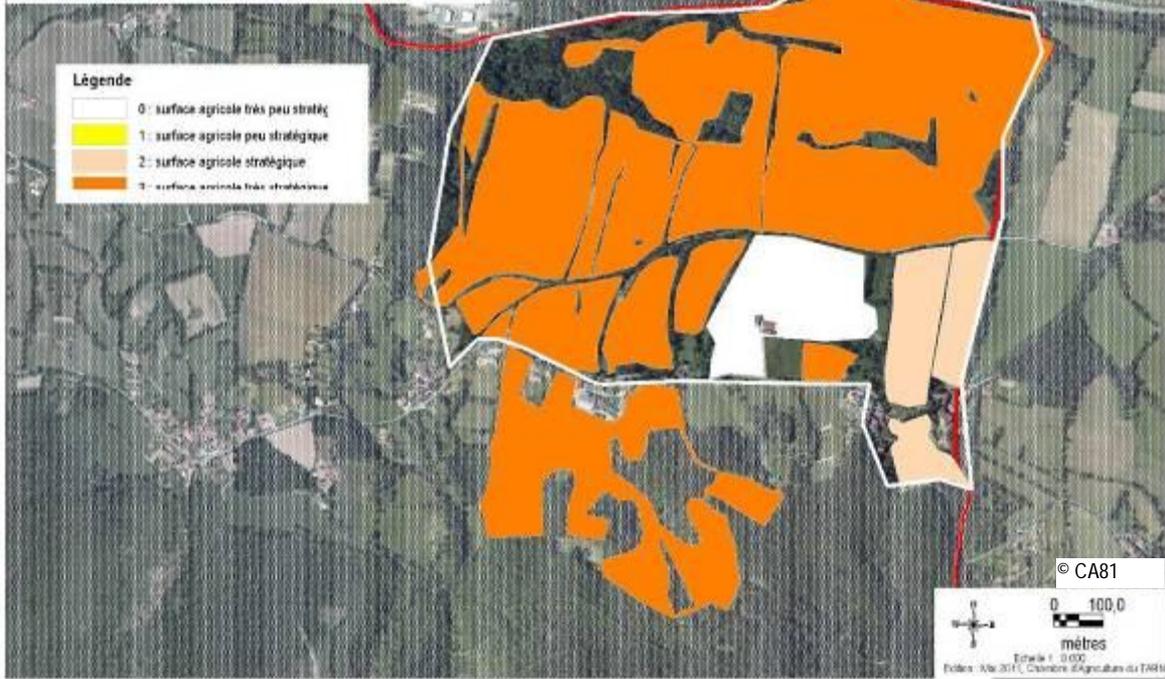
La notation SAGECE :





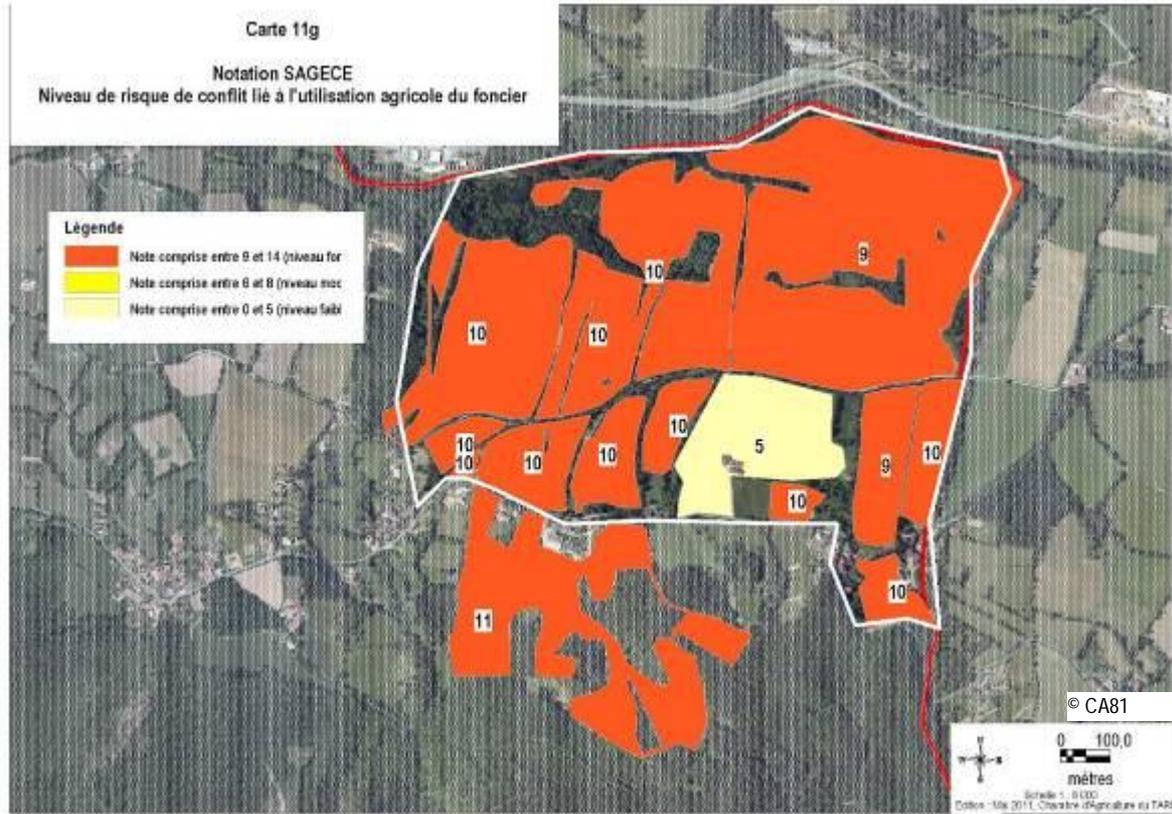
Carte 11f

Notation SAGECE: Niveau stratégique du parcellaire
- La fonctionnalité des parcelles -



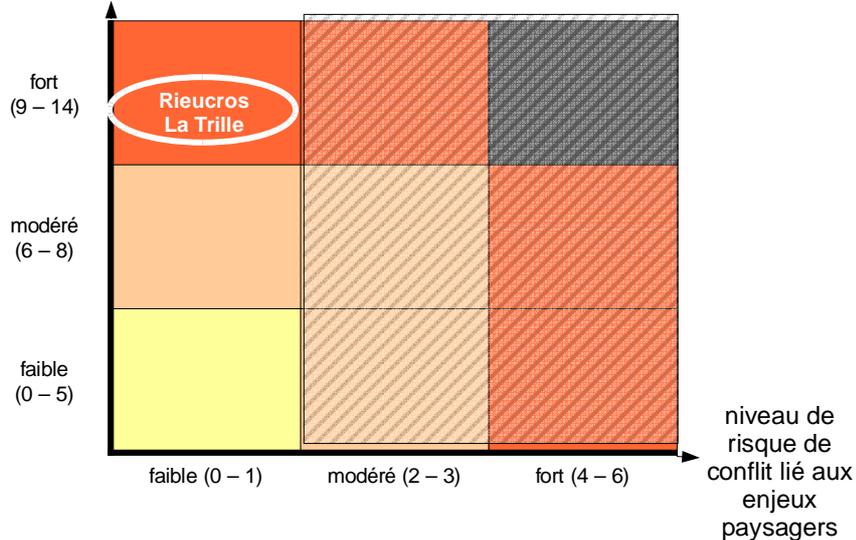


Synthèse de la notation SAGECE traduisant le niveau d'enjeu agricole :



Traduction sur l'ordonnée de la matrice :

niveau de risque de conflit lié à l'utilisation agricole du foncier



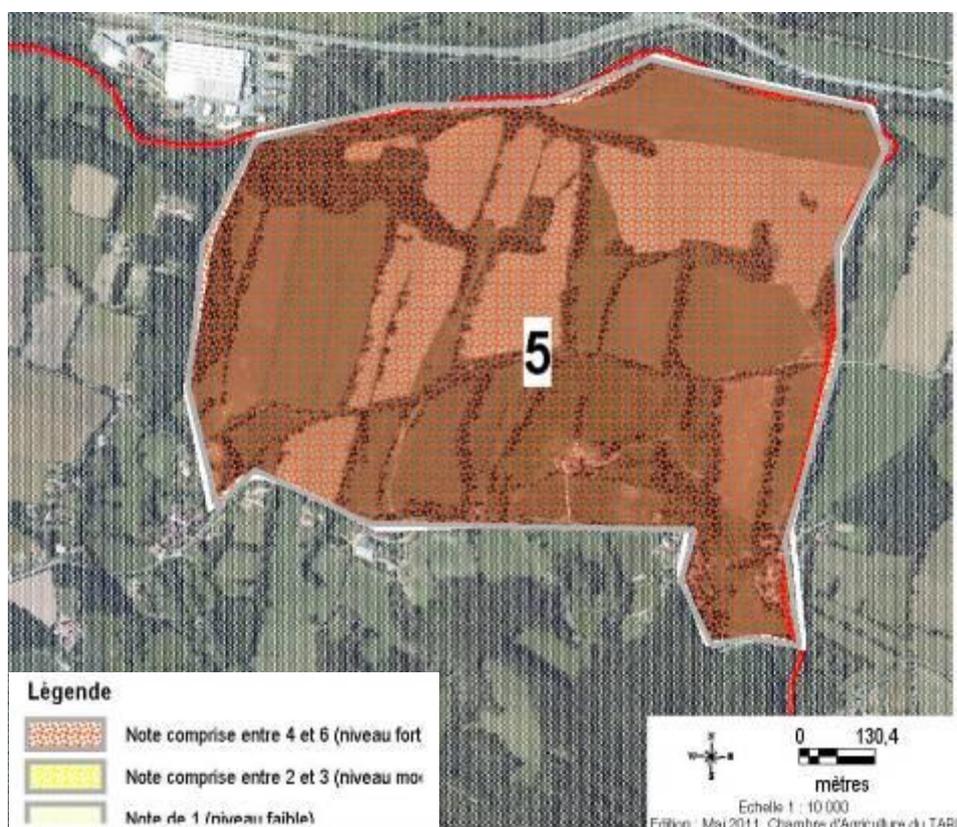


II.3.2 – Diagnostic naturaliste et paysager

Les enjeux de cette zone sont homogènes sur toute sa surface, aussi nous avons choisi de ne pas créer de sous-zones. Les enseignements du diagnostic paysager et naturaliste permettent d'attribuer la note globale de 5 (sur un total de 6) à la zone au regard de ses enjeux spécifiques. Le détail des notes est le suivant :

Critères		Notes
Remarquabilité du paysage		
Présence d'espaces naturels remarquables		0
Présence d'éléments remarquables (haies, terrasses...)		1
Sensibilité du paysage (confidentiel, grandes étendues...)		1
Sous-total		2
Enjeux liés à la situation		
Entrée de bourg / hameau		1
Proximité de bourg / hameau		1
Situation stratégique (promontoire, visible de loin...)		1
Sous-total		3
TOTAL		5

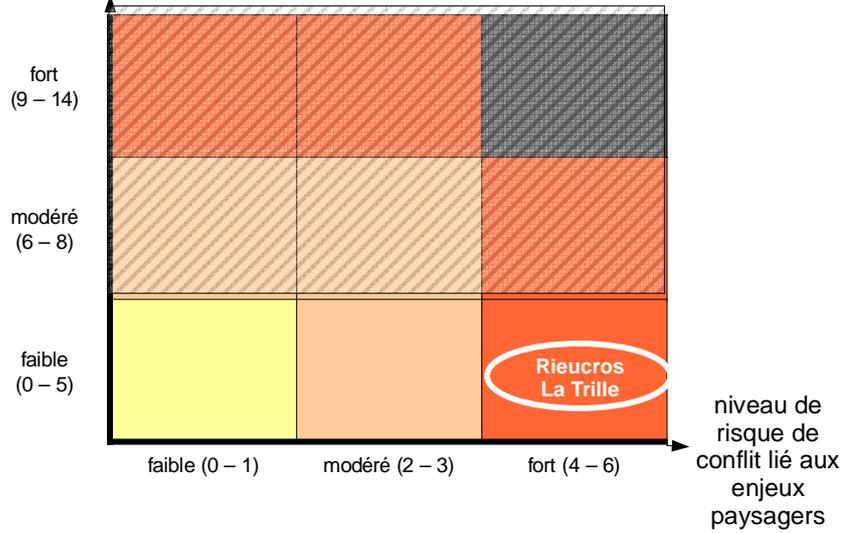
Synthèse de la notation SAGECE traduisant le niveau d'enjeu naturaliste et paysager :





Traduction sur l'abscisse de la matrice :

niveau de risque de conflit lié à l'utilisation agricole du foncier



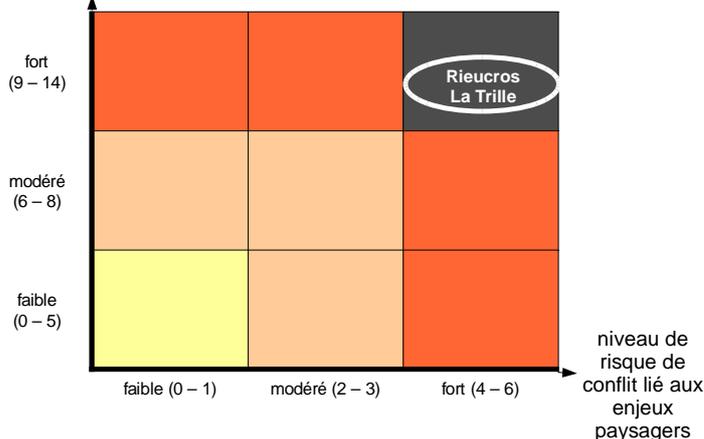


II.3.3 – Croisement des diagnostics techniques et aboutissement à la matrice

Cette étude montre que la zone présente des résultats assez homogène sur le plan des enjeux agricoles et paysagers.

La notation « SAGECE » aboutit à classer en zone « noire » ce secteur. Cela signifie que toute autre utilisation du foncier, sur le secteur étudié, aurait un impact très fort tant sur l'activité agricole actuelle que sur le paysage.

niveau de risque de conflit lié à l'utilisation agricole du foncier



II-4 – Restitution auprès des élus

Les résultats des diagnostics techniques ont été présentés au Maire de Mazamet accompagné d'une dizaine de conseillers municipaux (non agriculteurs), du directeur des services techniques et du Président du SCOT.

La confrontation de l'analyse agricole faite par la Chambre d'Agriculture à la perception de l'agriculture par les élus s'est révélée intéressante, dans la mesure où le diagnostic technique, la traduction dans la matrice (case noire) et la définition des enjeux sur cette zone ont surpris les élus.

Des échanges se sont engagés pour imaginer des solutions limitant l'impact du projet d'aménagement sur l'agriculture.

La connaissance précise des acteurs en place et des enjeux agricoles, paysagers, naturalistes, le partage de cette connaissance et l'appropriation par les élus sont des étapes incontournables pour enclencher et mener une réflexion visant à concilier les usages du foncier.

Axe 5 : Enseignements et critiques de la méthode SAGECE

I-Quelles communes sont intéressées par ce type de projet ?

Les communes sur lesquelles nous avons travaillé au cours du projet SAGECE sont des communes ayant répondu à un appel à projet lancé par le PNR. Dans cet appel à projet, il leur était proposé de travailler gratuitement, à partir d'un diagnostic pluridisciplinaire, sur le foncier agricole dans le but de répondre à au moins un des 3 enjeux :

- Enjeu de pression urbaine sur le foncier agricole ;
- Enjeu de pression liée au développement touristique sur le foncier agricole ;
- Enjeu de déprise agricole.

Ce qu'il ressort du diagnostic partagé, c'est que les communes qui ont candidaté à l'appel à projet l'ont fait soit suite à un échec d'installation de jeunes agriculteurs, soit suite à un échec dans la transmission d'une exploitation ou bien face à un sentiment d'impuissance sur les problématiques relatives à la déprise agricole. En règle générale, ce sont des communes qui ont pris conscience de l'importance de l'activité agricole en tant que



ressource territoriale : elles souhaitent être conseillées et accompagnées pour ne pas subir de nouveaux échecs en matière d'agriculture ou pour essayer d'agir sur la déprise agricole.

Ainsi, ces communes ont toutes affiché le même objectif : **ne plus subir les mouvements du foncier**. En revanche, elles connaissent rarement les outils qui sont à leur disposition que ce soit en terme de gestion du foncier ou en terme d'anticipation (impact que peut avoir un document d'urbanisme sur le foncier agricole,...).

II- Retours sur la méthode SAGECE : sur le diagnostic partagé...

Globalement, la méthode mise en œuvre dans le cadre du projet SAGECE a très bien fonctionné sur les 16 communes sur lesquelles elle a été mise en œuvre. Elle n'a à aucun moment fait l'objet de critiques de la part des équipes municipales, des agriculteurs... C'est le fait de conduire des entretiens séparément entre le Maire, d'une part, et les conseillers municipaux, d'autre part, qui a suscité le plus d'interrogations de la part des élus ne comprenant pas pourquoi nous souhaitions doubler les entretiens.

Sur ce dernier aspect, force est de constater que la méthode utilisée est particulièrement efficace : le Maire, entendu isolément, apporte des objectifs stratégiques et définit la localisation des enjeux liés au foncier agricole, choses qu'il n'ose pas forcément délivrer devant les autres conseillers.

En effet, dans les communes où le Maire était accompagné de conseillers municipaux, il s'est plutôt effacé pour laisser parler les conseillers en charge de l'agriculture ou de l'urbanisme. Il en a résulté au final une absence de spatialisation des enjeux et surtout un manque d'objectifs stratégiques, chose essentielle pour la suite du projet.

Lors des entretiens, il a paru important de s'appuyer sur les documents préparatoires (cartes, chiffres...) : d'une part, parce que les élus ont tendance à oublier les agriculteurs qui exploitent sur la commune mais dont le siège est sur une commune voisine, et d'autre part, pour pouvoir relancer efficacement les entretiens, sur les communes où la déprise est importante notamment.

Enfin, les élus des communes connaissent assez bien la situation agricole des communes voisines ainsi que leurs grands enjeux mais ont du mal à avoir une vision commune des actions pouvant être mises en place... même lorsqu'ils ont une habitude de travail ensemble (au travers des communautés de communes par exemple).

Quant aux entretiens avec les acteurs techniques départementaux, ils se sont révélés fructueux en Ariège : de nombreuses précisions ont été apportées sur les actions passées dans les communes (important lorsque le conseil municipal est récent), sur les conflits de personnes et leurs origines... Ces entretiens permettent de bien compléter les entretiens avec les élus municipaux.

III-Retours sur la méthode SAGECE : sur le diagnostic technique...

Les diagnostics techniques réalisés dans le cadre du projet SAGECE sont des diagnostics assez classiques tant sur le plan agricole que sur le plan naturaliste et paysager.

Ce qui est plus original au travers de la méthode, c'est le fait d'avoir croisé les regards entre nos structures respectives, Chambres d'agriculture d'une part et Parcs naturels d'autre part, et d'avoir bâti une matrice permettant, à partir de critères précis, de noter les niveaux d'enjeux en terme de risques de conflits.

Cette matrice accompagnée de cartographies permet de visualiser assez facilement les zones sur lesquelles enjeux agricoles et enjeux paysagers se croisent et se rejoignent. Il est cependant important, par pédagogie, d'afficher les cartes intermédiaires obtenues à l'issue de chaque phase de la méthode (carte pour chaque critère de la matrice). C'est en effet un point important de discussion entre nos structures (pour le croisement des regards) mais également pour les élus et agriculteurs de façon à ce qu'ils comprennent bien pour quelle raison telle zone a été classée comme zone à enjeux.



IV-Retours sur la méthode SAGECE : sur le croisement des diagnostics technique et partagé et la proposition d'actions...

Le croisement diagnostic partagé / diagnostic technique est un élément fondamental du projet. Il permet soit, à partir de chiffres précis, de lectures paysagères... de confirmer certains ressentis d'élus ou d'acteurs départementaux et donc de mieux asseoir les projets à venir. Mais il permet également de mettre en évidence certaines divergences et parfois de remettre totalement en cause des projets ou des ressentis.

Dans le Tarn, la restitution des diagnostics a eu lieu en présence des élus (agriculteurs ou non) ; compte tenu du faible nombre d'agriculteurs concernés directement par les diagnostics et des relations, parfois tendues entre certains d'entre eux, l'organisation d'une réunion de restitution n'était pas opportune. A la demande de plusieurs agriculteurs, la synthèse des diagnostics présentée aux élus leur a été transmise.

Sur les communes ariégeoises du projet SAGECE, nous avons fait le choix de restituer les diagnostics devant les élus du Conseil municipal et les agriculteurs ensemble. Dans certains cas, cette restitution devant un public aussi varié, a permis également de démentir certains a priori que agriculteurs ou élus pouvaient avoir entre eux... C'est donc un moment qui paraît important pour anticiper ou résoudre certains conflits.

Il nous paraît important, à l'avenir, afin de mieux objectiver les débats (et de la dépassionner), de réaliser une restitution auprès des élus, une seconde auprès des agriculteurs (en élargissant l'invitation aux agriculteurs de la commune n'ayant pas été enquêtés), et enfin une troisième les deux publics réunis pour travailler sur les solutions à envisager. Le risque d'une telle démarche réside dans la multiplication des réunions, et donc dans la difficulté de mobilisation des protagonistes.

V- Retours sur les questions d'échelles :

Lors de l'appel à projet auprès des communes, il leur avait été demandé de répondre en groupement de communes pour essayer de travailler au niveau supracommunal, sur le foncier agricole n'ayant pas de frontières communales.

Le diagnostic partagé a été mené à l'échelle communale, avec, parmi les questions posées en entretien, une mise en perspective sur l'échelon supracommunal. Il est très souvent apparu difficile aux communes d'exprimer un projet ou au moins une vision supracommunale.

De fait, nous avons poursuivi les diagnostics techniques, etc... à l'échelle communale. Lors des restitutions de l'étude aux communes, certains protagonistes ont fait l'effort de venir assister aux réunions de restitution sur les autres communes du groupement (Bas Salat notamment). Certaines actions pourront être menées très certainement à l'échelle supracommunale (forte volonté dans le Bas Salat) mais dans la majeure partie des cas, cette échelle reste difficile à appréhender.

Si l'échelle des documents d'urbanisme devient de plus en plus intercommunale (Communauté de communes voire plus pour les SCOT) pour une meilleure mise en cohérence des actions et pour dépassionner les situations des particuliers, il est tout de même très difficile de réaliser un travail sur le foncier agricole à cette échelle. Travailler sur le foncier nécessite en effet un travail de terrain et de concertation très fin. A ce titre, le projet SAGECE, développé sur 16 communes (9 en Ariège et 7 dans le Tarn) a paru au final beaucoup trop ambitieux pour faire un travail de terrain très fin.



VI-Appports du projet SAGECE pour les projets à venir

Au travers du projet SAGECE, chacune de nos structures a donc énormément appris des autres : sur le plan méthodologique (avec l'important appui de l'INRA) comme sur le plan technique. Ce projet a en effet abouti à la création d'un outil commun qui pourra être capitalisé dans les futurs porteurs à connaissance que les PNR auront à réaliser dans le cadre des PLU ou encore dans les diagnostics agricoles que les Chambres d'agriculture sont amenées à réaliser. PNR et chambres se retrouvant autour de la table pour accompagner les communes dans leur démarches de PLU, il sera désormais plus facile de croiser les regards, de comprendre les différents enjeux...

Cette démarche a été testée sur 2 enjeux principaux en termes de foncier agricole :

- La pression urbaine sur le foncier agricole
- La déprise agricole.

Elle reste à être testée et éprouvée sur d'autres territoires situés plus en plaine et face à d'autres enjeux pour se valoir d'être complètement reproductible.

En tous les cas, elle nécessite une expertise technique assez forte : savoir réaliser une lecture de paysages, connaître le monde agricole et savoir réaliser un diagnostic agricole...

Cette méthode est à notre sens facilement reproductible dans le cadre de PLU, de gros projets d'aménagements... où des diagnostics fins sont réalisés tant sur le plan paysager et naturaliste que sur le plan agricole. Son utilisation, permettra certainement, dans un certains nombre de cas d'anticiper un grand nombre de conflits souvent liés à une insuffisante prise en compte de l'utilisation agricole des terres ou des enjeux paysagers qui font la qualité de vie des habitants.

Bibliographie

Bibliographie générale

Association for Conflict resolution; en ligne, <http://www.acrnet.org/>

Barré M-D., Aubusson de Cavarlay B., Zimolag M., 2006, *Dynamique du contentieux administratif. Analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs*, Rapport pour la Mission de recherche Droit et justice, Ministère de la Justice, Paris.

Beuret J.E., 2006, *La conduite de la concertation. Pour la gestion de l'environnement et la partage des ressources*. L'Harmattan, Paris, 340 p.

Commissariat Général du Plan, 2005, *Horizons 2020 : Conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'Etat ?*, Groupe Manon, 31 mars 2005

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

Janelle, D., 1977, Structural Dimensions in the Geography of Locational Conflicts, *Canadian Geographer*, 21, pp. 311-28.

Deiningner K., Castagnini R., 2006, Incidence and impact of land conflict in Uganda, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 60, 321-345

Dyer S. & Song M. (1995), Innovation strategy and sanctioned conflict : a new edge in innovation?, *Journal of product innovation management*, 15, 6, 505 -519.

Gobeli D, Koenig H. & Bechinger I. (1998), Managing conflicts in software development teams: a multilevel analysis, *Journal of product innovation management*, 15, 423-435.

Goetz S.J., Shortle J.S., Bergstrom J.C., 2005, *Land Use Problems and Conflicts. Causes, consequences and solutions*, Routledge, NewYork, 289p.

Hensel P.R., 2001, Contentious Issues and World Politics: The Management of Territorial Claims in the Americas, 1816-1992, *International Studies Quarterly*, 45, 81-109.



- Jeong H.W., 1999, Conflict management and resolution, in Kurtz L. (ed), *Encyclopaedia of Violence, Peace and Conflict*, Academic Press, Vol.1, pp.389-400.
- Joerin F., Pelletier M., Trudelle C., Villeneuve P., 2005, Analyse spatiale des conflits urbains, Enjeux et contextes dans la région de Québec, *Cahiers de Géographie du Québec*, Numéro thématique Conflits, Proximité, Coopération, 49, 138, décembre, 319-342.
- Leost P., 1998, La stratégie contentieuse d'une association de protection de la nature en Bretagne, in Le Louarn P. (éd.), *Décision locale et droit de l'environnement, Etude comparée des cas breton et martiniquais*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 85-106.
- Ley D., Mercer J., 1980, Locational conflicts and the politics of consumption, *Economic Geography*, vol. 56, n°2, 89-109.
- Olzak S, 1992, *The dynamics of ethnic competition and conflicts*, Stanford University Press, Stanford.
- Owen L., Howard W., Waldron M., 2000, Conflicts over farming practices in Canada: the role of interactive conflict resolution approaches, *Journal of Rural Studies*, 16, 475-483.
- Rucht D., Neidhardt F., 1999, Methodological Issues in Collecting Protest Event Data: Unit of Analysis, Sources and Sampling, Coding Problems, in Rucht D., Koopmans R. et Neidhardt F. (dir.) *Acts of Dissent: New Developments in the Study of Protest*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 65-89.
- Trudelle C., 2003, Au-delà des mouvements sociaux : une typologie relationnelle des conflits urbains, *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 47, n° 131, 223-242
- Wall J.A., Callister R., 1995, Conflict and its management, *Journal of management*, 21, 3, 515-558.
- Wieviorka M., 2005, *La violence*, Hachette Littératures, Paris.
- Williamson O.E., 2002, The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, n 3, 171-195.

Bibliographie des travaux issus du programme de recherche

- Bonin M., Torre A., 2004, Typologie de liens à l'espace impliqués dans les conflits d'usage. Etude de cas dans les Monts d'Ardèche, *Les Cahiers de la multifonctionnalité*, n° 5, 17-31.
- Cadoret A., 2009, Conflict dynamics in coastal zones: a perspective using the example of Languedoc-Roussillon (France), *Journal of Coastal Conservation : planning and management*, march.
- Caron A. Torre A., 2002, Les conflits d'usage dans les espaces ruraux. Une analyse économique, in Perrier-Cornet Ph. (ed.), *A qui appartient l'espace rural?*, Eds de l'Aube.
- Caron A., Torre A., 2006, Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité. Les conflits d'usage et de voisinage dans les espaces naturels et ruraux, *Développement Durable et Territoires*, n°7.
- Darly S., 2009, *Faire coexister ville et agriculture au sein des territoires périurbains. Antagonismes localisés et dynamiques régionales de la conflictualité*, Thèse de Doctorat de l'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 457 p. + Annexes.
- Darly S., 2008a, La spatialité des conflits d'usage au sein des zones périurbaines en Ile-de-France : analyse empirique d'une modalité peu connue de la gouvernance des territoires, *Norois*, n° 209-14, p127-146.
- Darly S., 2008b, Tensions et conflits d'usage liés à l'agriculture. Géographie de deux corpus d'observation au sein de la région Ile-de-France, in Loudiyi S., Bryant C. R., Laurens L., (dir.), *Territoires périurbains et Gouvernance. Perspectives de recherche*, Université de Montréal, mai, p.109-117.
- Darly S., 2008c, Conflits d'usage et aires conflictuelles à l'échelle d'une région métropolitaine. Le cas des enjeux liés à l'espace agricole en Ile-de-France, in Gorgeon C., Laudier I. (coord.), *Territoires et identités en mutation*, L'Harmattan, Paris, p 87-106.
- Darly S., Torre A., 2008, Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France (résultats à partir d'analyses de la presse quotidienne régionale et d'enquêtes de terrain), *Geocarrefour*, vol. 83, n°4, 307-319.
- Galman M. et les participants du Programme Conflits, 2007, *Guide Base de données Conflits*, UMR SAD-APT, Mai, 64p.



- Jeanneaux P., Perrier-Cornet P., 2008, Les conflits d'usage du cadre de vie dans les espaces ruraux et la décision publique locale. Éléments pour une analyse économique, *Economie rurale*, n° 306, juillet-août, pp. 39-54.
- Jeanneaux P., Sabau C., 2009, Conflits environnementaux et décisions juridictionnelles : que nous apprend l'analyse du contentieux judiciaire dans un département français ? », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 9 numéro 1, mai, [En ligne]. URL : <http://vertigo.revues.org/index8412.html>.
- Kirat T. Melot R., 2006, Du réalisme dans l'analyse des conflits d'usage: les enseignements de l'étude du contentieux. *Développement durable et territoire. Revue numérique*. <http://developpementdurable.revues.org/document2574.html>
- Kirat Th., Torre A. (eds), 2008, *Territoires de Conflits. Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*, L'Harmattan, Paris.
- Kirat T., Torre A., 2007, Quelques points de repères pour évaluer l'analyse des conflits dans les théories économiques, avec une emphase particulière sur la question spatiale, *Géographie, Economie, Société*, vol. 9, n°2, 215-240.
- Kirat Th., Torre A. (eds), 2006 et 2007, Conflits d'usages et dynamiques spatiales les antagonismes dans l'occupation des espaces périurbains et ruraux (I et II), *Géographie, Economie, Société*, Vol. 8, n°3 et Vol. 9, n°2.
- Lefranc Ch., Torre A., 2004, Tensions, conflits et processus de gouvernance dans les espaces ruraux et périurbains français, in Scarwell H.J., Franchomme M. (eds.), *Contraintes environnementales et gouvernance des territoires*, Eds de l'Aube, 469p.
- Melot R., 2009, De la gestion des espaces au projet de territoire. Les enjeux politiques d'un changement de paradigme politique, *L'Année sociologique*, vol. 59, 177-199.
- Melot R., Pelisse J., 2008, Prendre la mesure du droit. Enjeux de l'observation statistique pour la sociologie juridique. *Droit et société*, vol. 69-70, 331-346
- Pham H. V., Kirat T., 2008, Les conflits d'usage des espaces périurbains et le contentieux administratif - Le cas de la Région Ile-de-France, *Revue d'Economie Rurale et Urbaine*, n°5, 671-700.
- Pham H. V., Kirat T. et Torre A., 2010, Les conflits d'infrastructures en Ile de France. Un cas topique des facteurs de tensions dans les territoires ruraux et périurbains, *Economie Rurale* (à paraître).
- Torre A., 2008, Conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains, in Monteventi Weber L., Deschenaux Ch. et Tranda-Pittion N. (eds), *Campagne-ville. Le pas de deux*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- Torre A., Aznar O., Bonin M., Caron A., Chia E., Galman M., Guérin M., Jeanneaux Ph., Kirat Th., Lefranc Ch., Melot R., Paoli J.C., Salazar M.I., Thinon P., 2006, Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, 415-453.
- Torre A., Caron A., 2005, Réflexions sur les dimensions négatives de la proximité : le cas des conflits d'usage et de voisinage, *Economie et Institutions*, N°s 6 & 7, 183-220.
- Torre A., Caron A., 2005, Conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux, in Torre A., Filippi M. (eds.), *Proximités et Changements Socio-économiques dans les Mondes Ruraux*, INRA éditions, Paris, 322p.
- Torre A, Lefranc C., 2006, Les Conflits dans les zones rurales et périurbaines. Premières analyses de la Presse Quotidienne Régionale, *Espaces et Sociétés*, Vol. 124-125, n°s 1-2, 93-110.



Annexes

Les travaux sur la constitution de données pour l'analyse des conflits d'usage

Alors que les travaux sur les conflits de personnes ont donné lieu à de nombreuses études, en particulier dans les domaines de la sociologie ou de la psychologie sociale, il est intéressant de constater que les recherches consacrées à l'analyse des conflits d'usage ont rarement reposé sur des données quantitatives, si bien que cette approche apparaît encore aujourd'hui comme pionnière. Les données concernant l'état de la conflictualité sont encore peu nombreuses, et souvent lacunaires. Les travaux s'appuient souvent sur une série d'entretiens ou de questionnaires réalisés auprès d'acteurs locaux, sans que la dimension statistique soit convoquée pour autant.

L'approche ici proposée trouve ses racines dans trois séries d'analyses qui, avec des antériorités et des histoires différentes, reposent respectivement sur les trois sources principales de données évoquées par ailleurs, les entretiens à dire d'experts, la presse et le contentieux juridique.

Ce sont les travaux qui portent sur l'analyse des données de la Presse qui apparaissent les plus nombreux et les plus importants en volume. Ils trouvent naissance dans les recherches menées à la fin des années 70 par Janelle (1977), suivie par Ley et Mercer (1980), mais la méthode d'analyse de la Presse Quotidienne Régionale est affinée et calibrée dans le cadre de la recherche remarquable réalisée en Allemagne par une équipe réunie autour de Rucht et Neidhardt (1999). Par la suite, un travail de grande ampleur sur les conflits urbains, toujours en cours, est mené par une équipe québécoise à partir de la même source, en particulier dans la ville de Montréal (Trudelle, 2003 ; Joerin et al., 2005). En France, il n'existe pas d'exemple de recherches menées sur les conflits à partir de la PQR en dehors des recherches de notre groupe. Il faut toutefois citer le travail de compilation extrêmement important réalisé par Charlier (1999), sur toute la France, à partir des articles de la Revue Combats-Nature, une source plus réduite et partisane, mais qui présente le mérite de couvrir l'ensemble du territoire national.

Les données des tribunaux sont souvent citées comme une source potentielle de données, mais elles ne donnent lieu à une interprétation en termes de conflictualité que de manière incidente. L'utilisation des statistiques du droit est une matière très récente et dans laquelle notre travail joue un rôle pionnier. Citons toutefois, en France, le rapport réalisé à la demande du Ministère de la Justice par Barré et al. (2006), et dans lequel apparaissent des analyses statistiques des requêtes adressées aux tribunaux administratifs, dont une partie peut s'interpréter en termes conflictuels.

En ce qui concerne les entretiens à dire d'experts, ils sont généralement considérés comme un appui indispensable à l'analyse de la presse quotidienne. C'est à ce titre qu'ils sont utilisés par les équipes allemandes (Rucht et Neidhardt, 1999) et surtout québécoises (Joerin et al., 2005). Notons toutefois le travail important réalisé par Deininger et Castagnini (2006) en Uganda, pour le compte de la Banque Mondiale, qui s'appuie sur un survey réalisé auprès d'acteurs locaux sur les questions de propriété du sol.



Principaux outils en matière d'urbanisme, agricole, forestière et environnementale

Source : Préfecture de l'Ain (<http://ddaf.ain.pref.gouv.fr/dgeaf/textes/outils/index.html>)

Les outils de gestion de l'urbanisme

- [Directive Territoriale d'Aménagement \(DTA\)](#)
- [Schéma de Cohérence Territoriale \(SCOT\)](#)
- [Plan Local d'Urbanisme \(PLU\)](#)
- [Cartes communales](#)
- [Zone Agricole Protégée \(ZAP\)](#)
- [Droit de préemption urbain \(DPU\)](#)
- [Projet d'Intérêt Général \(PIG\)](#)
- [Plans de Prévention](#)
 - [Plan de prévention des risques naturels \(PPR\)](#)
 - [Atlas de zones inondables](#)
 - [Document communal synthétique \(DCS\)](#)
 - [Risques technologiques](#)

Les outils de gestion agricole

- [Outil de connaissance : la statistique agricole](#)
- [Les deux piliers de la Politique Agricole Commune \(PAC\)](#)
- [Mesures agro-environnementales](#)
 - [Prime à l'herbe](#)
 - [Conversion agriculture biologique](#)
 - [MAE locale](#)
 - [Contrat d'Agriculture Durable \(CAD\)](#)
 - [Jachère faune sauvage](#)
- [Les outils fonciers](#)
 - [Aménagement foncier](#)
 - [Réglementation des boisements](#)
 - [Contrôle des structures](#)
 - [Société d'aménagement foncier et d'établissement rural \(SAFER\)](#)

Les outils de gestion forestière

- [Outil de connaissance : Inventaire Forestier National \(IFN\)](#)
- [Outils de planification et de gestion](#)
 - [Planification régionale](#)
 - [Régime forestier](#)
 - [Forêt de protection](#)
 - [Espace boisé classé](#)
 - [Plan simple de gestion \(PSG\)](#)
- [Les innovations de la Loi d'Orientation Forestière de 2001](#)
 - [Échanges et Cessions d'Immeubles Forestiers \(ECIF\)](#)
 - [Dispositif d'Encouragement Fiscal à l'Investissement \(DEFI forêt\)](#)
 - [Charte forestière de territoire](#)



Les outils de gestion environnementale et paysagère

- Outils de connaissance
 - Zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF)
 - Zone importante pour la conservation des oiseaux (ZICO)
- Protections réglementaires
 - Réserve naturelle
 - Réserve naturelle régionale
 - Réserve biologique domaniale ou forestière
 - Arrêté de biotope
 - Réserve de chasse
 - Site classé
 - Site inscrit
 - Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager
- La maîtrise foncière
 - Conservatoire Régional des Espaces Naturels
 - Espaces Naturels Sensibles
 - SAFER
- Directives européennes oiseaux et habitat et leur application
- Directive cadre sur l'eau
- Outils de planification et de coordination
 - Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)
 - Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)
 - Contrats de rivière
 - Plan de protection du milieu aquatique et schéma de gestion cynégétique
 - Chartes environnementales ou paysagères
 - Plan départemental d'itinéraire des promenades et randonnées
 - Parc Naturel Régional
- Périmètres de protection des points d'eau captés

Les outils généraux de planification et d'intervention financière

- Contrat de Plan État-Région (CPER)
- Fonds structurels européens (objectif 2)
- Charte de Pays et Agenda 21 local



Glossaire sur les critères naturalistes et paysagers de la matrice SAGECE

Patrimonialité du paysage : ensemble de critères qui poussent les acteurs à préserver et valoriser un paysage dans l'objectif de le transmettre aux générations futures.

- espaces naturels remarquables : habitats déterminants (au titre des ZNIEFF) ou d'intérêt communautaire, RNN et RNR, RBD et RBI, zones humides, espaces d'intérêt écologique des plans de parcs des PNR ou classés en ENS
- éléments paysagers remarquables : présence d'éléments structurants tels que haies, terrasses, bocage, alignements d'arbres, arbres isolés, petit patrimoine vernaculaire agricole (murets, pesquiers, béals, sécadous, capitelles, pigeonniers...) qui constituent des points d'attrait particuliers et qui contribuent ainsi à apporter du rythme aux paysages agricoles.
- sensibilité du paysage : un paysage est sensible lorsque la perturbation d'une de ses composantes est susceptible de bouleverser totalement la perception que l'on a de ce paysage. Par exemple, de grandes étendues plates agricoles sont sensibles à l'implantation d'un nouveau bâtiment.

Situation géographique : situation qui rend un paysage très régulièrement visible par les habitants ou visiteurs, et qui rend donc le degré d'attachement élevé.

- entrée du bourg/hameau : l'entrée de bourg est l'espace de référence où se joue l'image d'un territoire. C'est un lieu convoité pour le développement urbain du fait de la proximité des réseaux, de la disponibilité du foncier, de l'effet vitrine,... C'est sur ces espaces que se jouent une grande partie des compromis pour le respect des espaces agricoles et naturels. Au travers de cet item, on évalue la qualité de l'entrée de bourg : l'urbanisation « linéaire », le développement mal contrôlé des extensions (note de 0) ou au contraire une entrée de bourg encore agricole et/ou reflet de l'identité du bourg (note de 1)
- proximité de bourg/hameau : Les paysages agricoles à proximité des bourgs ou hameaux constituent des ceintures vertes qui contribuent à améliorer le cadre de vie des habitants et à rendre plus lisible une forme urbaine en la délimitant clairement. On traverse de cet item, on évalue ainsi la sensibilité d'un paysage du fait de sa proximité avec le lieu de vis des habitants.
- situation stratégique : évalue le rapport visuel avec un autre paysage alentours, le rapport qu'entretient le site avec le reste du paysage. Prendre en compte promontoire, visible de loin, covisibilité, position stratégique (entrée de bourg, milieu de coteau, ligne de crête...)