

Du bon usage des conflits L'importance de la prise de parole, entre silence et exigences démocratiques

André TORRE

INRA – AgroParistech
torre@agroparistech.fr

Colloque Construire l'équité
territoriale de la Tunisie
Tunis, 17-19 novembre 2011

PROXIMITÉS

Introduction

- On s'interroge beaucoup sur les processus démocratiques et les exigences de la démocratie
- La question est aujourd'hui d'actualité dans le Monde:
 - les indignés
 - les référendums « ratés » et les nouveaux chefs de gouvernement en Europe
 - la révolution du Jasmin...
- Partout se pose la question des conditions et des expressions du débat démocratique

Introduction

- Quelles sont les caractéristiques de l'exercice de démocratie ?
- Jusqu'à quel point peut-on donner la parole aux populations ? Les laisser agir ?
- Au-delà du vote, ou entre les périodes de vote, quelle est la légitimité d'une prise de parole ?
D'une action ?
 - par des oppositions verbales
 - par des manifestations
 - par des violences...

Introduction

- Au cœur de l'exigence démocratique et des processus de gouvernance se trouvent :
 - le maintien des possibilités d'expression des populations
 - la discussion entre différentes catégories ou groupes de personnes porteuses d'opinions ou de projets opposés
- Une bonne gouvernance des territoires
 - doit passer par les processus de négociation et de concertation ?
 - il faut éviter les conflits, qui seraient nuisibles à la réussite des projets communs ?

Introduction

- Une réflexion à partir d'exemples français
- Les processus de gouvernance des territoires ruraux et périurbains
- Des dimensions conflictuelles
- Des processus de concertation
- Quels enseignements pour l'analyse des processus démocratiques ?

Constatations

- La multiplication des niveaux d'intervention des politiques (local, national, européen...)
- Les processus de décentralisation
- Les limites des politiques traditionnelles à destination des territoires
- Les aspirations des populations à davantage de démocratie directe (Printemps arabes, les indignés...)



Gouvernance Territoriale

L'échelon local

- Il a vu croître le nombre d'instances décisionnaires et porteuses de diverses politiques publiques :
 - les communes à la base
 - les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale
 - les Pays
- Dans le même temps, les pouvoirs publics multiplient les structures de gouvernance des activités au niveau local
- Il en résulte une complexification du panorama de l'action publique
- Mosaïque complexe de la gouvernance des territoires, de ses acteurs et de ses niveaux multiples

La gouvernance territoriale

PROXIMITÉS

Trois raisons conduisent à parler de gouvernance des territoires (une notion nouvelle)

- **La complexité et l'hétérogénéité croissantes des acteurs locaux** : pouvoirs public, producteurs de biens et services, nouveaux résidents, associations, voire touristes et visiteurs...
- **L'implication de plus en plus forte des populations**: elles désirent participer aux processus de décision et projets de territoires et jouer un rôle dans la démocratie locale
- **La multiplication des niveaux de gouvernance** : aux échelons locaux (ou régionaux) et nationaux (fédéraux) est souvent venu s'ajouter un cran intermédiaire (p.ex européen), avec son cortège de décisions et de règlements

La montée de la gouvernance: les causes

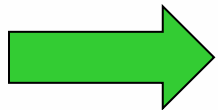
- Remise en cause des politiques classiques, centrées sur l'autorité étatique
- Renouvellement de la question du pilotage des territoires
- Volonté de démocratie directe
- La gouvernance s'impose à côté du gouvernement, symbole de l'exercice du pouvoir hiérarchique de l'Etat

Définition de la Gouvernance Territoriale

- L'ensemble des processus et dispositifs par lesquels des 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 (A. Torre et J.B. Traversac, *Territorial Governance*, Springer, 2011)

Les objectifs de la gouvernance territoriale

- Favoriser/élaborer des projets de développement territorial
- Coordonner de nombreux acteurs hétérogènes
- Éviter que les acteurs s'en aillent (désertification)
- Éviter des affrontements bloquants
- Décider des chemins de développement



Quelle gouvernance des territoires ?
Quels sont ses contours ?

Outils et mécanismes

PROXIMITÉS

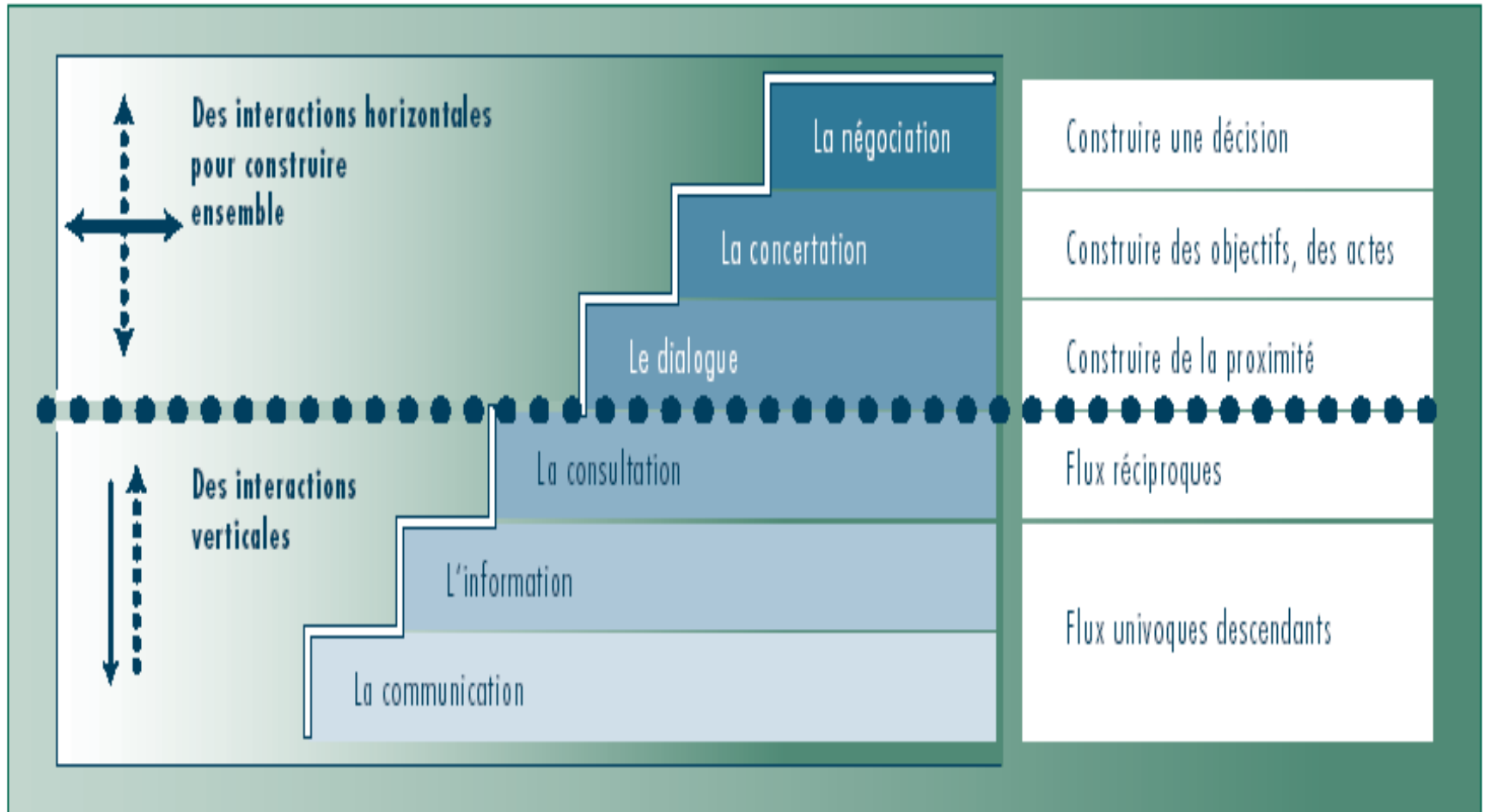
Les acteurs de la gouvernance des territoires

- Les pouvoirs publics
- Les collectivités territoriales
- Les Groupes d'acteurs locaux (privés ou associatifs)
 - Entreprises, Coopératives, Regroupements de producteurs
 - Réseaux d'innovation, de transfert des technologies
 - Pôles de nature diverse
 - Syndicats de gestion de la production (AOC) ou du territoire (Bassins versants)
 - Associations citoyennes

Politiques et action publique

- Des lois (niveau national)
- Des règlements (nationaux ou internationaux)
- Des politiques publiques (nationales ou décentralisées)
- Des documents d'urbanisme
- Des zonages (territoriaux ou environnementaux)

Les formes de la participation aux débats ou à la décision



Mécanismes de la gouvernance

Négociation

Construire ensemble une décision

Concertation

Construction commune des éléments en vue d'une solution

Dialogue

Interactions horizontales entre des acteurs mis sur un pied d'égalité

Consultation

Collecter les avis des acteurs, sans aucune garantie quant à la prise en compte des avis exprimés

Information

Mettre au courant un groupe des intentions ou décisions prises

Communication

Faire passer un message et obtenir l'adhésion du public à une proposition

Outils concrets de la gouvernance des territoires

- Instruments concrets d'aménagement de l'espace ou structures de gouvernance des activités (France) :
 - documents d'urbanisme: PLUs, SCOTs...
 - zonages territoriaux: Districts, Communautés de Communes et d'Agglomérations, parcs naturels, territoires de l'eau...
 - zonages environnementaux (Natura 2000, Directives Oiseaux, Habitats, Znieff, corridors écologiques...),
 - regroupement d'acteurs ou de producteurs locaux (les Pôles divers...), opérations témoignant de la volonté de créer des solidarités, des fonctionnements communs

Conflits et gouvernance

PROXIMITÉS

Les conflits d'usage

- Constatation, en France, d'une multiplication des conflits d'usage, en particulier des sols
- Interrogations sur la nature des conflits d'usage
 - Ces conflits sont-ils négatifs en soi ?
 - Sont-ils néfastes à la société ? Aux processus de développement ?
- Questions du traitement des conflits d'usage
 - faut-il rechercher l'éradication ?
 - la résolution (*conflict resolution*)
 - les « piloter »?
 - les laisser vivre ?

Les objets des conflits

- Les dynamiques conflictuelles se construisent autour d'un objet, qui cristallise les désaccords entre différents acteurs
- Par ordre d'importance dans nos terrains :
 - **Constructibilité et zonage**

Englobe tout ce qui concerne l'occupation des sols et l'urbanisme (concurrence foncière, permis de construire, plan d'occupation des sols). Objet particulièrement prégnant dans les zones de forte pression foncière.

Exemples : Plus et POS de manière générale en IDF et zones côtières touristiques. Agriculture périurbaine dans le Voironnais. Cabanisation sur le littoral montpelliérain

Les objets des conflits

Infrastructures

Conflits autour des infrastructures destinées au transport, à l'énergie, à la gestion des déchets ou encore à la production industrielle.

Exemple : en Seine-Maritime et en Loire-Atlantique, les conflits autour de l'extension des infrastructures portuaires (Rouen et Saint Nazaire). Infrastructures routières en IDF

Chasse

Conflits touchant les modalités d'exercice (dates d'ouverture, espèces,...), la gestion des populations d'animaux (sangliers,...), la cohabitation avec d'autres activités (résidentiel,...).

Exemple : dégâts liés à une population croissante de sangliers entraînent la mise en cause des acteurs de la chasse dans le PNR des Monts d'Ardèche.

Les principales oppositions entre acteurs

Objets de conflits	Acteurs contestataires	Acteurs contestés
Constructibilité Infrastructures Externalités négatives industries (ex : urbanisation Ile de France, Port industriel estuaire de la Seine)	Associations Collectivités État	État Collectivités Particuliers Industriels
Chasse, Eau Externalités négatives agriculture (ex : gestion de l'eau, chasse)	Associations Exploitants	Industriels Exploitants Particuliers
Zonages protection Environnement/Patrimoine Paysage (Ex : Natura 2000, classement de sites)	Industriels Exploitants	État Associations

Conflits et innovation

- Les conflits sont des bons indicateurs des changements/des innovations :
 - Le changement provoque des résistances
 - Evolutions sociales, techniques et économiques, nouveautés, innovations
 - Cristallisation des oppositions
 - Changements importants et conflits longs et « gros » (extensions sociale et spatiale)
- Les conflits matrices des innovations territoriales
 - Nouvelles formes de gouvernance
 - Nouveaux acteurs (ou groupes), y compris dans les tours de table; nouvelles hiérarchies
 - Nouveaux choix techniques

Des conflits souvent préventifs

- Le conflit d'usage de l'espace n'est pas éruptif
- Distinction conflits curatifs et conflits préventifs
- Les conflits d'usage et de voisinage sont souvent de nature préventive
- Cas patent avec les recours aux tribunaux déposés à la suite de déclarations d'utilité publique ou d'enquêtes publiques

Conflits vs violence

- Les conflits d'usage de l'espace ne sont que rarement destructeurs ou ultra-violents
- Les conflits manifestent des oppositions entre des personnes :
 - qui partagent un objectif de développement ou un projet commun
 - désirent vivre ensemble au sein d'un même territoire
 - mais divergent quant aux moyens et techniques pour y parvenir
- Ils maintiennent l'échange et le dialogue, y compris durant les phases d'opposition les plus tendues

Interprétation: le tripode Hirschmanien

- Hirschman
 - trois solutions face à une dissension ou un désaccord
 - elles permettent de penser les oppositions entre acteurs et de les resituer dans un schéma de gouvernance
- *Exit* : abandon du terrain (ou vote par les pieds, Tiebout)
- *Loyalty* : on joue le jeu (acceptation ou passage ultérieur par les urnes)
- *Voice* : expression publique et démocratique des oppositions, **une voie d'analyse des conflits d'usage et de voisinage**

Conflits et prise de parole

- Les conflits offrent une possibilité de prise de parole pour des catégories d'acteurs :
 - Insatisfaits des décisions rendues
 - Négligés dans les structures de gouvernance locales
 - *Voice* individuel et *voice* collectif
- Les conflits offrent une alternative à :
 - La sortie du territoire ou du jeu (*exit*)
 - L'attente d'un changement de nature démocratique (*loyalty*)

Les conflits font partie de la gouvernance territoriale

- Certaines innovations locales, techniques ou organisationnelles, provoquent une résistance, qui peut donner naissance à des conflits
- Conflits = forme de résistance et d'expression des oppositions à des décisions qui laissent insatisfaite une partie de la population locale
- Les conflits sont une manière d'entrer dans la discussion sur les enjeux et les chemins du développement territorial, et d'infléchir les décisions
- Ils font partie intégrante du processus de délibération au niveau local, permettent une expression de la démocratie locale, et la réintégration de parties prenantes oubliées ou lésées

Conclusions

PROXIMITÉS

La Gouvernance territoriale résulte de l'interaction entre des forces poussant à la coopération et d'autres au conflit

- **Tensions et négociations** prennent des formes multiples (controverses, disputes, négociations, groupes de réflexion...)
- Cette alchimie complexe est à la base des évolutions du système local
- Le processus de gouvernance présente deux faces complémentaires
 - une face de nature conflictuelle
 - une face de nature coopérative

Interaction entre des forces poussant à la coopération et d'autres au conflit

- Il n'est pas judicieux d'opposer dynamiques de conflits et dynamiques de coopération
- Il faut les comprendre comme relevant d'un même processus de gouvernance, caractérisé par l'alternance de phases conflictuelle et de phases d'apaisement
- Leur importance réciproque varie selon les périodes et les situations

Interaction entre des forces poussant à la coopération et d'autres au conflit

- La démocratie des territoires se nourrit:
 - de phases hautes de conflictualité, durant lesquelles :
 - s'expriment les oppositions et les points de vue
 - se nouent les alliances fondatrices
 - de phases plus consensuelles, qui se traduisent par :
 - la mise en place d'accords entre les parties
 - la mise en place de concessions et de renoncements mutuels
 - la mise en œuvre commune de projets conjoints

Merci de votre attention !

PROXIMITÉS

Exemple: Outils de gouvernance pour l'agriculture périurbaine

PROXIMITÉS

Gérer les proximités

- Proximités géographiques
 - favoriser les regroupements locaux
 - politiques locales ou territorialisées
 - politiques foncières
 - promouvoir les aménités paysagères et environnementales de l'agriculture
 - se rapprocher physiquement des consommateurs
- Proximités organisées
 - tisser des liens entre producteurs
 - jouer les complémentarités productives
 - créer des structures de pilotage/gouvernance
 - organiser le lien avec les consommateurs

Des mesures pour gérer le Foncier et l'occupation des sols

- Quelle attractivité des territoires périurbains ? Insertion de la place de l'agriculture dans les documents d'urbanisme
 - PLUs (importance des contestations)
 - Scots
 - Schémas de cohérence...
- Permis de construire
- Mesures locales
 - ilots fonciers
 - PAEN
- Rôle de la SAFER : préemption et rachat des terres
- Rôle du législateur: changer les textes en faveur des terres agricoles

Attractivité et ancrage des activités agricoles

- Politiques d'attractivité et d'ancrage des agriculteurs et des activités agricoles
- Outils inspirés des politiques de polarisation :
 - couveuses
 - nurseries
 - services communs
 - start-ups...
- Financiers : capital risque, business angels...
- **Structures de gouvernance locale**

Conclusions

- cet objectif opérationnel, relatif aux modalités de mise en œuvre d'une gouvernance territoriale que beaucoup appellent de leurs vœux, 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

Merci de votre attention !

PROXIMITÉS