



les résultats

Tensions et conflits autour des différents usages des espaces ruraux

Les espaces ruraux, naturels et périurbains apparaissent aujourd'hui comme des réceptacles importants de tensions et conflits en raison de leur caractère multifonctionnel. En effet, ils servent de support à des usages concurrents, si bien que des divergences et des oppositions se font jour entre les acteurs économiques et sociaux locaux. Les usagers de l'espace rural (agriculteurs, artisans, néoruraux, touristes, migrants, habitants des périphéries des villes, employés, entreprises ou services de l'Etat...) s'opposent souvent sur l'utilisation de ce dernier et sont porteurs de visions différentes, voire opposées, de son développement et des voies permettant d'y parvenir.

Notre programme de recherche a porté sur les tensions et conflits qui émergent entre acteurs porteurs de différents usages des espaces ruraux. L'idée de départ consistait à prendre au sérieux ces conflits et à les étudier, afin d'en identifier les caractéristiques et les éventuelles modalités de dénouement. Les questions posées avaient trait aux différents types de conflits, ainsi qu'au rôle éventuel joué par les "services environnementaux" dans la réparation, la prévention ou la gestion des conflits. Un service environnemental désigne ici une contribution intentionnelle à la gestion d'un espace naturel avec un but environnemental et collectif, au regard des attentes de la société (ex : replantation de haies par les agriculteurs, préservation d'un biotope par une association...). De façon concrète, quatre critères caractérisent un service environnemental : le support naturel (eau, biodiversité...) du service, l'acte technique de modification du support naturel, le caractère volontaire du service et enfin sa visée collective.

Méthode et terrains

Nous avons travaillé sur trois zones présentant une diversité de situations et d'usages de l'espace :

- le Pays Voironnais, localisé dans l'aire d'attraction de Grenoble, espace rural montagnard de moyenne altitude, marqué par le développement de la fonction résidentielle,
- la Communauté de Communes de Montrevel-en-Bresse, située à une dizaine de kilomètres au nord-ouest de



© M. Fouchard - INRA

Bourg-en-Bresse, zone périurbaine comportant de nombreux types d'usages concurrents du sol (élevage assez intensif, résidence et tourisme),
- le Parc Naturel Régional des Monts d'Ardèche, espace naturel reconnu, dans lequel se produisent des tensions autour de l'aménagement de l'espace, en particulier entre chasseurs, résidents et visiteurs.

Dans un premier temps, nous avons caractérisé la dynamique et les enjeux les plus importants des trois zones retenues (rédaction de notes de cadrage). Puis, afin d'identifier les conflits, déterminer leur importance, leurs caractéristiques et leur localisation, nous avons procédé à trois types d'analyse (cf. tableau 1) :

- des enquêtes "à dire d'experts" (une quarantaine par zone) auprès des institutions publiques locales, des institutions de l'environnement et des représentants d'usagers de la nature, des professionnels de la forêt et de l'agriculture, des socioprofessionnels en dehors du champ agricole, des aménageurs...
- l'analyse de la presse quotidienne régionale (éditions locales du Progrès et du Dauphiné Libéré sur la période 2001-2002),
- des analyses de type juridique (étude des conflits portés devant le Conseil d'Etat, les Cours administratives d'appel, la Cour de cassation et les Cours d'appel).



**Territoires, acteurs
et agricultures
en Rhône-Alpes**



Tableau 1 - Sources de données sur les conflits			
Conflits issus des :	Données recueillies	Intérêt	Limite
Enquêtes "à dire d'expert"	120 entretiens	Conflits actuels, description détaillée	Euphémisme, difficulté à parler de conflits, datation difficile
Articles parus dans la presse quotidienne régionale	29 conflits issus de 129 articles (juin 2001-juin 2002)	Datation des conflits, recueil d'éléments factuels, inventaire des acteurs	Données parfois imprécises, biais dû aux modes de sélection des conflits par la presse
Sources juridiques	269 jugements issus de la base de données Lamyline	Résultat connu du conflit, datation des conflits	Données départementales, biais dû au fait que tous les conflits ne sont pas portés devant les tribunaux

Ensuite, nous avons étudié les services environnementaux en lien avec les conflits d'usage, à partir de deux sources :

- des entretiens auprès d'acteurs locaux impliqués dans la gestion de ces services,
- l'étude de sources administratives, comme le recueil exhaustif des dossiers de financements publics pour les politiques environnementales relevant des thématiques suivantes : gestion du paysage naturel, lutte contre les pollutions, gestion des déchets, prévention des risques, gestion durable de l'énergie, amélioration du cadre de vie, protection de la biodiversité.



© F. Feron - INRA

Ce recueil permet de procéder à un croisement entre les services environnementaux réalisés dans chaque commune de la zone d'étude et les conflits d'usage. L'ensemble du recueil des services environnementaux nécessitant un temps particulièrement long, il a été réalisé uniquement sur le terrain de Montrevel-en-Bresse.

Enfin, dans le but d'approfondir notre connaissance du lien entre conflits d'usage et services environnementaux, nous avons procédé, sur les trois terrains, à plusieurs études de cas, ciblées autour d'une problématique apparaissant fortement conflictuelle. Ce travail a été réalisé sur la base d'enquêtes et de documents administratifs (tableau 2).

Tableau 2 : Les études de cas			
	PNR Ardèche	Voironnais	CC Montrevel
Rivières	X		X
Sangliers	X		
Agriculture		X	X
Corridors écologiques		X	

La conflictualité sur les trois zones retenues dans notre étude

• **Le Pays Voironnais** se caractérise par de forts enjeux liés à la pression foncière, qui permettent de dessiner deux zones distinctes : la zone sud, qui correspond à la vallée de l'Isère, subit le plus de pressions en termes d'espace et semble paradoxalement la moins conflictuelle ; le secteur nord, plus collinaire et éloigné du pôle urbain grenoblois, semble présenter à la fois moins d'intérêt et susciter davantage d'oppositions. L'action de l'administration (expropriations, servitudes d'utilité publique, réglementation de la chasse, gestion des installations classées...) y est généralement considérée comme une menace par les usagers qui y voient une entrave à leurs actions et à leurs pratiques, en particulier concernant la valeur du foncier agricole, la pratique de la chasse, la qualité de la vie et l'exploitation des ressources piscicoles.

• **Le PNR des Monts d'Ardèche** se caractérise par une conflictualité centrée sur des enjeux naturels (chasse) et paysagers. La pression touristique se profile et engage les acteurs locaux dans des actions visant à la protection ou à la mise en valeur des ressources naturelles. Le cadre général des conflits d'usage est marqué par la prédominance des préoccupations concernant la vie rurale et les dimensions écologiques. De nombreux conflits naissent d'une contestation, par des particuliers ou des associations, de l'action de l'administration (réglementation de la chasse, production et transport d'électricité).

• **La Communauté de Communes de Montrevel-en-Bresse** est avant tout marquée par des conflits entre acteurs productifs (industriels et agricoles) d'une part et riverains (résidents ou propriétaires) ou usagers récréatifs (en particulier les pêcheurs) d'autre part. Le cadre général de la conflictualité se caractérise par la présence d'actions de maintien des ressources naturelles locales, dans des finalités de préservation, en particulier autour des rivières.

Les services environnementaux en lien avec les conflits d'usage sur le canton de Montrevel

Les moyens financiers alloués aux services environnementaux se concentrent sur certaines catégories d'espace (milieux aquatiques) alors que d'autres enjeux environnementaux restent encore l'objet de peu de services (replantation de haies par exemple). Les collectivités locales se centrent principalement sur la limitation des effets externes négatifs, à travers des dispositifs programmatiques (agenda 21 local par exemple). Contrairement à une hypothèse intuitive, les services environnementaux provoquent autant de conflits qu'ils permettent d'en résoudre sur le canton de Montrevel ; ils concernent principalement la lutte contre les risques naturels, avec une opposition forte des résidents aux aménagements prévus (ex : lutte contre les inondations).

	Espaces multi-usages (ex : rivières)	Espaces spécialisés (ex : parcelles agricoles)
Exemple de dispositifs publics conduisant à des services environnementaux	Agenda 21 local	Mesures agri-environnementales
Prestataires principaux de services environnementaux	Collectivités locales	Agriculteurs
Conflits d'usage	Nombre important	Faible nombre
Acteurs impliqués dans les conflits	Résidents, collectivités locales, touristes et services de l'Etat	Agriculteurs et résidents
Lien entre conflits d'usage et services environnementaux	Certains services permettent de résoudre certains conflits (ex : lutte contre la pollution des eaux), mais d'autres en provoquent (ex : prévention des risques d'inondation)	Lien inexistant entre conflits d'usage et services environnementaux

Déclencheurs, objets et radioscopie du conflit

Les usages déclencheurs

L'étude met en lumière le fait que les usages sont porteurs de niveaux différents de conflictualité. Ce sont les usages industriels (production de biens), "l'usage" de protection et de préservation de la nature, ainsi que les usages récréatifs qui sont les plus fréquemment à l'origine du déclenchement de conflits, l'usage agricole n'arrivant que bien plus loin. Du côté des acteurs qui dénoncent un trouble ou un préjudice, l'usage résidentiel est prépondérant, suivi par l'usage récréatif, puis par celui de protection de la nature.

Les objets

Ce sont les conflits liés à une atteinte au paysage ou au cadre de vie et à la protection ou à la gestion de la nature qui apparaissent les plus nombreux, devant ceux résultant de l'émission d'une pollution (affectant la qualité de l'air, de l'eau ou de l'environnement sonore).

Radioscopie

Les principaux résultats obtenus sur la nature des conflits et des tensions peuvent se résumer comme suit :

- La différence entre les tensions et les conflits porte sur la nature de l'engagement des protagonistes. Une tension désigne une opposition entre usages, sans engagement des protagonistes. L'engagement se définit par la mise en œuvre d'une menace crédible (action juridictionnelle, médiatisation, confrontation, production de signes).

- Il existe une régularité dans les manifestations des conflits. Au-delà des modalités locales, les principaux types de conflits observés sont en effet identiques d'une zone à l'autre.

- Les conflits durent, ils ont une histoire. Ils sont le plus souvent ancrés dans le temps et consistent rarement en un épisode isolé et sans lendemain. Les conflits ne constituent pas un moment exceptionnel : ils se présentent davantage comme l'héritage ou la conclusion des phases antérieures d'échanges et d'oppositions.

- On pourrait tracer un "encéphalogramme" des conflits, avec des pics de conflictualité et des épisodes de négociation. Aux phases basses de conflictualité correspondent les phases hautes de négociation et inversement. Conflit et négociation sont donc les deux facettes d'un même type de relations de coordination.

- Les éléments de résolution des conflits sont souvent cause de nouveaux conflits. C'est en particulier vrai pour les services environnementaux, dont la mise en œuvre entraîne souvent la naissance de nouvelles tensions. Par exemple, les résidents s'opposent parfois à la lutte contre les inondations ou à l'entretien des berges de rivières menés par les pouvoirs publics locaux.

- Les conflits sont souvent liés à l'innovation, la nouveauté. Ils prennent souvent naissance à la suite d'une nouvelle action, d'une nouvelle construction...

- Une part importante des conflits est constituée de conflits d'anticipation, qui se déclenchent à l'annonce



de la construction d'un bien, d'une infrastructure ou à l'ouverture de l'enquête d'utilité publique.

• Il ne faut pas confondre usages et usagers, activités et acteurs :

- un acteur peut porter différents usages ou activités ; un agriculteur peut également être chasseur, ou défenseur de la nature ; un résident peut se livrer, dans le cadre de son activité professionnelle, à une activité productive polluante...
- un usage ou une activité peut être porté(e) par différentes catégories d'acteurs ;
- des usages et des activités différents (porteurs de conflits) cohabitent au sein des mêmes groupes d'acteurs.

Un même acteur va donc présenter des facettes différentes au sein de différents groupes sociaux ou

professionnels. Son comportement et son engagement varient alors selon qu'il se retrouve en train de débattre de ses intérêts au sein d'une association de défense de l'environnement ou en pleine activité productive au sein de son entreprise ou de son exploitation agricole. La confusion entre usages et usagers de l'espace, très courante dans les analyses des conflits et de leurs modes de résolution, conduit le plus souvent à opposer des catégories d'acteurs (les agriculteurs, les chasseurs, les résidents...) et induit une vision réductrice et faussée de la réalité des espaces ruraux ou périurbains. C'est sur cette base commode qu'ont pris naissance les mythes de l'opposition systématique des intérêts des ruraux (majoritairement agriculteurs) et des nouveaux ruraux (provenant d'un milieu urbain), ou encore des agriculteurs et des chasseurs.

Enseignements

L'irruption des conflits est une occasion de remettre en question ou de changer les règles de gouvernance des territoires. Au nom du refus d'un projet ou d'un acte technique, le conflit va permettre de contester les régulations en place, de tester leur solidité (en particulier celle des accords entre personnes ou groupes d'acteurs) et éventuellement de leur substituer d'autres règles de fonctionnement et d'action.

Dans la sphère de l'action, on remet en question certaines manières de faire et certains actes techniques. On ne construit plus des bâtiments dans tel site sans procéder à une enquête publique, on durcit les procédures d'agrément, on renonce à certains systèmes de culture, on renonce à l'émission des pesticides dans certaines zones, etc. Dans la sphère de la négociation, on assiste à un changement des manières de procéder pour obtenir des compromis, ou une modification des équilibres entre groupes de personnes. Les structures de gouvernance sont remises en question (règles, hiérarchie des acteurs) ; les dispositifs locaux évoluent, en intégrant de nouveaux membres et de nouvelles solutions techniques. Dans ce cas, les groupes qui gouvernent les dispositifs se recomposent à l'issue de la phase conflictuelle. Les rapports de pouvoir vont également évoluer.

Enfin, l'analyse des conflits et des services environnementaux qui leur sont liés permet de déboucher sur deux conclusions utiles au niveau des politiques locales :

La première repose sur la permanence des conflits et des tensions. Il est illusoire de chercher à imposer systématiquement des procédures de négociation, de concertation ou de coopération au niveau local. En effet, si une bonne partie des processus de développement local repose sur les synergies mises en place grâce aux relations de coopérations entretenues par des groupes d'acteurs locaux au sein de projets collectifs, une autre partie est également issue des relations conflictuelles et de leur dépassement. Le conflit est un moteur et un lien social, un révélateur

LE DIMANCHE :
Je manifeste



LE LUNDI :
Je travaille à la centrale



des oppositions et des résistances aux innovations, qu'il convient de laisser s'exprimer et vivre au sein des sociétés locales.

La seconde conclusion concerne les nombreuses déclinaisons locales des politiques publiques ou des normes mises en place au niveau national ou communautaire qui prétendent contribuer à résoudre et à dépasser les oppositions qui se font jour au niveau local. Comme le montrent les travaux que nous avons menés sur les services environnementaux, certaines de ces politiques, censées contribuer à la concertation et aux compromis entre des acteurs locaux porteurs de représentations différentes, peuvent au contraire contribuer à créer des nouvelles tensions et de nouveaux conflits au niveau local.

Contacts :

André Torre

INRA Paris, UMR SADAPT

torre@inapg.inra.fr

Olivier Aznar

Cemagref Clermont-Ferrand, UMR Métafort

olivier.aznar@cemagref.fr

Pour en savoir plus :

Les rapports scientifiques et techniques et les références bibliographiques relatifs au projet sont disponibles sur le site www.psdr-ra.fr



Rhône-Alpes

