



HAL
open science

Gouvernance territoriale et conflits d'usages

André Torre

► **To cite this version:**

André Torre. Gouvernance territoriale et conflits d'usages. CNFPT, Centre national de la fonction publique territoriale Wikiterritorial, 2015. hal-01198288

HAL Id: hal-01198288

<https://hal.science/hal-01198288>

Submitted on 5 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Gouvernance territoriale et conflits d'usages

André TORRE
torre@agroparistech.fr
UMR SAD-APT
INRA – AgroParistech
16, rue Claude Bernard
75231 Paris Cedex 05

Introduction

La longue vie des territoires est faite de traversées sereines, mais aussi de périodes de troubles ou de changement, souvent marquées par des transformations des formes et des structures de gouvernance. Ce processus tend aujourd'hui à s'accélérer et les territoires ne subissent des mues parfois violentes que pour mieux se régénérer et se projeter dans le futur. La montée des principes de gouvernance territoriale, de démocratie participative et des dispositifs de concertation traduit l'aspiration à de nouvelles formes de pilotage ou de gestion et demande la recherche d'outils adaptés, au service du développement des territoires, de leur permanence et des projets qui les animent.

Venue progressivement s'imposer à côté du gouvernement, symbole de l'exercice du pouvoir hiérarchique de l'Etat sur les citoyens, la notion de gouvernance territoriale est apparue avec force sur la scène locale (Dumont, 2012). Il faut l'entendre comme l'ensemble des processus et dispositifs par lesquels des parties prenantes ou acteurs de différentes natures (productifs, associatifs, particuliers, représentants des pouvoirs publics ou des collectivités locales...) contribuent à l'élaboration, parfois concertée, parfois conflictuelle, de projets communs pour le développement futur des territoires (Leloup et al., 2005 ; Torre et Traversac, 2011).

Il s'agit de mieux comprendre les problématiques de l'action publique et les interactions entre acteurs, qu'elles se déroulent dans un cadre proposé par les pouvoirs publics ou de façon plus indépendante, ainsi que leur contribution à l'émergence de décisions, d'actions ou d'institutions, en particulier au niveau territorial (Lascoumes et Le Gales, 2010). Mais cet objectif opérationnel ne doit pas cacher la grande complexité d'un système de décision intégrant acteurs publics et privés : il est difficile d'associer dans les mêmes dynamiques de consultation, de concertation, voire de co-décision, des parties prenantes dont les parcours, représentations, formats d'action, demandes ou légitimités sont souvent sans commune mesure. La construction de langages communs, de références, de liens, s'avère indispensable si l'on veut que la gouvernance dépasse un simple affichage et intègre réellement la diversité des acteurs et des points de vue dans des dynamiques de projets partagés.

I. Eléments de Gouvernance territoriale

La notion de gouvernance territoriale reste encore polysémique et floue (Pasquier et al., 2007), dans un contexte de différenciation (et d'autonomisation) de plus en plus poussée de la société (Pasquier, 2012 ; Le Gales, 1995) et de multiplication des parties prenantes. Suite aux innovations institutionnelles engendrées par la décentralisation et la contractualisation, les acteurs sont conduits à expérimenter de nouvelles formes d'action publique et de participation aux décisions, et passent d'une organisation pyramidale ou hiérarchique, fondée sur les institutions publiques, à une

Torre A., 2015, Gouvernance territoriale et conflits d'usages, in *WikiTerritorial du CNFPT*, <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Gouvernanceterritorialeetconflitsdusages>

organisation en réseaux (Kooiman, 2000) qui intègre des partenariats public-privé (Wettenhal, 2003), concerne des acteurs de natures très différentes (Pierre, 2000) et fait appel à des niveaux territoriaux multiples (Hooghe & Marks, 2001).

Les dispositifs qui se mettent en place visent à faciliter la participation de parties prenantes ou de porteurs d'intérêts de plus en plus diversifiés à des processus de décisions sans cesse plus fragmentés et distribués, mais aussi incertains et mouvants. Se manifeste ainsi d'une part la rupture avec les approches du gouvernement de la chose publique par des appareils administratifs et politiques hermétiques, et d'autre part l'irruption des questions de démocratie de Proximité dans les procédures de gestion des hommes et des organisations ainsi que de gestion des territoires. La gouvernance apparaît alors comme un point focal, cristallisant de nombreux apports récents sur les questions d'interaction, d'action collective, « *d'empowerment* » et d'apprentissage... dans lesquelles émergent les notions clés de participation et de concertation, d'expertise et d'action publique, d'intérêt général et de remise en cause des politiques publiques, ainsi que de Proximité ou de subsidiarité.

Mondiale, européenne, urbaine, environnementale, rurale... la gouvernance donne lieu à des spécifications particulières en fonction des domaines et des niveaux. La gouvernance territoriale (Bertrand et Moquay, 2004 ; Leloup et al., 2005 ; Leroux, 2006 ; Torre et Traversac, 2011) s'inscrit dans l'évolution des recherches autour des territoires comme lieux de projet collectif et d'articulation des relations global/local (Simard et Chiasson, 2008). Ces travaux ont montré la nécessité d'une territorialisation de la norme et l'inadaptation des territoires administratifs (Torre, 2014a ; Cans, 2006). Ils se partagent entre l'évaluation ex post des dispositifs ou des politiques publiques, et des recherches sur la gouvernance en train de se faire, qui ciblent les modes de construction d'une représentation ou d'un projet commun dans une logique de renforcement des processus de démocratie et de passage à une démocratie délibérative, voire coopérative (Beuret, Cadoret, 2010). Parler de gouvernance des territoires revient à considérer ces derniers comme des lieux de construction des projets collectifs et d'articulation des relations global/local (Chia et al. 2008 ; Rey-Valette et al., 2014).

Pourtant les processus de gouvernance territoriale poursuivent quelques objectifs simples :

- contribuer à l'élaboration ou favoriser la mise en œuvre des projets de développement territorial ;
- faciliter la coordination entre les acteurs hétérogènes au sein des territoires ;
- éviter que certains acteurs ne quittent le territoire (processus de désertification ou d'abandon) ;
- éviter des affrontements bloquants ;
- décider des chemins de développement.

I.1. Les composantes de la gouvernance territoriale : multi-niveaux, multi-acteurs, publique et privée

Pour cerner la gouvernance des territoires dans sa complexité, considérons d'abord les composantes de l'action publique, qui contribuent à la prise de décision des pouvoirs publics locaux ou extra locaux. Il s'agit en particulier :

- des lois, édictées au niveau national (code civil, code pénal, code rural, code de l'environnement...) et qui se déclinent aussi bien sur des territoires particuliers (lois montagne, littoral, Solidarité et Renouveau Urbain...) que sur l'ensemble des territoires institutionnels représentatifs d'une nation (loi Libertés et Responsabilités Locales...) ;

- des règlements, qu'il s'agisse des réglementations nationales, en matière de sécurité, de social, d'étiquetage... ou des règlements et directives européens, qui proviennent de l'Union Européenne et s'appliquent dans les différentes zones de l'Union ;
- des politiques publiques, nationales ou décentralisées au niveau des grandes régions françaises : politiques économiques, en matière de développement industriel, de services, d'agriculture ou d'énergie par exemple..., politiques sociales concernant le travail, le logement, la santé, l'éducation..., ou encore politiques d'aménagement du territoire, qu'elles soient liées à la question des infrastructures ou aux dimensions foncières ;
- des instruments financiers (aides, taxes, impôts, contributions des usagers...), qui contribuent à orienter les politiques et les projets entrepris par les parties prenantes des territoires.

La gouvernance se fait aussi multi-niveaux, et implique de manière croissante des interventions provenant de l'Etat central, ainsi que des niveaux supranationaux (dans notre cas surtout l'Union Européenne) et infranationaux (essentiellement les Régions). Très présent dans la littérature de sciences politiques (Bache et Flinders, 2004), le terme a émergé au milieu des années 1990 pour conceptualiser les relations complexes, dans l'Union Européenne, entre acteurs étatiques et infranationaux, publics et privés, transnationaux et supranationaux, au sein de réseaux diversifiés de relations horizontales et verticales. A l'échelle territoriale, il fait référence au fait que les décisions dépendent non seulement des injonctions des pouvoirs publics, mais aussi de Bruxelles, des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités locales.

La combinaison des programmes bénéficiant de fonds Leader, associés à des opérations structurantes locales, type Pôles d'Excellence Rurale en France, donne un exemple de mécanismes hybrides, pour partie de type descendants, financements européens et nationaux, et pour partie locaux (High et Nemes, 2007), où les moyens logistiques et financiers des niveaux nationaux et communautaires prennent assise sur les ressources locales et les capacités d'innovation des territoires. L'hybridation va jusqu'aux règlements européens, avec la reconnaissance des systèmes interprofessionnels dans certaines Organisations Communes des Marchés ou le modèle de protection des Indications Géographiques.

Mais la gouvernance s'incarne également à un niveau plus local, au travers d'instruments concrets d'aménagement de l'espace. Il s'agit de l'ensemble des documents d'urbanisme qui déterminent la manière d'habiter et d'aménager les espaces, avec les Plans locaux d'urbanisme (PLUs), les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoTs), les schémas directeurs et plans de développement régionaux... Ou encore, au niveau français, des différents types de zonages issus de l'action publique, les zonages territoriaux et leur diversité qui conduit aux mille feuilles des politiques et supports de gouvernance multi-niveaux (Pays, Communautés de Communes et d'Agglomérations, PNR, projets de territoires...), ou les zonages environnementaux (Natura 2000, Directives Oiseaux, Habitats, Znieff, corridors écologiques...), avec leurs exclusions et leurs espaces de recouvrement et de concernement complexes.

Ajoutons les processus de coordination et les projets d'actions menés en commun par différentes catégories d'acteurs territoriaux, de nature privée ou semi-publique. C'est la question de la démocratie participative et de l'implication de nombreuses parties prenantes locales dans un processus de décision qui n'est plus seulement laissé dans les mains de l'Etat. Ces acteurs agissent de concert, en

Torre A., 2015, Gouvernance territoriale et conflits d'usages, in *WikiTerritorial du CNFPT*, <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Gouvernanceterritorialeetconflitsdusages>

complément ou en opposition avec les Pouvoirs Publics, avec pour ambition de compléter, de corriger ou d'inspirer leur action. Ils se manifestent en particulier dans les phases intermédiaires entre deux élections, avec l'idée que la délégation de pouvoir accordée aux élus ne peut suffire à doter ces derniers ou l'Etat d'une compétence universelle et d'une capacité à répondre à toutes les questions ni à aborder de manière informée de nouveaux sujets.

Dans la sphère de la production, il s'agit des groupes d'acteurs qui portent les projets de territoires et structurent les relations locales, avec des niveaux variables de représentativité. Ce sont les coopératives et regroupements de producteurs de l'agriculture et des IAA par exemple, qui forment des systèmes de lobbies anciens et toujours très ancrés. Ou des réseaux d'innovation et de transfert des technologies et de connaissances, qui interviennent dans le cadre des systèmes locaux de production ou d'innovation. Citons encore les Pôles de natures diverses, et leurs dispositifs d'action : SPL, Pôles de compétitivité, Pôles d'Excellence Rurale... Organismes de Défense et de Gestion des AOC, syndicats de gestion des Bassins versants.

Enfin, et dans un registre plus proche de l'aménagement du territoire et du bien commun, soulignons le rôle croissant joué par les associations, qui marque l'irruption des citoyens dans les processus de décision et la part croissante qu'ils prétendent prendre au niveau local, qu'il s'agisse de porter des projets ou de les contester. On pense en particulier aux associations de protection de la nature, dont certaines étendent leur action au niveau national, voire au-delà, et aux associations de riverains ou de voisinage, qui interviennent à un niveau davantage micro-local. Longtemps essentiellement tournées vers la contestation de la décision publique, elles sont devenues maintenant des parties prenantes de la discussion publique, et particulièrement de l'élaboration concertée de normes au niveau local (Lascombes, 1995), ainsi que de la construction et de la mise en place de protocoles de négociation.

I.2. Les mécanismes et outils de la gouvernance territoriale

Même s'ils ont donné naissance, ces dernières décennies, à des inventions et interventions de toutes natures, destinées à faciliter la mise en place du paradigme de la concertation, les mécanismes de gouvernance des territoires ne sont pas totalement stabilisés et suscitent encore des débats et controverses relatifs à leurs utilités respectives (Blatrix, 2002 ; Mermet, 2007 ; La Branche, 2009). Un relatif consensus pourtant, s'établit pour admettre que la mise en œuvre de différentes formes de participation des acteurs privés ou semi-publics aux débats ou à la décision publique permet d'avancer vers des processus de gouvernance plus harmonieux et démocratiques.

Les mécanismes et outils de gouvernance des territoires visent à associer aux processus d'action publique et de construction de décisions des groupes d'acteurs, représentatifs des intérêts, des usages et des attentes liés aux objets mis en discussion, ou invités à participer parce qu'ils vivent sur ce territoire et/ou y sont spécifiquement attachés. Beuret (2006) distingue différents types d'opérations mobilisables au sein de démarches participatives, marquées par un niveau croissant de participation de ces groupes. La communication vise à faire passer un message et obtenir l'adhésion du public à une proposition : elle peut faire partie de démarches participatives, par exemple lorsqu'il s'agit de convaincre certains groupes qu'ils ont intérêt à participer plutôt qu'à recourir au rapport de force ; l'information vise à transmettre des données qui permettront aux individus ou groupes cibles de se construire une opinion et de participer au débat ; la consultation vise à collecter les avis des acteurs, sans apporter de garanties quant à la prise en compte des avis exprimés ; le dialogue vise à permettre la construction de langages et références communes et le rapprochements entre les parties

Torre A., 2015, Gouvernance territoriale et conflits d'usages, in *WikiTerritorial du CNFPT*, <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Gouvernanceterritorialeetconflitsdusages>

prenantes ; la concertation vise la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble ; enfin, la négociation vise à l'obtention d'une décision acceptée par l'ensemble des parties prenantes.

II. La place des conflits dans la gouvernance des territoires

S'il est difficile d'affirmer avec certitude que l'on se trouve aujourd'hui dans une phase d'augmentation de la conflictualité liée aux usages de l'espace, force est de constater la persistance et le caractère récurrent des conflits. Le niveau des conflits d'usage et de voisinage a tendance à rester élevé en dépit de l'arsenal des mesures prises en faveur de la concertation. Le nombre d'associations de défense de l'environnement ou du voisinage est important, comme les recours aux tribunaux administratifs pour les demandes d'annulations de projets d'infrastructures ou de construction. Par ailleurs, chacun peut observer qu'il est de plus en plus difficile de mettre en œuvre des projets industriels ou de construction d'infrastructures conséquents, aéroports, complexes portuaires, infrastructures de transport...

On remarque également que les évolutions des populations et de la démographie, les mutations économiques et les bouleversements des territoires renouvellent profondément les contours des conflits d'usage. Ces changements, couplés à l'amélioration de l'accessibilité des espaces, entraînent un renforcement de la concurrence pour l'accès aux ressources (eau, espaces protégés ou non, foncier agricole...), ainsi que des conflits liés aux aménagements (implantation d'unités de production et de traitement de déchets, de lotissements, d'infrastructures de transport et de production d'énergie, de parcs touristiques), à la pollution (de l'eau, de l'air), ou aux différents types de nuisances (sonores, olfactives, visuelles)... Ces inquiétudes sont aussi liées à une moindre réceptivité des populations à l'autorité des argumentations techniques ou à l'expression d'un intérêt général. On ne compte plus les projets qui restent bloqués, alors que les délimitations des périmètres des parcs naturels ou des zones d'activités font l'objet de débats longs et houleux. On constate enfin la demande croissante des populations 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 groupes restreints, les conflits d'usage posent ainsi la question de la compatibilité entre les intérêts individuels et l'intérêt général. Ce dernier est fréquemment invoqué par les Pouvoirs Publics pour défendre leurs projets et affirmer des objectifs de développement des territoires censés répondre aux intérêts du plus grand nombre. Or on peut non seulement se poser la question de la complémentarité de ces objectifs (en termes de développement économique, de préservation de l'environnement, de diversité et équilibre entre les activités des territoires...) mais encore davantage de leur compatibilité avec les intérêts des parties prenantes et la manière dont ces dernières entendent infléchir les orientations pour faire prévaloir leurs droits.

II. 1. Les caractéristiques des conflits dans les territoires ruraux et périurbains français

Les conflits d'usage sont-ils un obstacle au développement et la gouvernance des territoires ? Un frein à la « bonne gouvernance » ? Une simple péripétie ? Les recherches que nous avons menées depuis une dizaine d'années permettent de tracer une première carte de la conflictualité et de dégager des

enseignements de portée générale¹. Elles s'appliquent particulièrement aux zones rurales et périurbaines françaises, dont nous avons privilégié l'étude, au travers de différents travaux (par exemple Darly & Torre, 2008 ; Jeanneaux & Perrier Cornet, 2009 ; Pham et al., 2013 ; Kirat & Torre, 2008 ; Torre, 2014b ; Torre et al., 2010), pendant que d'autres recherches portaient sur des espaces spécifiques tels que le littoral (Cadoret, 2011 ; Plante et al., 2006) le portuaire (Foulquier, 2009) ou encore l'urbain (Pelletier *et al.*, 2010). Les résultats permettent une compréhension des caractéristiques essentielles des conflits, dans leurs différentes dimensions et leurs évolutions. Ils constituent également un dépassement de l'approche *Nimby*², sans stigmatiser tel ou tel comportement, mais en mettant en relief les oppositions, leurs origines et les argumentaires développés par les parties prenantes des conflits.

Le principal objet de conflit est lié, dans les zones rurales et périurbaines, à la maîtrise foncière et au développement résidentiel, qu'il s'agisse des questions d'occupation des sols et de concurrence foncière, de processus de constructibilité passant par les permis de construire, ou de définition et de contestation de zonage tels que POS ou PLUs. Il se révèle particulièrement prégnant dans les zones de forte pression foncière, telles que le périurbain ou les zones littorales. Viennent ensuite les contestations autour de la construction d'infrastructures, privées ou publiques. Si les oppositions autour des projets d'aéroports sont fortement médiatisées, une bonne part de ces conflits concerne la construction ou la mise en œuvre d'installations classées de type traitement des déchets, production d'énergie, carrières... ou l'installation et l'extension d'usines à risque de pollution ou environnemental. Mais on trouve également des conflits concernant la construction de prisons ou l'édification de centres industriels.

On constate en troisième lieu l'importance des conflits liés aux activités de chasse, avec les contestations des modalités d'exercice, la gestion de populations d'animaux sauvages et la cohabitation avec des usages rivaux tels que le tourisme ou l'usage résidentiel. La chasse reste une activité de loisir extrêmement prégnante dans les espaces ruraux, et les chasseurs sont souvent organisés en associations efficaces. Les conflits liés aux externalités négatives des activités productives sont également fort nombreux. Ils résultent de la perception de nuisances diverses (pollution, risques, nuisances olfactives ou sonores,...) par des riverains d'activités polluantes et sont souvent portés par des acteurs organisés au sein d'associations de défense du voisinage ou de l'environnement. Enfin la question de l'eau (rivières, bords de mer, zones humides, aquifères) occupe une place de plus en plus forte dans le paysage de la conflictualité : la ressource, rare, est en concurrence pour les activités productives, résidentielles ou récréatives, mais il s'agit également d'une source de risques, avec les inondations ou les crues.

Par ailleurs, les conflits d'usage de l'espace sont le plus souvent de conflits d'anticipation. Contraire à l'idée qu'ils constituent l'aboutissement ultime d'un long processus de gradation des oppositions et de dégradation des relations à l'issue duquel tout ou partie des parties prenantes se résout finalement à entrer en lutte ouverte, ce résultat s'oppose également au principe que l'on pourrait aisément résoudre, pacifier ou terminer les conflits en usant de compensations de type monétaire ou hédonique, i.e. une solution à la désutilité provoquée par l'installation d'un immeuble ou par la destruction d'une forêt par un dédommagement financier ou la plantation d'une autre parcelle

¹ Concernant une douzaine de zones et territoires administratifs, elles sont fondées sur l'utilisation de différentes sources, dont l'analyse du contentieux et de la presse quotidienne régionale, ainsi que des entretiens à dire d'acteurs et d'experts, et des suivis de réunions.

² *Not In My Backyard* : processus qui consiste à s'opposer à une décision sur la base d'un comportement opportuniste, dépourvu de préoccupations pour l'intérêt général (pas dans mon jardin ou mon arrière-cour).

Torre A., 2015, Gouvernance territoriale et conflits d'usages, in *WikiTerritorial du CNFPT*, <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Gouvernanceterritorialeetconflitsdusages>

ailleurs. Il s'avère en effet que la grande majorité des conflits survient, dans nos sociétés, avant même le déclenchement d'une action, et généralement pour tenter d'empêcher la réalisation d'un projet. Le cas le plus frappant est celui des recours aux tribunaux déposés à la suite de déclarations ou d'enquêtes d'utilité publique. 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 le début du processus de construction ou de production, dans l'objectif d'empêcher la concrétisation du projet ou, à tout le moins, d'y faire introduire des modifications explicites.

Ce caractère est lié au fort degré d'information, d'éducation et de conscience de la population, ainsi qu'aux dimensions d'essai et d'erreur des processus conflictuels. La multiplication des sources d'information, des enquêtes publiques, des documents disponibles dans les mairies, des cahiers de doléances et des réunions publiques permet de diffuser une information quant aux projets prévus et à leurs spécificités en matière d'aménagement ou de risques et nuisances potentiels. Par ailleurs, les opposants possèdent souvent un bon niveau d'éducation et des réseaux de relations développés, et peuvent ainsi mobiliser des ressources intellectuelles et sociales dans la lutte. Enfin, ils tirent avantage des expériences passées et sont conscients qu'il est important d'attaquer rapidement les projets et d'éviter leur lancement par des actions en justice, en particulier auprès des tribunaux administratifs, car les actions en réparation sont beaucoup moins satisfaisantes et plus aléatoires.

II.2. Le lien entre conflits et innovations territoriales

Scandant les étapes de développement, les conflits d'usage marquent à la fois les périodes d'avancées fortes et d'innovation - et donnent ainsi lieu à des oppositions importantes - mais également les phases de blocage et de ralentissement, qui peuvent aussi bien conduire à l'atonie qu'à de nouveaux élans. Partie intégrante des processus de gouvernance, ils ne peuvent être fondamentalement conçus sans référence aux moments et aux structures de négociation ou de concertation. Ce sont ainsi, surtout les plus importants, des révélateurs des mutations et des changements qui se produisent dans les territoires. Ils font écho aux évolutions sociales, techniques et économiques, à la nouveauté et aux innovations, et donnent corps aux oppositions à de nouveaux projets d'aménagement (comme dans les contestations de PLUs ou de tracés de routes), à de nouvelles réglementations en termes de dates de chasse ou de normes environnementales, à de nouvelles techniques (éoliennes, extraction de gaz de schiste), ou à des changements économiques majeurs impliquant l'ensemble de ces dimensions.

Ils témoignent ainsi des réactions et des manifestations de différentes natures que suscitent ces innovations, des discussions autour de leur mise en œuvre, de leur processus d'acceptabilité ou de leur refus éventuels suite à la phase conflictuelle. Ce faisant, ils révèlent les opinions des populations quant à la validité ou aux risques perçus des processus de développement et des procédures de décision. Tout changement provoque des oppositions ou des résistances, plus ou moins fondées ou pertinentes, oppositions qui peuvent prendre la forme de conflits.

Les phases conflictuelles sont marquées par des recompositions sociales ou de groupes d'intérêts, ainsi que par des changements de nature technique ou juridique : on peut tester de nouvelles alliances, défendre des positions et confronter des points de vue, ainsi que rectifier la liste des parties prenantes et/ou de leurs représentants à la table des négociations. Parfois également, s'opposer à la prise de contrôle ou à la maîtrise éventuelle d'un groupe ou d'une personne sur le processus en cours, ou écarter un groupe dominant au début du processus au profit de groupes émergents ou de recomposition d'alliances. Après le conflit restent les nouveaux accords au niveau local, les nouveaux

Torre A., 2015, Gouvernance territoriale et conflits d'usages, in *WikiTerritorial du CNFPT*, <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Gouvernanceterritorialeetconflitsdusages>

modes de gouvernance, les nouvelles configurations des tours de tables, ainsi que les actes techniques (changements de tracés des routes, aménagements paysagers ou techniques, modifications des Plans d'occupation des sols ...), qui résultent des négociations précédentes.

On retrouve l'idée d'Hirschman (1970), des trois prises de position des acteurs des territoires :

- La loyauté, qui consiste à accepter la décision prise et à « jouer le jeu » en silence. C'est l'acceptation des décisions en cours, par une participation aux dynamiques et aux projets mis en place, ainsi que par l'absence d'opposition publique ;
- L'*exit*, qui revient au vote avec les pieds ou à l'abandon de la scène de la gouvernance. Il va sans dire que cette solution n'est pas toujours praticable, pour des raisons financières ou de prix du foncier (par exemple, il est difficile de revendre à un bon prix des terrains pollués comme le montre le cas des usines Métaleurop dans le Nord pas de Calais (Letombe et Zuindeau, 2005) ;
- La prise de parole, ou *voice*, qui consiste à s'opposer, de manière légale ou illégale, à la décision prise et à la contester en prenant la parole.

Utilisés comme plateformes de prise de parole par des groupes d'acteurs négligés par les structures de gouvernance ou dans les arbitrages rendus par les tribunaux ou les Pouvoirs Publics, les conflits d'usage relèvent clairement du *voice*. *Voice* individuel, et plutôt réservé aux petits conflits, ou collectif, qui marque un élargissement de l'espace de concernement, ainsi que la mobilisation contre des projets de taille importante ou impliquant une reconfiguration forte des modalités locales de gouvernance (Dowding et al., 2000). Dans ce cas, l'opposition est souvent dirigée vers les Pouvoirs Publics, avec l'objectif de remettre en question leurs décisions et d'influencer le processus de gouvernance. Le but est alors, soit de faire renoncer la partie adverse à des projets prévus ou en cours, soit d'infléchir la décision et d'y incorporer une partie des arguments et des attentes des opposants, soit de modifier la composition des parties prenantes de la décision et d'y intégrer de nouveaux acteurs, justement ceux qui s'opposent au moyen du conflit. L'impact sur le processus de gouvernance, qui peut être considérable, est souvent lié à l'ampleur du conflit et à la mobilisation des personnes.

Les conflits d'usage de l'espace constituent ainsi souvent des ferments du lien social, sans entraîner - et ce point est essentiel - de rupture de dialogue entre parties adverses. Ils solidarisent les acteurs locaux et contribuent à la constitution de réseaux d'acteurs autour de questions ou d'intérêts communs, maintiennent la communication entre les usagers qui s'opposent et préservent, sauf cas extrêmes, l'avenir et la vie en communauté. Enfin, ils constituent un rempart contre l'atonie sociale et protègent, par leur expression, du danger d'explosions plus profondes ou de fuite vers des territoires jugés plus accueillants.

II.3. Conflits et processus de gouvernance

Les conflits d'usage de l'espace ne sont que rarement destructeurs ou ultra-violents. Il s'agit généralement, au contraire, d'oppositions entre des personnes qui partagent un objectif de développement ou un projet commun, et désirent vivre ensemble au sein d'un même territoire mais divergent quant aux moyens et techniques pour y parvenir. Motivés par un faisceau complexe de causes de nature sociale et technique, qui vont de la divergence d'utilisation d'un espace aux processus d'exclusion sociale, en passant par les débats concernant des normes ou choix techniques, ils manifestent la possibilité d'un échange démocratique *a minima* et d'une discussion ouverte sur les

Torre A., 2015, Gouvernance territoriale et conflits d'usages, in *WikiTerritorial du CNFPT*, <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Gouvernanceterritorialeetconflitsdusages>

moyens de parvenir à un développement commun, voire quant aux finalités mêmes de ce développement, durable ou industriel par exemple. Il n'est pas étonnant que la contestation au sujet des PLUs ou des permis de construire soit si importante, car elle découle et donne corps à des choix divergents d'aménagement.

De manière générale, l'opposition porte sur la question : « quels espaces, et donc quels territoires, désirons-nous pour demain ? ». Les personnes physiques ou morales doivent donc trouver des moyens de s'accorder sur leur fonctionnement, si bien que les négociations accompagnent toujours le conflit, qu'elles se fassent à découvert ou passent par les réseaux d'acteurs. Souvent même, les pics de conflictualité précèdent de peu des phases de négociation intense, dans le désir d'affirmer des positions et de les populariser, avant la nécessaire phase de discussion, ou l'obtention d'accords, souvent inégalitaires, qui peuvent aboutir à l'exclusion de groupes plus ou moins importants du processus de décision.

Quelle place occupent les conflits dans le processus de gouvernance ? Pourquoi ne pas chercher systématiquement à les supprimer ou à les éradiquer ? C'est qu'ils constituent une forme de résistance, et d'expression des oppositions, à des décisions des Pouvoirs Publics ou d'opérateurs privés qui laissent insatisfaite une partie de la population locale. Ils présentent une alternative au vote avec les pieds et maintiennent l'échange et le dialogue, y compris durant les phases d'opposition les plus tendues. La conflictualité au sein des espaces ruraux ou périurbains est avant tout le révélateur des évolutions profondes de ces territoires, ainsi que de la difficulté de mise en œuvre de processus de coordination impliquant des acteurs dont les différences et les intérêts s'affirment un peu plus chaque jour.

Les conflits apportent leur contribution aux processus de développement. Ils révèlent les résistances aux nouveautés et aux innovations, et traduisent les choix souvent difficiles en matière de croissance et de gouvernance. Ils donnent également l'occasion de tester des solutions et de les rejeter si elles sont jugées inappropriées par une partie importante de la population. Moments d'innovation, mais aussi parfois de pauses pendant lesquelles se décide le futur commun des territoires, les conflits traduisent alors le fait que la situation actuelle est indécidable en raison de l'importance ou de la variété des points de vue et des oppositions, et qu'il vaut mieux surseoir dans l'attente d'un accord ou d'une redéfinition des parties en présence.

Les conflits constituent ainsi une manière d'entrer dans la discussion sur les enjeux et les chemins du développement territorial, et d'infléchir les décisions en prenant part au processus en cours alors que l'on en avait été exclu. C'est la raison pour laquelle ils portent, soit sur les décisions qui ont été prises en matière d'aménagement (négociation arbitrée), soit sur la composition et la représentativité des instances en charge de la décision (négociation arbitrale). Le conflit permet une expression de la démocratie locale, ainsi que la réintégration de parties prenantes qui avaient été oubliées ou lésées dans une phase antérieure d'élaboration des projets.

Conclusion : conflits et gouvernance des territoires

Généralement fondés sur des principes de coopération entre acteurs, les mécanismes formels de gouvernance des territoires n'accordent au mieux qu'une place réduite à l'expression vive des oppositions. Si l'on note une prise en compte des controverses et des divergences à l'intérieur d'un certain nombre d'arènes locales, comme les forums ou les réunions de concertation et de négociation, l'objet de ces rencontres est davantage de trouver des solutions aux oppositions que de les laisser vivre

Torre A., 2015, Gouvernance territoriale et conflits d'usages, in *WikiTerritorial du CNFPT*, <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Gouvernanceterritorialeetconflitsdusages>

et évoluer dans le contexte des processus de développement. Or la situation est plus contrastée, comme le montrent un certain nombre d'oppositions difficilement réductibles, type Notre Dame des Landes ou Sivens. Les injonctions sociales et politiques et la multifonctionnalité des territoires imposent aux acteurs du monde rural et périurbain de se concerter pour utiliser l'espace, gérer l'environnement, les paysages et les productions, et contribuer ainsi à différencier les territoires. Ce rapprochement, créateur d'interactions et de discussions, est également à l'origine de nombreux désaccords, de tensions, voire de conflits entre les acteurs locaux.

On a souvent tendance à opposer relations conflictuelles et relations de coopérations, qui seraient antinomiques, les premières ayant pour effet de séparer les habitants des territoires, alors que les secondes présenteraient la vertu de les rapprocher et de leur permettre de fonctionner ensemble. Il importe de modifier cette vision négative des conflits, qui possèdent des causes tangibles et recèlent parfois un réel intérêt en termes de dynamique des territoires. Si la négociation est fructueuse et que les compromis locaux se mettent facilement en place, alors on se dirige vers des relations de coopération, voire de confiance et de synergie. Si, en revanche, les acteurs s'engagent dans une relation d'opposition, les conflits émergent et structurent les relations locales. Le plus souvent cependant on se trouve dans une situation mixte, caractérisée par l'existence conjointe de relations conflictuelles et de négociation.

La gouvernance des territoires ne se limite donc pas à une vision idyllique des relations économiques et sociales, *i.e.* aux formes de coopération et de constructions communes. Il s'agit également d'une interaction entre des forces poussant à la coopération et d'autres forces, qui poussent au conflit. Les processus de développement territorial et leur déroulement dans le temps ne ressemblent en aucun cas à un long fleuve tranquille. Ils sont faits de phases de négociations, de collaboration ou d'apaisement, mais également de périodes beaucoup plus animées, ou conflictuelles, au cours desquelles certains groupes ou catégories d'acteurs s'opposent, parfois avec violence, pour définir les marches à suivre et les options à retenir. Le processus de gouvernance des territoires présente ainsi deux faces complémentaires, dont l'importance réciproque varie selon les périodes et les situations. Il se nourrit de ces tendances opposées, (Glazer & Konrad 2005), dont la synthèse conduit à la définition de sentiers de développement.

Bibliographie

- Bache I., M. Flinders (eds.), 2004, *Multi-level governance*, Oxford University Press, New York.
- Bertrand N., Moquay P., 2004. La gouvernance locale, retour à la Proximité, *Economie Rurale*, 280, 77-95.
- Beuret J.E. 2010. De la négociation conflictuelle à la négociation concertative : un point de passage transactionnel, *Négociations*, 1, pp 45-60.
- Beuret J.E., Cadoret A., 2010. *Gérer ensemble les territoires : vers une démocratie coopérative*. Editions Charles Leopold Mayer, Paris, 225p.
- Blatrix C., 2002, Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective, *Politix*, 79-102.
- Cadoret A., 2011, Quelle durabilité des formes de régulation des conflits littoraux? *Vertigo*, Juillet, Numéro hors-série 9.
- Cans C., 2006, Les territoires pertinents de l'administration de l'environnement : critères et variables, in Foucher K. et Romi R. (eds.), *La décentralisation de l'environnement : Territoires et gouvernance*, Presses Universitaires d'Aix Marseille.

Torre A., 2015, Gouvernance territoriale et conflits d'usages, in *WikiTerritorial du CNFPT*, <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Gouvernanceterritorialeetconflitsdusages>

Chia E., Torre A. & Rey-Valette H., 2008, Vers une «technologie» de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires, *Norois*, Vol. 209, n°4, 167-177.

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.

Dowding K. John P. Mergoupis T. & Van Vugt M. 2000. Exit, voice and loyalty: Analytic and empirical developments, *European Journal of Political Research*, 37, 469-495.

Dumont G.F., 2012, *Diagnostic et gouvernance des territoires*, Armand Colin, Collection U, 343 p.

Foulquier E., 2009, Tensions, conflits et gouvernance dans les ports de commerce français (2004-2007), in Damien M.M., Marcadon J. (eds.), *Les ports européens et la mondialisation. La réforme française*, L'Harmattan, 178p.

Glazer A., Konrad K.A., (eds), 2005, *Conflict and Governance*, Springer Verlag, 201 p.

High, C., Nemes G., 2007, Social learning in LEADER: Exogeneous, endogeneous and hybrid evaluation in rural development, *Sociologia Ruralis*, 47, no. 2, 103-119.

Hirschman A.O., 1970, *Exit, Voice and Loyalty - Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge (MA), Harvard University Press. 176 p. traduction française (1995): *Défection et Prise de Parole*. Paris, Fayard. 212 p.

Hooghe L., Marks G., 2001, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Jeanneaux P., Perrier-Cornet P., 2009, La contestation locale des décisions publiques et les conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains français, *Economie Appliquée*, vol. LXII, n° 4, 157-182.

Kirat Th., Torre A. (eds), 2008, *Territoires de Conflits. Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*, L'Harmattan, Paris.

Kooiman J., 2000, Societal governance: levels, modes, and orders of social-political interaction, in Pierre J. (ed), *Debating Governance. Authority, steering and democracy*, Oxford: Oxford University Press.

La Branche S., 2009. L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation, *VertigO*, Vol. 9, n°1, mai 2009.

Lascombes P., Le Gales P., 2010, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris.

Leloup F., Moyart L. & Pecqueur B., 2005, La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie, Economie, Société* 2005/4, Vol.7, 321-332.

Letombe G., Zuideau B., 2005, Impact d'un établissement industriel polluant sur les valeurs immobilières de Proximité: le cas de Metal Europe-Nord, *Economie Appliquée*, tome LVIII, No.4, pp. 161-191.

Leroux I., 2006, Gouvernance territoriale et jeux de négociation. Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique, *Négociations*, 2, 83-98.

Mermet L., 2007, Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs, in Revel M. et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 369-380.

Pasquier R., 2012, *Le Pouvoir Régional*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 379 p.

Pelletier M., Joerin F., Kestens Y. & Villeneuve P., 2010, Conflict Activity in the Neighborhoods of Quebec City (Canada), 1989–2000, *Applied Spatial Analysis and Policy*, Volume 4, Number 3, 173-199

Pierre J. (ed.), 2000, *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, 251 p.

Torre A., 2015, Gouvernance territoriale et conflits d'usages, in *WikiTerritorial du CNFPT*, <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Gouvernanceterritorialeetconflitsdusages>

Pham H.V., Kirat Th., Torre A., 2013, Les conflits d'infrastructures en Ile de France. Des révélateurs des imperfections de la décision publique dans les espaces ruraux et périurbains, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1, 223 – 229.

Plante S., Boisjoly J. & Guillemot J., 2006, Gestion intégrée des îles habitées de l'estuaire du Saint-Laurent (Québec) et développement territorial : l'expérience de la mise en œuvre d'un comité de gestion intégrée à l'Isle-aux-Coudres, *VertigO*, Vol.7, n°3

Rey-Valette H., Chia E., Mathé S., Michel L., Nougaredes B., Soulard C.T., Maurel P., Jarrige F., Barbe E., Guiheneuf P.Y., 2014, Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture, *Géographie, Economie, Société*, 16, 1, 66-89.

Simard J.F., Chiasson G., 2008, La gouvernance territoriale, un nouveau regard sur le développement, *Canadian Journal of Regional Science*, XXXI, pp. 455 - 471.

Torre A., 2014a, Développement territorial : quoi de neuf ?, *Pouvoirs Locaux, La revue de la décentralisation*, N° 101, II, (juin), 35- 38.

Torre A., 2014b, L'agriculture de proximité face aux enjeux fonciers. Quelques réflexions à partir du cas francilien, *Espaces et sociétés*, 3, 158, 31-48.

Torre A., Melot M., Bossuet L., Cadoret A., Caron A., Darly S., Jeanneaux Ph., Kirat Th., Pham H.V., 2010, Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Eléments de méthode et de repérage, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 Numéro 1, avril.

Torre A., Traversac J.B. (eds), 2011, *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems*, Springer Verlag, Heidelberg & N. York.

Wettenhall R., 2003, The rhetoric and reality of public-private partnerships, *Public Organization Review*, 3, 1, 77-107.