

Tensions, conflits et processus de gouvernance locale dans les espaces ruraux et périurbains français

Les enseignements de la Presse Quotidienne Régionale

Mots-clés : Conflit – Usage – Rural – Périurbain – PQR

Christine LEFRANC et André TORRE
UMR SADAPT, INRA & INA-PG

in Scarwell H.J. et Franchomme M. (eds); *Contraintes environnementales et gouvernance des territoires*, Eds. de l'Aube, 469p, 2004.

Introduction

Qui veut comprendre les dynamiques des espaces ruraux et périurbains doit s'intéresser aux conflits qui les traversent ! C'est sur cette assertion que s'est construit, depuis trois ans, le programme de recherche sur les conflits d'usage et de voisinage mené conjointement, dans le cadre français, par différentes équipes pluridisciplinaires appartenant à des organismes de recherche publique (INRA, CNRS, INA-PG, Engref, Cemagref, Enitac). Ce présupposé, qui consiste à prendre les conflits au sérieux et à les étudier de près, repose sur trois constatations : i) les conflits et les tensions, nombreux au sein de ces espaces, jouent un rôle dynamique structurant dans la construction des nouvelles régulations territoriales et des relations entre les groupes d'acteurs qui les habitent ou les visitent (Lascoumes, 1994), ii) on trouve beaucoup de travaux consacrés aux processus de négociation, de concertation, travaux qui se situent en aval des situations conflictuelles et consistent avant tout à chercher des modalités de leur atténuation ou de leur résolution (par exemple Mermet, 1998 ; Ollagnon), iii) il existe peu de recherches analysant les origines et le déroulement des conflits dans les espaces ruraux et périurbains. En particulier rares sont les travaux qui se penchent sur l'expression matérielle et localisée de ces phénomènes – voir pourtant Charlier, 1999 ; Michel, 2003 ; Lecourt 2003..., qui procèdent à des synthèses partielles.

Pour ces raisons, notre programme de recherche est délibérément construit sur des fondements empirico-déductifs et se donne pour objectif d'analyser les modalités d'émergence, le déroulement et les tentatives de résolution des conflits au sein de l'espace français. Sur la base d'une grille de lecture des conflits, élaborée à partir des expériences des membres du groupe (M. Bonin, O. Bouba Olga, A. Caron, E. Chia, Ph. Jeanneaux, Th. Kirat, Ch. Lefranc, R. Melot, J.C. Paoli, M.I. Salazar, P. Thinon, A. Torre), nous avons procédé à des investigations portant sur sept zones significatives de l'espace national. Ce travail a été jusqu'à présent réalisé en utilisant trois sources différentes, qui présentent chacune des biais mais offrent une complémentarité satisfaisante. Il s'agit, respectivement :

- d'enquêtes à dire d'experts menées, au niveau local, auprès de personnes ressources appartenant à différents milieux professionnels et organismes publics ;
- d'analyses du contentieux sur la base des jugements du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation, des cours d'appel et des cours administratives d'appel ;
- du dépouillement des articles parus dans la presse quotidienne régionale (PQR).

C'est ce dernier type de recherche qui est ici présenté. L'analyse de la presse nous révèle le contenu associé à la notion de conflit par les médias - et par un certain nombre d'acteurs locaux, ainsi que les choix qui privilégient un événement au détriment d'un autre. Cette approche du conflit médiatisé répond à notre vision des relations conflictuelles. Loin d'être un objet à bannir ou une relation pathologique, le conflit nous semble consubstantiel de la vie en société. Nous considérons qu'il s'agit d'une des formes possibles et habituelles des

relations entre individus et qu'il constitue un facteur de maintien du lien social. Il est relativement illusoire d'en chercher des résolutions définitives et instantanées car il s'agit d'un processus qui se déroule dans le temps et il peut renaître après des périodes de calme ou de temporisation. Les conflits ont une histoire longue, qui se confond avec celle des procédures de négociation, de médiation et de concertation.

Mais qu'est-ce au juste qu'un conflit ? On dira ici qu'une *tension* entre usagers 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 : recours en justice, médiatisation ou publicisation de la nuisance, confrontation verbale ou par voie de faits, ou encore diverses autres productions de signes – panneaux interdisant un accès, barrières... La distinction entre conflits et tensions est ainsi patente au niveau analytique ou à celui de la relation humaine, mais encore faut-il l'identifier dans l'analyse des relevés de presse. C'est l'une des difficultés rencontrées dans notre travail de recension de la presse quotidienne régionale, présenté ci-dessous. Dans une première partie nous procédons à quelques rappels sur la notion de conflit, avant de développer notre méthode de travail (Partie I). Nous présentons ensuite les principaux résultats de notre étude (Partie II).

I. Les fondements de notre recherche

I.1. L'approche des conflits dans les Sciences Sociales

L'étude des conflits met souvent dans l'embarras les approches en sciences sociales. Les conflits ont intéressé au premier chef des sociologues, tels que Simmel (1992), Weber, Touraine (1978), Freund (1983) ou Coser (1982), qu'ils se consacrent avant tout à la dimension sociale des conflits ou plutôt aux relations entre personnes ou groupes de personnes. En dépit de leur diversité, ces auteurs ne remettent jamais en question l'importance et le rôle central joué par les relations conflictuelles, certains s'attachant davantage à l'analyse des conflits entre groupes sociaux ou classes sociales, les autres préférant se pencher sur une définition plus précise des conflits inter-personnels, leur qualification, leur genèse et leur histoire. Ils s'opposent, par leur acception du conflit comme un moteur des relations humaines, à un courant fonctionnaliste pour lequel le conflit est un indicateur de mauvais fonctionnement social et doit être éliminé (Merton, Mayo).

Depuis les recherches menées par Sherif (1958) on retrouve dans les travaux relevant des approches de psychologie sociale la même volonté d'aller à l'essence du conflit, avec un focus plus marqué sur l'individu, à travers l'analyse du comportement d'attraction et de répulsion des acteurs (Lewin, 1948) ou l'étude détaillée des variables personnelles et de situation dans le cadre des relations conflictuelles se nouant en face à face ou au sein de groupes (Touzard, 1977).

L'analyse des conflits est loin d'être prédominante dans le domaine de l'Economie Politique, en particulier dans l'approche néo-classique qui fait le choix de la représentation d'un ordre fondé sur les seules relations de marché (Carrier, 1993). On retrouve toutefois l'opposition entre des auteurs qui s'intéressent surtout à la dimension sociale ou institutionnelle des conflits, de Marx à Commons (1934), et d'autres qui se penchent avant tout sur les relations interpersonnelles. Dans le premier cas, ce sont les luttes entre classes sociales, entre groupes ou institutions qui sont mises au centre de l'analyse. Dans le second, ce sont les relations bilatérales, de face à face, qui intéressent des auteurs tels que Schelling (1960).

Enfin l'étude des conflits a également attiré l'attention d'autres disciplines, au premier rang desquelles les spécialistes des guerres et des conflits armés, qui depuis Clausewitz se sont penchés sur cette situation extrême, en mettant l'accent sur les questions de stratégie,

mais également d'agressivité des êtres humains et leur nécessaire expression (Bouthoul, 1976). On retrouve cette approche chez les éthologues issus de l'école de Lorenz, en ce qui concerne en particulier l'analyse de l'agressivité et la définition des conflits intra spécifiques.

Une place toute particulière doit toutefois être réservée à deux courants d'analyse qui, par leur nature instrumentale, se distinguent et transcendent les approches disciplinaires précédemment envisagées :

- la théorie des jeux, dont l'instrumentation est utilisée aussi bien en sociologie, en économie et en psychologie que dans les analyses des conflits armés, se trouve abondamment mobilisée, dans l'analyse d'une forme particulière de conflit qui relève de la relation de face à face entre deux acteurs, en dehors de toute possibilité de confrontation violente ou de débat (Rapoport, 1960). Elle cherche à analyser les comportements conflictuels à partir des situations respectives des participants, de leurs buts, de leurs intérêts et de leurs incitations, sans tenir compte de leurs émotions, de leur appartenance sociale ou identitaire ;

- l'approche en termes de résolution des conflits (*conflict resolution*), résolument engagée dans le soutien à l'action et qui a pour objectif d'assister les parties prenantes d'un conflit dans leur négociation, mais avant tout de les aider à explorer les causes du conflit ainsi que les stratégies de changement dans le système qui a engendré ce dernier (Jeong, 1999). Le travail avec les protagonistes de la relation conflictuelle porte sur un changement progressif de leurs perceptions et sur une reconnaissance des besoins légitimes de l'autre partie, la possibilité d'une résolution dépendant alors de la constellation des intérêts en jeu, de la possibilités d'options alternatives et de l'engagement des parties dans la recherche d'une solution commune.

I.2. Aspects méthodologiques

Avec 20 millions de lecteurs en France, la presse quotidienne régionale (PQR) atteint le rang de deuxième média le plus diffusé à l'échelle nationale, après la télévision. Elle constitue donc un outil d'observation particulièrement intéressant, puisque c'est en grande partie par son biais que l'information est mise à disposition de la population, avec en outre la double spécificité d'être le principal média de l'actualité locale et, pour chacun des quotidiens régionaux, de posséder le quasi-monopole sur son territoire de diffusion.

Pour chaque secteur, nous avons analysé le quotidien régional le plus diffusé : *Le Dauphiné Libéré* en Ardèche et dans le Voironnais, *Le Progrès de l'Ain* autour de Montrevel-en-Bresse, *Paris-Normandie* dans le pays de Caux, *Ouest-France* pour le périurbain nantais et l'estuaire de la Loire. Nous avons consulté toutes les éditions disponibles du 01 juin 2001 au 31 mai 2002. Le recensement des conflits a consisté en un relevé, pour chaque article, de son motif, de la source du conflit, des acteurs concernés, de leurs arguments, de leurs modes d'oppositions, de la localisation géographique du conflit et des modes de résolution éventuels.

Ces traitements n'ont pas de visée quantitative et ne cherchent pas non plus la représentativité des situations conflictuelles. Ils relatent simplement un type précis d'événements, à savoir ceux relayés par la presse locale et mis à disposition de l'opinion publique. Cette approche qualitative constitue, nos résultats en témoignent, une source riche et très intéressante. Par leur accessibilité, les données qui y figurent sont également un complément efficace à celles recueillies par ailleurs, par voie d'enquête notamment.

La grande majorité des situations de tensions est liée à des débats de société qui relèvent de problématiques nationales : actions anti-OGM, *rave party* sauvages, problèmes de voisinage avec les gens du voyage... Le suivi particulier qu'accorde la PQR à ce type de conflits génériques, même s'il s'alimente des tensions locales, traduit clairement une volonté

de se raccrocher à « l'événement national ». Par ailleurs, et hormis le cas particulier du *Paris-Normandie*, les grosses affaires locales, objets d'une forte mobilisation, sont très présentes : problèmes d'infrastructures, questions d'élevages industriels ou encore de gestion des déchets. On voit également très souvent apparaître dans la PQR des micro-conflits ponctuels, peu médiatisés sur la durée (un ou deux articles) et sur lesquels l'information est souvent assez maigre, mais non négligeable pour notre recensement.

Deux interrogations, qui concernent respectivement le rôle de filtre que peut jouer la presse dans la diffusion de l'information et le biais qu'elle peut introduire dans le rendu « objectif » du conflit lui-même, sont souvent revenues au cours de ce recensement.

Dans le premier cas, la comparaison de deux journaux comme *Le Paris-Normandie* et *Ouest-France* est édifiante. L'analyse de *Paris-Normandie* pose de réelles questions sur les limites de notre méthodologie, en particulier sur la fiabilité de la source PQR. En dépit du grand nombre de communes de la zone étudiée, la lecture de ce quotidien n'a permis le recensement que d'un très petit nombre de conflits. La partialité et l'euphémisation apparentes du journal nous interrogent sur la question du devoir d'information de la PQR, de ses marges manœuvre et de sa compétence (Tailleur, 2003). A moins qu'elles ne répondent à une attitude régionale spécifique face aux conflits ? A l'extrême inverse du précédent, le journal *Ouest-France* constitue une source d'information fort abondante.

En second lieu, certaines inexactitudes de contenu posent un problème d'analyse : qu'elles relèvent de l'interprétation, du parti pris ou d'un manque d'information, elles ne sont pas toujours identifiables et leur multiplication peut sensiblement affecter les résultats obtenus. En outre, et au regard des informations obtenues grâce aux enquêtes, il apparaît que certains types de conflits ou de tensions n'émergent pas du tout dans la presse.

Des limites apparaissent également dans l'inégalité du traitement réservé d'un quotidien à l'autre à des affaires pourtant similaires. Certains types d'événements, qui ressortent fortement dans l'un des journaux, peuvent au contraire relever de l'anecdote dans un autre ou ne pas même mériter une ligne dans un troisième. C'est le cas des nombreux conflits locaux générés par des réglementations ou par des événements nationaux ou européens : Natura 2000, protection des cormorans, destruction de champs OGM... Deux facteurs peuvent expliquer cette distance : le premier tient à la manière dont les groupes d'utilisateurs locaux réagissent, s'affrontent ou non ou font appel à des supports ou des relais extérieurs, le second repose sur le traitement de l'information par la presse. De là à dire qu'elle joue un rôle dans l'émergence ou l'entretien des conflits ?...

II. Les résultats

II.1 Les zones d'étude

Notre étude a pour l'instant été menée sur des terrains répartis dans cinq départements français. Ces zones sont de tailles variées, leurs contours étant ceux de structures intercommunales préexistantes. Elles ont été choisies pour la diversité et la représentativité de leurs caractéristiques géographiques et économiques, de manière à fournir une grande variété de types de territoires et de modes d'usages au sein de notre corpus.

Trois d'entre elles sont situées dans la région Rhône-Alpes. Le Pays voironnais, à la périphérie de Grenoble, est un espace rural montagnard de moyenne altitude, soumis à de fortes influences périurbaines. Le district de Montrevel-en-Bresse est également une zone périurbaine dans un département très rural et agricole, comportant de nombreux types d'usages concurrents du sol. Le PNR des Monts de l'Ardèche, espace de montagne de type plus méridional, très rural, qui connaît de très faibles densités de population, est un espace naturel reconnu, soumis à un tourisme saisonnier important. Deux autres secteurs sont situés

en Pays de Loire – communautés de communes de Loire-Atlantique, et en Haute-Normandie – syndicats de bassins versant du Pays de Caux. Ils se caractérisent par leur proximité avec le littoral et leur localisation à l'embouchure de deux grands fleuves, la Loire et la Seine. Tous deux conjuguent d'importantes activités industrialo portuaires et la présence de zones d'estuaires à fort intérêt écologique. Les activités agricoles y ont un poids économique important, en particulier dans le Pays de Caux qui connaît par ailleurs de graves occurrences d'inondations conjuguées à d'importants phénomènes d'érosion des sols.

II.2 Quelques permanences

Les analyses de la PQR dans nos cinq départements tests permettent de recomposer neuf types d'usages principaux des espaces ruraux et périurbains, caractéristiques des relations conflictuelles qui s'y déroulent et liés à autant de types d'activités : activité agricole, activité industrielle, production d'énergie, construction d'infrastructures, gestion des déchets et épuration, protection et réservation de la "nature", production de services, activité récréative et activité résidentielle. Trois sont principalement concernés par les conflits que nous avons recensés. Il s'agit de l'usage industriel, souvent montré du doigt pour les externalités négatives qu'il provoque (pollutions, nuisances olfactives, nuisances sonores) ou dénoncé de manière préventive en raison des risques encourus par les populations riveraines. Les deux autres usages, résidentiel et de protection et de gestion de la nature, s'y opposent souvent, de manière assez prévisible. Les uns défendent leur cadre de vie, les autres le patrimoine naturel et la qualité des milieux (eau, air, sols). Mais il n'est pas rare de les voir également s'opposer à des innovations issues des politiques d'Etat (gestion des déchets, production ou transport d'énergie, infrastructures de transport). L'usage de protection de l'environnement est ainsi lui-même souvent mis en cause et dénoncé dans le cas de procédures publiques de protection ou de préservation, la plupart du temps parce que les propriétaires ou les usagers craignent une limitation de leurs droits.

Ces événements génériques prennent parfois une dimension plus régionale, mais l'analyse de la presse montre que les types de conflits recensés sont assez peu spécifiques à un territoire donné. Les enjeux locaux donnent une coloration particulière, mais les thématiques rencontrées sont peu variées : déchets, incinération, épandage agricole, pollutions aquatiques industrielles, aménagements fonciers, construction d'infrastructures de transport... Si l'on retrouve les mêmes objets de conflit sur nos différents territoires, ce qui se construit autour d'eux, ce qui les enveloppe, est en revanche très variable : les acteurs, leurs comportements, leur mobilisation, les discours qui s'opposent, la proposition ou non de solutions,... sont le corps du conflit. Il est alors frappant de constater à quel point les oppositions développent des réactions totalement différentes, anecdotiques chez les uns, explosives chez les autres...

Ainsi l'histoire des conflits ne peut-elle être réduite au déroulement linéaire d'événements ou à l'opposition d'usages ; elle est avant tout le fait des stratégies et des comportements des acteurs, de leurs perceptions collectives et identitaires, qui constituent une entrée pertinente pour l'analyse fine des processus conflictuels.

De nombreux conflits naissent en situation « d'anticipation », souvent dès l'annonce de la mise en place d'une procédure officielle d'enquête d'utilité publique, de la construction d'un ouvrage ou d'un bâtiment ou de l'installation d'une nouvelle activité... Le manque d'information et de communication, parfois invoqué lors des procédures de consultation publique, apparaît comme un élément décisif du processus conflictuel. D'une manière générale, l'annonce d'un projet est initiatrice d'opposition dans un tiers des cas, dans lesquels ce n'est donc pas l'usage mais plutôt l'intention d'usage qui déclenche le conflit. Plus nombreuses sont les situations où un usage effectif est perçu comme une nuisance, l'émission

d'une pollution étant alors le facteur le plus fréquent de déclenchement d'un conflit. On peut relever ici plusieurs situations conflictuelles liées à un « ras le bol », au dépassement d'un seuil de tolérance face à une nuisance restée jusqu'à lors acceptable. Au regard de certaines des situations identifiées dans la presse, on peut émettre l'hypothèse que l'antériorité d'une nuisance, c'est à dire son occurrence par le passé et sa réitération présente sur le même lieu, constitue un facteur facilitant du déclenchement d'une situation conflictuelle, soit parce que le seuil de tolérance des opposants à un usage ou à une nuisance est plus vite atteint, soit parce qu'il y a déjà eu mobilisation et que forts de leur expérience, les acteurs ont une capacité de réaction et d'organisation supérieure (ou les deux). On retrouve ainsi l'idée selon laquelle les conflits ont une histoire, souvent longue, faite de pics conflictuels et de moments d'apaisement, notre travail ne permettant que d'en saisir une phase d'aggravation.

Le passage des tensions aux conflits, délicat à analyser, est souvent le moment le plus propice pour observer la mobilisation d'outils visant à tempérer les positions antagonistes. Les modes de prévention, de gestion et de résolution sont innombrables, des arrangements entre acteurs aux affrontements entre individus, du recours à des actes techniques à la saisie d'outils réglementaires ou judiciaires, en passant par les procédures de négociation, de concertation ou de médiation. Ils sont par ailleurs peu médiatisés – relativement au nombre d'événements recensés – et leur recherche nous confronte de nouveau à l'une des limites de l'exploitation de la source PQR.

Cette difficulté à saisir l'information nous ramène à l'une des caractéristiques morphologiques des conflits qui, comme nous l'avions présumé dans notre grille de lecture, ne sont pas des événements linéaires, mais au contraire présentent une histoire complexe et contrariée. Elle montre par ailleurs, une fois de plus, à quel point les conflits s'aiguisent ou rebondissent suite à des innovations de nature sociale ou matérielle, qui secrètent leurs propres oppositions dans leur processus de mise en route. Le conflit est bien le fils de la nouveauté...

Références

- Balle F., Médias et société, Montchrestien, Paris, 1994.
- Bouthoul G., Essais de polémologie, Denoël, Paris, 1976.
- Carrier B., L'analyse économique des conflits : éléments d'histoire des doctrines, Publications de la Sorbonne, Paris, 1993.
- Charlier B., Géographie des conflits environnementaux depuis 1974, Thèse pour le doctorat de Géographie, Université de Pau, 1999.
- Charon J.-M., La presse quotidienne, La découverte, Paris, 1996.
- Chartier L., Mesurer l'insaisissable – Méthode d'analyse du discours de presse, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2003.
- Cogneau D. et Donnat O., Les pratiques culturelles des Français (1973-1989), La Découverte / La Documentation Française, Paris, 1990.
- Commons J.R., Institutional Economics. Its place in Political Economy, Mac Millan, 1934.
- Coser L.A., Les fonctions du conflit social, Presses Universitaires de France, 1982, 184p.
- De Bonville J., L'analyse de contenu des médias, De Boeck Université, Paris et Bruxelles, 2000, 451 pp.
- Freund J., Sociologie du conflit, Presses Universitaires de France, 1983, 380p.
- Jeanneaux Ph., Janichon B., Analyse critique de la source PQR pour la recension des conflits d'usage dans le Puy-de-Dôme, Note de travail, ENITA Clermont-Ferrand, 2003, 24p.
- Jeong H.W., "Conflict management and resolution", in Kurtz L. (ed), Encyclopaedia of Violence, Peace and Conflict, Academic Press, vol. 1, 1999, 389-400.

Ipsos Médias, Audience 2001 de la presse quotidienne et des hebdomadaires régionaux, étude de référence pour les syndicats EUROPQN, SPQR, AEPHR, 2002.

Lascoumes P., L'éco-pouvoir, La Découverte, Paris, 1994.

Lecourt A., Les conflits d'aménagement: analyse théorique à partir du cas Breton, Thèse de doctorat en Géographie, Université de Rennes 2, 2003.

Lewin K., Resolving social conflicts. Selected papers on group dynamics, New York, 1948.

Mermet L., « Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement », in La négociation. Situations et Problématiques, Nathan, Paris, 1998, 139-172.

Michel C., L'accès du public aux espaces naturels, agricoles et forestiers et l'exercice du droit de propriété : des équilibres à gérer, Thèse de Doctorat de Sciences de l'Environnement, ENGREF Paris, 2003.

Naville-Morin V., L'écriture de presse, Paris, Mouton, 1969.

Rapoport A., Fights, games, and debates, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1960.

Sherif M., "Superordinate goals in the reduction of intergroup conflict", American Journal of Sociology, 63, 1958, 349-356.

Schelling T., The strategy of conflict, Harvard University Press, 1960.

Simmel J., Le Conflit, Circé, 1992.

SPQR, Règles et usages de la presse quotidienne régionale, 1995.

Tailleur J.-P., Bévues de presse. L'information aux yeux bandés, Ed. du Félin, 2002, 239 p.

Touraine A., La voix et le regard, Seuil, Paris, 1978, 317p.

Touraine A., « Conflits sociaux », in Encyclopaedia Universalis.

Touzard H., La médiation et la résolution des conflits, Presses Universitaires de France, 1977, 420p.