HAL
open science

Le pouvoir local face au risque conflictuel

Vincent Baggioni

To cite this version:

Vincent Baggioni. Le pouvoir local face au risque conflictuel. CIST2018 - Représenter les territoires / Representing territories, Collège international des sciences territoriales (CIST), Mar 2018, Rouen, France. pp.39-42. hal-01854376

HAL Id: hal-01854376

https://hal.science/hal-01854376v1

Submitted on 6 Aug 2018

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.

Le pouvoir local face au risque conflictuel
L'exemple des parcs solaires en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

AUTEUR
Vincent BAGGIONI

RÉSUMÉ
Les conflits d'aménagement accompagnent souvent le développement de territoires touchés par les phénomènes de périurbanisation. Leur surgissement est alors compris comme une forme de régulation sociale. L'élite municipale de l'aménagement semble pourtant avoir en partie conscience des risques conflictuels que comportent les projets qu'elle porte sur son territoire. Différentes conceptions du conflit sont alors observables, qui semblent dépendre de sa trajectoire de socialisation aux pratiques d'aménagement. L'élaboration de projets de parcs solaires dans deux communes de la région PACA fournit ici un cadre comparatif pour l'étude de la socialisation de cette élite aux risques conflictuels. Ses résultats permettent d'envisager le conflit non plus seulement comme un phénomène qui s'imposerait aux espaces en transition, mais aussi comme une contrainte, indexée aux catégories politiques de l'aménagement, qui détermine en partie la conflictualité des territoires.

MOTS CLÉS
pouvoir local, pratique d'aménagement, socialisation, conflit, périurbain, parc solaire

ABSTRACT
Land settlement conflicts often accompany the development of territories affected by the phenomenon of suburbanisation. Their emergence is then understood as a form of social regulation. However, the municipal elite of development seems to be partly aware of the conflicting risks of projects carried out on its territory. Different conceptions of the conflict are then observed, that seem to depend on its path of socialisation developing practices. The development of solar farm projects in two towns in the PACA region here provides a comparative framework for the study of the socialisation of this elite with conflicting risks. Its results allow to considering the conflict not only as a phenomenon that would require transition areas, but as a political constraint which partly determines territories conflictuality.

KEYWORDS
Local power, Practice development, Socialisation, Conflict, Suburbanisation, Solar park

INTRODUCTION
UN RISQUE CONFLICTUEL INDEXÉ AUX PRATIQUES D'AMÉNAGEMENT

Depuis la fin des années 70, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) a connu un repeuplement de ses espaces ruraux dû à l'extension de ses aires urbaines. La coexistence de populations aux représentations différentes de l'utilisation des espaces naturels pourrait alors être source de conflits à propos de choix d'aménagement (Torre, 2010). Ces conflits d'usage de l'espace sont identifiés par la littérature à la fois comme révélateurs des changements que connaissent les territoires et comme vecteur de socialisation entre groupes sociaux méconnaissant les valeurs respectives qu'ils attribuent aux différents espaces géographiques situés dans leur environnement (Mormont, 2006). Ces approches invitent à analyser le conflit comme un mode de régulation sociale, c'est-à-dire comme « une forme positive de socialisation » (Melé, 2013 : 9), dont les occasions d'interactions qu'il engendre favorisent la structuration

sociale de sociétés localisées. Le conflit paraît dès lors si ce n'est irrémédiable, du moins nécessaire à l'accompagnement de l'évolution des territoires faiblement structurés.

Cette communication souhaite nuancer cette approche régulationniste du conflit d'aménagement, en se plaçant du côté des concepteurs de projets, et plus particulièrement ceux que l'on regroupera sous le terme « d'élite municipale de l'aménagement »[1] (EMA). Le conflit ne constituerait pas seulement un mode de régulation qui s'imposerait à elle, pour ainsi dire, de l'extérieur. L'usage du conflit ou l'éventualité de son surgissement participerait de la problématisation de son activité d'aménagement. Cette dernière préviendrait en partie les situations conflictuelles, comme elle pourrait les précipiter. En effet, cette élite intègre ce risque conflictuel dans l'élaboration des projets. Comme le note Nadia Arab, « avec l'intensification de l'incertitude, les raisonnements des élus, aménageurs et promoteurs sont de plus en plus clairement structurés par la gestion des risques » (2007 : 154). L'administration quotidienne des populations constituent de nombreuses sources d'identification des représentations spatiales différenciées dont sont porteuses les populations, mais aussi d'apprentissages des conflits à base territoriale, au travers des échecs qu'ils occasionnent, mais aussi de leur évitement, leur résolution ou leur instrumentalisation. Ces expériences donnent lieu à une catégorisation des situations d'aménagement de l'espace en fonction des risques conflictuels qu'elles comportent.

La définition des actions à mettre en œuvre dépend, de notre point de vue, de la manière dont l'EMA problématise le risque conflictuel. Nous faisons ainsi l'hypothèse que la définition des activités d'aménagement dépend de sa trajectoire de socialisation au risque conflictuel. Ce processus de socialisation serait particulièrement conditionné par l'existence de conflits d'aménagement antérieurs, mais aussi par les relations qu'entretient l'EMA avec les nouvelles populations venues s'installer sur le territoire communal.

Pour tester cette hypothèse, notre raisonnement s'appuie sur la comparaison de deux projets de parcs solaires situés dans deux communes, St-Michel (1) et Moulès (2), situées en région PACA au sein d'« espaces périurbains éloignés »[2]. Leur étude comparée permet d'observer un rapport au conflit contrasté, expliqué à partir de la socialisation qu'ont connue les élites municipales dans leurs pratiques de l'aménagement local (3).

1. ST-MICHEL[3] – UN PROJET APPROUVÉ PAR LE SUFFRAGE UNIVERSEL

Située dans le Haut-Var, St-Michel conserve les attraits paysagers et naturels des communes préalpines éloignées des grandes zones urbaines de la région PACA. Elle a néanmoins connu

1 On s'appuie sur la définition du terme élite proposée par William Genieys et Patrick Hassenteufel au sens d'« un groupe fortement structuré exerçant un pouvoir sur l'action publique dans la durée » (2012 : 98). Il s'agit, pour nous, du maire, de ses proches conseillers municipaux, ainsi que des techniciens associés aux décisions d'aménagement communal (le plus souvent le chef de cabinet ou le directeur des services administratifs lorsque la commune est plus petite, voire certains moins élevés dans la hiérarchie administrative, comme parfois le secrétaire de mairie pour les plus petites d'entre elles, mais proche politiquement de la majorité municipale).

2 On restera prudent sur cette terminologie tant le terme périurbain recouvre aujourd'hui des réalités spatiales et sociales éclatées pour être réunies sous une même définition (Vanier, 2012). On veut simplement désigner des communes de faible densité, ayant connu de fortes croissances démographiques dans les dernières décennies, qui ne sont pas situées directement dans la périphérie des grandes villes, mais dont la population travaille aujourd'hui majoritairement dans un pôle urbain.

3 Pour garantir l'anonymat des interviewés dans le but de les protéger d'un usage non anticipé de leur propos, les noms de ces communes ont été modifiés.

ces vingt dernières années une forte croissance démographique, sa population passant de 611 habitants en 1975 à 2 100 en 2012. Son village perché, dépeuplé jusque dans les années 90, a accueilli une partie de ces nouveaux habitants attirés par la vue à 360° qu'offre son panorama.

Parmi les 600 ha dont elle est propriétaire, la municipalité a choisi un terrain de 50 ha, considéré comme dégradé et improductif, pour localiser le parc solaire. Pour limiter la gêne visuelle que constitue le parc depuis l'ancien village perché, un écran forestier doit être maintenu. En 2009, une réunion publique rassemble une centaine de personnes des différents hameaux. Présenté sous forme de zonage, le projet ne suscite pas de contestations. Cependant, quelques mois plus tard, à l'issue de l'enquête publique, une opposition, constituée majoritairement des habitants du village perché, se manifeste par voie de presse. Le maire et l'entreprise chargée de l'aménagement cherchent alors à discuter, mais la négociation semble impossible aux différentes parties. Les opposants dénoncent un projet dont ils ne mesuraient pas les impacts et demandent son retrait ou son déplacement vers un site non visible à partir des habitations. Le maire considère que cette décision bénéficie de la légitimité du suffrage universel puisque, lors de son élection en 2008, « la question était au cœur de notre programme », et que depuis « pas loin d'un conseil municipal sur deux aborde la question »[4]. Le projet est finalement attaqué au tribunal administratif par les opposants qui gagnent en première et seconde instance. Le projet est aujourd'hui abandonné.

2. MOULÈS OU L'OBSESSION DE L'ÉVITEMENT DES PROBLÈMES PUBLICS

Située dans l'arrière-pays toulonnais, Moulès, commune rurale de 372 habitants en 1975, s'est peu à peu péri-urbanisée, et en accueille désormais plus de 2 500. Le projet de parc solaire se localise sur 50 ha de terrains situés en limite communale au sein d'un massif forestier de 1 900 ha, à l'intérieur d'un cirque dissimulé des habitations du village. Cependant, malgré ces précautions, le projet impacte la chasse, des propriétés limitrophes, ainsi que des usages récréatifs de la nature. Son élaboration se déroule dans des lieux de négociations discrets (Gilbert & Henry, 2012) avec les différents groupes ou acteurs sociaux directement concernés, mais évite soigneusement toute démarche publique de concertation. La population est toutefois tenue régulièrement informée de son avancée.

Le maire dirige en grande partie l'élaboration du projet, entouré d'une équipe resserrée composée d'adjoints et de l'opérateur. Les pratiques observées cherchent à anticiper les conséquences du projet, pensant à l'avance des actions correctrices ou des mesures de compensations, discernant des argumentaires publics et privés en fonction des situations de négociation ou de communication auxquelles il donnerait lieu. Si l'opération s'avère coûteuse, elle permet néanmoins la réalisation du parc solaire sans qu'aucune manifestation publique ne vienne contester le projet.

3. UN CONFLIT INTÉGRÉ AUX PRATIQUES D'AMÉNAGEMENT

Les recompositions sociales qui s'opèrent entre anciens et nouveaux habitants depuis la fin de l'exode rural à St-Michel et Moulès éclairent les modalités d'aménagement choisies par l'EMA pour implanter des parcs solaires. Ces choix paraissent déterminés par une conception de l'aménagement communal relativement semblable à celle de la fin de l'exode rural, mais qui évolue de manière distincte dans chacune des communes.

Sa stabilité sur St-Michel résulte d'un rapport distancié maintenu entre le groupe autochtone

4 Extrait de l'article « (…), un maire "droit dans ses bottes" », *Var Matin*, 28/10/09.

et ses affiliés, détenteurs du pouvoir, et des nouvelles populations mieux dotées en capital culturel et économique. Cette distance sociale et spatiale est favorisée par le manque de politique hospitalière à l'adresse des nouveaux venus, l'absence de conflits et une segmentation socio-spatiale de l'habitat. Ces éléments freinent la socialisation de l'élite politique aux représentations spatiales et aux catégories politiques des groupes dont elle est éloignée socialement. Le conflit se conçoit alors comme un rapport normalisé entre groupes sociaux concurrents dont la régulation sera prise en charge par les règles tacites de médiation que l'élite politique locale pense encore en vigueur localement.

À Moulès au contraire, la conception de l'aménagement communal se transforme à partir de l'accueil favorable formulé à l'adresse des nouveaux venus et à mesure que l'élite politique locale se socialise à leurs représentations patrimoniales de la nature ainsi qu'au risque conflictuel que suscite l'utilisation des espaces naturels à des fins productives. Si cette conception conserve une perception productive de l'usage des sols, elle proscrit le conflit, source potentielle de divisions locales, mais ne promeut pas non plus l'usage d'espaces publics de délibérations, identifiés comme modalité de constitution potentielle d'un public d'opposants. Elle favorise plutôt un compromis à propos des activités socialement acceptables pour discuter de l'aménagement communal, en autorisant les négociations discrètes avec les groupes sociaux concernés à condition que leurs conséquences soient publicisées.

Cette comparaison présente ainsi l'intérêt de resituer les conflits territoriaux, ou leur absence, à partir de l'évolution des conceptions d'aménagement de l'EMA. Ces dernières sont le produit de la socialisation de ses membres à l'aménagement du territoire, aux représentations spatiales des groupes sociaux locaux et au conflit à base territoriale. Le risque conflictuel peut alors tout autant réclamer des pratiques d'évitement qu'apparaître comme une opportunité légitime de stigmatisation d'opposants. Ces résultats permettent d'envisager le conflit non plus seulement comme un phénomène qui s'imposerait aux espaces en transition, mais aussi comme une circonstance indexée aux activités d'aménagement de l'EMA. Les différentes modalités de catégorisation du risque conflictuel participent ainsi en partie de la conflictualité des territoires.

RÉFÉRENCES

Arab N., 2007, « Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme », *Management & avenir*, 2(12), p. 147-164.

Genieys W., Hassenteufel P., 2012, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2(2), p. 89-115.

Gilbert C., Henry E., 2012, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, 53(1), p. 35-59.

Melé P., 2013, « Introduction », *in* P. Melé (dir.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, PUR, p. 7-18.

Mormont M., 2006, « Conflit et territorialisation », *Géographie, économie, société*, 8(3), p. 299-318.

Torre A., 2010, « Conflits environnementaux et territoires », *in* B. Zuindeau (dir.), *Développement durable et territoire*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, p. 109-122.

Vanier M., 2012, « Dans l'épaisseur du périurbain », *Espaces et sociétés*, 1(148-149), p. 211-218.

L'AUTEUR

Vincent Baggioni
Aix-Marseille Université/CNRS – LAMES
vincent.baggioni@univ-amu.fr