

# CONFLITS D'USAGE À L'HORIZON 2020

---

Quels nouveaux rôles pour l'État  
dans les espaces ruraux et périurbains ?

Marc Guérin  
*Chef du groupe de projet Manon  
Commissariat général du Plan*

Mai 2005



## AVANT-PROPOS

par Alain Etchegoyen,

---

Commissaire au Plan

*“Allons déjeuner ensemble tout à l’heure : quand passera le plat commun de salade, que l’un de nous crache dedans et aussitôt il se l’approprie, puisque nul autre ne voudra plus en prendre. Il aura pollué ce domaine et nous réputerons sale son propre. Nul ne pénètre plus dans les lieux dévastés par qui les occupe de cette façon” (Michel Serres).*

Les conflits d’usage sont si anciens qu’ils semblent profondément ancrés dans notre humanité : Œdipe devient parricide en éliminant le conducteur du char qui fait obstacle à sa propre route. En deçà de l’humanité même, le marquage d’un territoire caractérise le vivant. L’un des progrès majeurs de la civilisation consiste à réduire la violence et la destruction, à leur substituer la paix et les relations de droit. Aussi l’État doit-il désormais chercher à résoudre les conflits d’usage en évitant les affrontements sauvages et animaux. Sa position peut être délicate puisque, parfois juge et partie, il suscite et propose lui-même des usages et occupations du territoire en arguant de l’intérêt général dont il est censé être le garant dans toutes ses postures.

Ces conflits ne disparaissent pas. Certes le droit a transformé la possession en propriété, mais la propriété, déclarée “droit de l’homme”, ne peut être l’objet d’usages arbitraires : les débordements d’un pesticide ou la détérioration d’un paysage provoquent de nouveaux antagonismes qui s’ajoutent aux querelles séculaires. À l’antique question “Qu’est-ce qui oppose les hommes ?”, ces conflits ajoutent sans cesse des réponses. Sans doute la jalousie peut-elle être conçue comme un conflit d’usage. Sans doute peut-on évoquer la peur, le désir, l’angoisse comme mobiles ou motifs les plus divers. Mais les territoires manifestent toutes les tensions qui agitent le corps des hommes toujours soucieux d’occuper un espace, toujours conscients de l’impénétrabilité de la matière génératrice des hostilités les plus diverses. Les conflits d’usage rappellent à notre conscience, embuée de discours futuristes, que notre corps n’est guère devenu virtuel.

## Avant-propos

---

Curieusement, la civilisation ne supprime pas les conflits d'usage, elle les multiplie en diversifiant les droits que chacun se sent de regarder, d'entendre, de humer, de sentir ou d'absorber. Sans divination singulière, nous pressentons que ces conflits vont s'accroître avec la mobilité des hommes, l'essor des technologies modernes, le rôle de nouveaux loisirs et la rareté des espaces disponibles. Ils seront particulièrement vifs dans les territoires ruraux et périurbains, objets de convoitises nouvelles. En d'autre temps, le mot campagne évoquait autant le monde rural que l'affrontement des armées. Cet affrontement n'était plus vivace que dans le lexique des joutes politiques. Avec ces conflits d'usage, la campagne redevient un "champ" de bataille.

L'encombrement des routes, la chasse aux loups, le traitement du lisier, l'incinération des déchets, la randonnée dans un parc naturel, le troisième aéroport de Paris, l'épopée du Larzac, la disparition d'une ourse, la beauté contestable des zones commerciales, les barrages hydroélectriques, le contournement d'une agglomération sont autant de faits qui concernent les êtres vivants devenus des hommes et les hommes consacrés comme citoyens.

Ces conflits d'usage constituent une dimension de la vie politique et de ses enjeux démocratiques. Nous ne devons pas attendre qu'ils se politisent en se médiatisant pour qualifier ces conflits de politiques. À travers leur résolution se jouent les conceptions mêmes que nous développons de la démocratie – qui ne s'exprime pas seulement dans les échéances électorales. Puissance régaliennne, l'État est sollicité dans les conflits d'usage : l'armée, la police, la justice interviennent tour à tour selon l'exacerbation des conflits et la violence des affrontements. Pourtant son rôle idéal consiste davantage à pacifier qu'à réprimer : c'est en ce sens qu'une prospective de l'État stratège doit permettre d'organiser le prévisible pour éviter d'improviser face à l'imprévu. Mais son intervention est en même temps complexe car l'État est souvent partie prenante, voire source même des conflits d'usage : comme maître d'ouvrage, constructeur ou aménageur, il lui arrive de confondre l'autorité de l'intérêt général et le pouvoir discrétionnaire de quelques décideurs.

Les conflits d'usage expriment le politique dans les deux dimensions qu'elle tente de retrouver, le quotidien et la proximité. Que doit faire l'État ? Que fera l'État ? Laissera-t-il le marché disposer en se contentant de l'organiser ? Favorisera-t-il les arrangements locaux entre acteurs directement concernés par les conflits d'usage ? Ou utilisera-t-il des corps intermédiaires renforcés pour garantir l'intérêt général ?

Tout n'est pas encore écrit. C'est pourquoi le groupe *Manon* conçoit trois scénarios <sup>1</sup> ("Rond", "Mercato", "Ovalie") : chacun a ses avantages, chacun enveloppe ses dérives potentielles. Les uns et les autres sont décrits avec soin pour éviter de

---

(1) D'une certaine manière, les jeux de balles ou de ballons expriment un conflit d'usage autour d'un objet qu'on se dispute. Le rugby a vécu plusieurs décennies sans connaître d'arbitres, les capitaines se mettant d'accord entre eux sur les sanctions et les scores. Dans le football, l'arbitre est investi d'un rôle officiel et représente le droit et garantit l'équilibre. Lors du "Mercato", le marché reprend ses droits pour changer les équipes et créer un déséquilibre antérieur à la compétition elle-même. D'où ces appellations de scénarios "Rond", "Mercato" et "Ovalie".

naïves ou diaboliques surprises. Ces scénarios ont un sens et une dimension politiques : ils correspondent à des choix qui doivent être faits en connaissance de cause et avec conscience des effets.

Mais, quelque divergents et quelque possibles qu'ils soient, ils ne mettent pas les décideurs publics en position de spectateurs passifs. Au contraire, ils les incitent à se préparer aux bifurcations annoncées de ces probables scénarios. Aussi le groupe *Manon* propose-t-il des décisions à prendre dans le court terme – un tronc commun – en attendant que des orientations s'affirment vers 2010 : s'y jouent notre lien social et les relations entre des hommes trop souvent enfermés dans leur partialité.

Le travail de *Manon* est le fruit d'une élaboration collective. Il doit beaucoup à son chef de projet, Marc Guérin. Il a su diriger son groupe et utiliser les réflexions et échanges de toute une équipe. Le Plan leur est reconnaissant du travail accumulé et de son résultat exemplaire.

**Alain Etchegoyen**



## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b>	
<b>Les enjeux des conflits d'usage</b>	<b>13</b>
<b>CHAPITRE PREMIER</b>	
<b>Caractéristiques et évolution des conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains</b>	<b>17</b>
<b>1. L'évolution générale des conflits d'usage : principaux usages mis en cause</b>	<b>18</b>
<i>1.1. Parmi les causes immédiates des conflits d'usage, les nuisances liées au bruit jouent un rôle prépondérant</i>	<i>20</i>
<i>1.2. Les agriculteurs : une part minoritaire mais non négligeable des acteurs mis en cause</i>	<i>21</i>
<i>1.3. Les activités productives constituent les usages les plus souvent dénoncés par la presse et les sondages</i>	<i>21</i>
<b>2. L'importance et l'évolution des conflits analysés selon chaque grande catégorie d'usage</b>	<b>23</b>
<i>2.1. L'évolution des conflits liés aux activités productives</i>	<i>23</i>

2.2. Les usages résidentiels	29
2.3. Les activités récréatives	30
2.4. Les conflits suscités par les enjeux de protection	31
2.5. Une forte correspondance entre structure socio-économique des espaces ruraux et types d'activités en cause	33
2.6. Une concentration des conflits dans les espaces littoraux, montagnards et périurbains	35
<b>3. Les conflits d'usage révélateurs de profonds changements dans l'utilisation des espaces ruraux</b>	<b>37</b>
3.1. L'évolution récente dans l'affectation du sol	37
3.2. Le développement des usages résidentiel et récréatif	38
3.3. L'affirmation de l'usage de préservation des ressources naturelles	39
<b>4. Le rôle des acteurs dans l'évolution des conflits</b>	<b>40</b>
4.1. Un degré d'organisation varié	40
4.2. Quelques aspects des stratégies des acteurs par rapport à l'évolution des conflits d'usage	42
<b>5. Conclusion</b>	<b>45</b>

## **CHAPITRE 2**

<b>L'expertise et la concertation, facteurs de réduction ou d'amplification des conflits</b>	<b>47</b>
<b>1. L'expertise au cœur des conflits d'usage</b>	<b>48</b>
1.1. Les domaines de l'expertise mobilisés lors des conflits d'usage	48
1.2. L'expertise constitue un sujet, par définition polémique	50
1.3. Les acteurs de l'expertise en relation avec les conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains	52
1.4. La contestation de l'expertise comme source de conflits d'usage	53
<b>2. La concertation</b>	<b>57</b>



2.1. Une définition de la concertation	58
2.2. L'influence internationale sur l'évolution des dispositifs de concertation	65
2.3. Les dispositifs actuellement en vigueur en France	68

### **CHAPITRE 3**

#### **Les modalités de gestion des conflits d'usage dans l'avenir 89**

1. Scénarios partiels sur l'évolution possible du système d'acteurs dans les territoires	90
1.1. Acteurs publics et groupes d'usagers en jeu dans les conflits	90
1.2. Quatre scénarios partiels sur l'évolution des acteurs	92
2. Des scénarios partiels sur l'évolution du rôle des connaissances, normes et techniques	94
2.1. Quatre facteurs d'évolution importants	95
2.2. Trois scénarios partiels fortement différenciés	98
3. Trois scénarios globaux différenciés	101
3.1. Scénario "Rond" : Gestion publique avec les corps intermédiaires	102
3.2. Scénario global "Mercato" : Gestion marchande	106
3.3. Scénario "Ovalie" : Gestion locale et concertée	110

### **CHAPITRE 4**

#### **Propositions et recommandations orientées selon trois scénarios différents 117**

1. Seize propositions à adopter à court terme	119
1.1. L'expertise et sa diversification	119
1.2. Modes de concertation et de consultation	121
1.3. L'accès aux juridictions et les autres aspects juridiques	124
1.4. Utilisation des instruments économiques	125
1.5. Organisation de l'articulation des échelles géographiques	125

1.6. Gestion et aménagements fonciers	127
2. Des recommandations différenciées selon les scénarios de modalités de gestion des conflits d'usage	128
2.1. Scénario "Rond" : Gestion publique avec les corps intermédiaires	129
2.2. Scénario "Mercato" : Gestion marchande	139
2.3. Scénario "Ovalie" : Gestion locale et concertée	145
<b>CONCLUSION</b>	<b>153</b>
<b>LISTE DES SIGLES</b>	<b>163</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE</b>	<b>167</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>173</b>
<b>Annexe 1</b> Composition du groupe de projet <i>Manon</i>	175
<b>Annexe 2</b> "Le Quatre Pages" n° 3 du groupe <i>Manon</i>	177
<b>Annexe 3</b> Liste des personnes auditionnées	183
<b>Annexe 4</b> Indicateurs de la typologie	185
<b>Annexe 5</b> L'eau, objet de trois grands types de conflits d'usage : qualitatif, quantitatif et d'accès	187
<b>Annexe 6</b> Le vocabulaire de la concertation et ses traductions juridiques	191
<b>Annexe 7</b> Un dispositif spécifique de concertation	195

## INTRODUCTION

---

### Les enjeux des conflits d'usage

Les querelles séculaires engendrées par la contestation des bornages, l'aliénation des chemins ou la déprédation des sous-bois, les conflits d'usage ont profondément marqué l'histoire agraire de notre pays. Plus spécifiques au XIX<sup>e</sup> siècle, les affrontements souvent violents liés au partage des communaux, à la transgression du code forestier ou à la mise sous tutelle publique de certains terrains de montagne illustrent également l'ancienneté de ces conflits.

De nos jours, le thème des conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains se renouvelle profondément. Le redressement démographique amorcé depuis trente ans qui touche une part majeure des campagnes <sup>1</sup> et l'amélioration de l'accessibilité de l'ensemble d'entre elles, entraînent une concurrence croissante entre les activités de production (agricoles et industrielles), de résidence, de loisirs et de préservation.

Cette compétition entre pratiques stimule les conflits d'usage entendus au sens large comme des conflits liés à **l'accès aux ressources** (eau, espaces protégés ou non, foncier agricole, notamment), à **l'aménagement** (implantation d'unités de production, de lotissements, d'infrastructures de transport, de parcs touristiques), à **la pollution** (eau, air) et **aux nuisances** (sonores en particulier).

En plus des changements spécifiques aux espaces ruraux, les conflits d'usage dépendent aussi d'évolutions plus générales de la société comme le recours plus

---

(1) Au recensement de 1999, 53 % des communes représentant 62 % de la population située dans l'espace à dominante rurale au sens de l'INSEE ont connu une augmentation de leur nombre d'habitants essentiellement sous l'effet de la migration de populations nouvelles, des actifs le plus souvent mais aussi de nombreux retraités. Entre 1975 et 1999, la population localisée dans l'espace à dominante rurale a augmenté de 451 000 habitants, tandis que les communes périurbaines dont la majorité comporte moins de 2 000 habitants ont gagné plus de 3,1 millions d'habitants.

## Introduction

---

systematique aux tribunaux (judiciarisation). La multiplication des textes réglementaires fournit des ressources variées aux individus procéduriers. De plus, le mode d'insertion des individus dans un territoire est plus varié que par le passé où il n'existait guère d'alternative entre se conformer pleinement aux règles du jeu local, demeurer totalement à l'écart ou quitter le territoire. L'appartenance de nombreux individus à plusieurs territoires et à plusieurs réseaux, leur plus forte autonomie diversifient les possibilités qui leur sont offertes pour faire valoir sur un territoire donné leurs préférences sans s'effacer par rapport aux habitudes locales.

Par ailleurs, de façon générale, les populations sont moins réceptives que par le passé à l'autorité de l'argumentation technique ou à la notion d'intérêt général considérée comme une donnée révélée une fois pour toute. Elles sont moins prêtes à accepter d'emblée tout nouvel aménagement. Leur opposition au développement de nouvelles activités résulte souvent d'une volonté de bénéficier des retombées positives sans accepter les conséquences plus défavorables. Elle s'explique aussi par une exigence de la part de la population d'être impliquée de manière très précoce dans le processus de choix publics modifiant l'usage du sol et non pas simplement consultée, sans réelle alternative possible, une fois que la conception du projet est achevée. Cette attente concerne d'ailleurs aussi bien les mesures de protection que les aménagements.

Ces conflits d'usages alertent depuis peu les élus, les organisations professionnelles, les administrations et les mouvements associatifs préoccupés par **les conséquences** immédiates des conflits d'usage sur les relations sociales, la tranquillité et l'ordre public mais aussi par les incidences de plus long terme sur le développement des espaces ruraux et périurbains <sup>1</sup>.

Ainsi, les acteurs focalisés sur la protection du patrimoine naturel seront essentiellement soucieux de l'accès croissant du public aux espaces particulièrement fragiles et aux espèces protégées, de l'impact environnemental de certaines techniques de production notamment sur l'eau et l'air et plus généralement des difficultés à faire respecter la législation protectrice.

Sur un registre différent, une partie des résidents est particulièrement attentive à son cadre de vie et à la valeur de sa propriété que les nuisances et les pollutions peuvent déprécier.

---

(1) La définition du "rural" donne souvent lieu à de longs débats. Nous nous en tiendrons ici à la définition adoptée par l'INSEE en 1996 (ajustée en 2002) et fondée sur le critère de polarisation urbaine des déplacements quotidiens de travail. Ainsi, selon l'INSEE, l'espace à dominante rurale comprend les communes dont moins de 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans une aire urbaine. L'INSEE désigne comme aire urbaine l'ensemble des communes dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain. Celui-ci correspond à une unité urbaine offrant 5 000 emplois ou plus (et n'appartenant pas à la couronne urbaine d'un autre pôle urbain). L'INSEE continue à distinguer les communes de moins de 2 000 habitants agglomérés qui constituait depuis 1856, la définition du rural. Une typologie multicritères permet de rendre compte de la diversité des caractéristiques des espaces ruraux (cf. annexe 4).

Les acteurs essentiellement préoccupés par les formes matérielles de la croissance économique se montreront surtout sensibles aux risques de freinage du développement que font peser certains conflits d'usage sur les activités agricoles et industrielles. Pour eux, la généralisation de ces conflits, en engendrant un rejet fréquent des équipements et des activités productives, représente un dangereux vecteur de diminution des performances économiques et laisse planer le spectre de la désindustrialisation comme de la perte de compétitivité de l'agriculture.

D'autres acteurs, intéressés en priorité par les problèmes d'aménagement du territoire, s'inquiètent des conséquences possibles des conflits d'usage sur la répartition spatiale des activités. Ils redouteront, par exemple, que ces conflits n'engendrent une spécialisation excessive des espaces dont certains pourraient constituer à terme des sanctuaires préservés tandis que d'autres seraient livrés à la prolifération d'activités et de projets désordonnés.

Au-delà des tensions entre individus ou entre groupes restreints, les conflits d'usage posent la question de **la compatibilité entre les intérêts individuels et l'intérêt général**. Les décideurs publics invoquent celui-ci pour affirmer des objectifs, probablement complémentaires sous certaines conditions mais pour le moins différents comme ceux précédemment évoqués concernant le développement économique, la préservation de l'environnement, un minimum de diversité et d'équilibre entre les activités des territoires. Les autres protagonistes se réfèrent aussi à ces différents objectifs pour faire prévaloir leurs droits.

Les conflits d'usage suscitent une demande d'intervention des pouvoirs publics, tout particulièrement de l'État, pour améliorer leur gestion soit dans une logique préventive en les anticipant mieux grâce à l'adaptation de la réglementation, des dispositifs de concertation et de gestion du sol, soit dans une logique curative en jouant sur le fonctionnement des tribunaux et la médiation.

Parallèlement, les conflits d'usage occasionnés par les projets de l'État remettent en cause non seulement les aménagements ou les périmètres de protection envisagés mais encore un certain style de formulation de l'intérêt général élaboré de manière solitaire et reposant sur le monopole de l'expertise publique. Ils poussent l'État à trouver de nouvelles modalités d'élaboration de l'intérêt général.

Après avoir dressé **un diagnostic** sur les caractéristiques des conflits d'usage et leurs enjeux dans les espaces ruraux (cf. chapitre Premier), cet ouvrage analyse **le rôle de l'expertise et de la concertation** dans les conflits d'usage en montrant combien elles peuvent entraîner l'amplification des conflits si elles sont mal conduites ou au contraire concourir efficacement à leur anticipation ou à leur règlement (cf. chapitre 2).

Ensuite sont identifiés **les principaux éléments de variation des conflits** qui tiennent, d'une part aux jeux des acteurs publics et privés, d'autre part à leurs normes de références, dans un contexte de croissance de la judiciarisation, qui tiennent au rapport au droit et à sa place dans les relations conflictuelles, mais aussi aux risques, à la technologie et à l'expertise.

À partir de cette analyse, **les grandes logiques d'évolution possibles des modalités de gestion** des conflits d'usage sont envisagées sous la forme de trois scénarios globaux qui correspondent à différents styles d'action publique et de rôle de l'État dans la gestion des conflits d'usage (cf. chapitre 3).

*In fine*, l'ouvrage formule **des propositions d'action publique** pour améliorer la gestion des conflits (cf. chapitre 4). Une partie d'entre elles s'imposent en toutes circonstances et correspondent aux vœux du groupe, d'autres sont établies en fonction de chacun des scénarios de modalités de gestion des conflits d'usage choisis par le décideur, de manière à atteindre les effets désirés et à prévenir les dérives les plus gênantes.

---

### Définition des conflits d'usage adoptée par le groupe

Les conflits d'usage mettent aux prises des individus entre eux ou des individus et un groupe plus large. Ils peuvent être provoqués par la coexistence dans un même lieu d'activités identiques ou différentes ou par des projets d'implantation de ces activités. Ils ont souvent pour cause immédiate la concurrence pour l'utilisation d'une ressource, l'accès à cette ressource ou à une voie de communication (chemin, sentier) et enfin l'altération de la qualité de la ressource par pollution ou destruction (air, eau, diversité biologique, cadre de vie, paysage) par différentes nuisances (sonores, olfactives, visuelles).

On constate l'existence d'un conflit à partir du moment où l'opposition entre les parties se manifeste sous une forme quelconque telle que des plaintes orales, plaintes écrites, altercations physiques, pétitions, campagnes de presse et publications diverses, la constitution ou le rattachement à un groupe de pression, des actes de malveillance, les manifestations ou encore l'assignation en justice. Les conflits d'usage cristallisent sur l'utilisation du sol des insatisfactions individuelles et des tensions qui ont parfois d'autres origines. Ils expriment des divergences d'intérêts mais aussi des différences d'identités professionnelles et territoriales.

---

## CHAPITRE PREMIER

---

### Caractéristiques et évolution des conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains

Au début des années 1990, dans le contexte de réforme de la politique agricole commune à l'horizon de 1992, de nombreux acteurs des espaces ruraux se sont inquiétés des risques de développement d'une "France en friche" thèse développée notamment dans l'ouvrage de Fottorino (1989). L'analyse fine des statistiques (Cavailhès et Normandin, 1992) a permis dès cette époque de montrer l'absence de fondement de ces craintes d'un enrichissement inconsidéré, en soulignant que la diminution de la superficie agricole utile alimentait surtout la croissance économique sous forme de construction de logements et d'infrastructures.

Le passage en quinze ans, du thème de la friche à celui des conflits d'usage peut être interprété comme un signe de la prise de conscience par divers acteurs (élus, représentants professionnels) de la diversité des territoires ruraux parmi lesquels les espaces en déclin démographique sont désormais minoritaires. L'insistance sur les conflits d'usage souligne ainsi les problèmes qui accompagnent la revitalisation d'une partie des territoires ruraux et les difficultés pratiques de mise en œuvre de leur "multi-fonctionnalité".

Un diagnostic s'avère nécessaire pour répondre à différentes questions sur la réalité du phénomène et certaines de ses caractéristiques afin d'améliorer la gestion de ces conflits d'usage :

- quelles sont les données objectives, en l'absence de sources statistiques globales permettant d'indiquer l'évolution générale des conflits d'usage ?
- quelle est la part prise dans les conflits par chaque type d'activité (productives, résidentielles, récréatives, de préservation) ?

- dans quelle mesure les conflits d'usage peuvent-ils être considérés comme les révélateurs de l'évolution des territoires ruraux et des relations villes-campagnes ?
- a-t-on une idée de la répartition spatiale des conflits d'usage et de leurs caractéristiques selon les types d'espaces ruraux ? Observe-t-on des phénomènes de concentration et de combinaisons spécifiques des conflits d'usage ?
- quel est le rôle des acteurs dans les conflits d'usage et leur propagation ?

### **1. L'évolution générale des conflits d'usage : principaux usages mis en cause**

Notre diagnostic se fonde d'abord sur l'expérience des membres du groupe et sur une vingtaine d'auditions de cas concrets de conflits relatifs aux plates-formes logistiques, centrales électriques, ouvertures de carrières, aéroports, épandages de boues de stations d'épuration, espèces menacées, espaces protégés (Natura 2000), ensemble des questions agricoles liées à l'irrigation, à l'élevage, à la pollution par les nitrates et les produits phytosanitaires, ainsi qu'aux diverses activités de pleine nature.

Pour objectiver notre analyse, des sources écrites ont été étudiées. Mais si des chercheurs commencent à exploiter plus systématiquement les fichiers juridiques et juridictionnels (Jeanneau, Kirat, 2005) tandis qu'un observatoire des conflits est en voie de constitution à l'université de Pau, il n'existe pas, pour l'instant, de source statistique générale sur les conflits d'usage (d'aménagement, de pollution ou d'accès) à l'échelle régionale ou française. Seules des sources fragmentaires sont disponibles pour fournir des éclairages partiels sur l'origine des conflits, leur évolution et les types d'usage mis en cause.

---

#### **L'identification des conflits d'usage à partir de sources écrites**

L'utilisation des études suivantes permet cependant d'identifier quelques grandes tendances d'évolution :

- sondage d'opinion (CREDOC – INRA, 2001) ;
- étude de la presse environnementaliste (la revue *Combat Nature*) portant sur 30 années (134 numéros publiés de mars 1974 à l'automne 2004) et inventoriant 2 484 conflits dans toute la France dont 85 % sont situés dans les espaces ruraux ;
- une base de données de l'ensemble d'environ 141 000 affaires correctionnelles en France entre 1984 et 2002 ayant trait aux conflits d'usage (Eymard, 2004) ;



- une étude de la presse quotidienne régionale des numéros de 1999 à 2002 du journal *La Montagne*, édition du Puy-de-Dôme : 125 conflits d'usage, affectant 171 communes (soit un quart des communes concernées), repérés dans 370 articles (Janichon, 2003) ;
- les dossiers du tribunal administratif de ce même département ayant permis d'inventorier 271 cas de conflits d'usage en 2003 (Guerreiro, 2004) <sup>1</sup>.

---

Chaque support a ses limites, les sources juridiques ne tiennent évidemment pas compte des conflits nombreux qui n'ont pas été portés devant les tribunaux et l'identification de la localisation donc la distinction entre rural et urbain n'était pas possible à partir des bases de données et a nécessité une étude fastidieuse dossier par dossier.

La presse fait le plus souvent écho aux conflits à caractère collectif relayés par des associations mais, contrairement aux tribunaux, mentionne très rarement les nombreux conflits portés par des individus pour reconsidérer les classements des terres établis par les plans locaux d'urbanisme ou plus généralement de transgression des règles d'urbanisme, la nature du lectorat influençant la sélection des thèmes. La revue *Combat Nature* néglige l'importance des conflits qui naissent de la définition de périmètres de protection ou d'espèces protégées, mais pour le reste la gamme des conflits évoqués paraît particulièrement variée. Si les contraintes éditoriales ont un impact quantitatif certain mais incommensurable, elles ne semblent pas *a priori* altérer la qualité des informations recueillies.

### Quelques indices d'augmentation de conflits d'usage

L'étude de la revue *Combat Nature* de 1974 à 2004 <sup>2</sup> sur l'ensemble de la France atteste qu'après une forte affirmation dans les années 1974-1978, les conflits d'usage (aménagement, pollution, accès) de tous types ont été moins nombreux dans les années 1980 avant d'augmenter de nouveau au cours de la décennie 1990.

Pour la période 1980-2002, les données des tribunaux dans le département du Puy-de-Dôme révèlent une forte augmentation du nombre de jugements concernant un conflit d'usage rendus par les tribunaux administratifs ; ils sont passés de 0 à 6 selon les années durant la période 1980-1995, à une douzaine par an en moyenne à partir de 1996. Parallèlement, les jugements relatifs aux conflits d'usage rendus par un tribunal civil sont stables (entre 2 et 5 selon les années.)

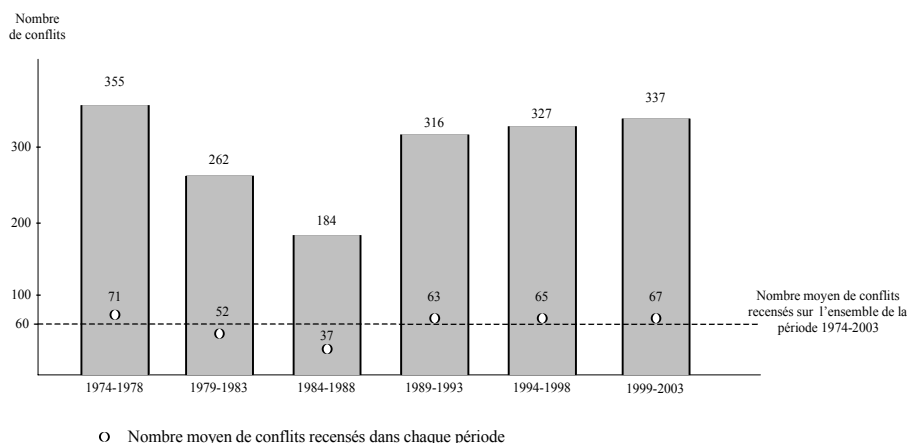
---

(1) Ces deux derniers travaux ont été dirigés par l'unité mixte INRA-ESR de Dijon-ENESAD.

(2) La base de données utilisée pour une thèse pionnière sur la question par Charlier (1999), a été actualisée en 2005 par son auteur, à la demande du Commissariat général du Plan, pour les besoins de notre démarche.

Selon l'étude de la presse quotidienne régionale, il apparaît qu'en trois ans, un quart du total des communes de ce même département a été concerné par un conflit dont le nombre a légèrement augmenté (7 %).

**Graphique n° 1**  
**Évolution quinquennale du nombre**  
**de conflits d'usage recensés entre 1974 et 2003**



Source : revue "Combat Nature", traitement et analyse B. Charlier, UPPA – SET UMR CNRS 5603

### Le résultat des conflits d'usage

L'intérêt des études de presse est de fournir des informations sur les conflits dont le mode de résolution ne se réduit pas au seul recours aux tribunaux. Mais la presse ne fournit pas toujours l'issue du conflit. Ainsi, la presse régionale étudiée ne fournit pas d'information sur la résolution des conflits dans 37 % des cas. Cela s'explique dans 9 % des cas par le fait que les conflits ne trouvent pas de solution durant la période étudiée.

Le dénouement des conflits résolus (soit 63 % des cas) se traduit par une décision judiciaire (32 % des cas résolus), administrative (22 % des cas résolus), ou plus rarement simplement technique ou amiable.

Dans trois quarts des cas résolus, le metteur en cause obtient un résultat positif de son point de vue. Dans la moitié des cas, le projet ou l'usage est abandonné. Dans l'autre moitié, la solution adoptée consiste à aménager l'usage ou à dispenser une compensation.

#### **1.1. Parmi les causes immédiates des conflits d'usage, les nuisances liées au bruit jouent un rôle prépondérant**

Une enquête du CREDOC-INRA (2001), réalisée auprès d'un échantillon représentatif de 2 000 personnes qui habitent ou fréquentent régulièrement les espaces

ruraux à l'occasion de leurs loisirs, montre que plus d'un tiers des Français déclarent subir une pollution à la campagne (36 % des personnes interrogées) ; 4 % redoutent les risques naturels, tandis que 31 % estiment n'y endurer aucun désagrément. Les autres se plaignent surtout de l'éloignement de la ville (12 %), ne se prononcent pas ou invoquent une autre cause de nuisance.

Parmi les nuisances déplorées à la campagne, le bruit arrive au premier rang (12 %), suivi de près par les nuisances visuelles (11 %) provoquées par les infrastructures tant routières, ferroviaires qu'industrielles et agricoles. La pollution olfactive est citée dans 6 % des cas, plus souvent que celle touchant les ressources naturelles comme l'air (4 %) ou l'eau (3 %) dont les cas de dégradation sont pourtant très fréquemment médiatisés.

### ***1.2. Les agriculteurs : une part minoritaire mais non négligeable des acteurs mis en cause***

Interrogées sur les nuisances subies dans les espaces ruraux, 34 % des 2 000 personnes approchées dans le cadre de l'enquête CREDOC (2001) mise au point par l'INRA désignent, comme responsables, les producteurs qui arrivent ainsi en tête des dénonciations sans être majoritaires. Parmi eux, les agriculteurs ne sont désignés que par 17 % des Français à égalité avec les industriels. Un quart des enquêtés estiment qu'il n'existe aucun responsable particulier, un peu plus du quart des personnes interrogées citent d'autres particuliers qui sont, par ordre décroissant, les touristes, les voisins, les autres habitants du rural et les chasseurs.

D'après l'étude de la presse quotidienne régionale, les conflits mettant en cause des exploitants agricoles ne représentent que 7 % des usagers. Les décideurs publics (collectivités locales et État, souvent amalgamés), en revanche, sont mis en cause dans près de la moitié des cas, soit en raison de leur prise de position en faveur d'un projet d'implantation, soit à cause de leur incapacité à faire respecter la réglementation.

### ***1.3. Les activités productives constituent les usages les plus souvent dénoncés par la presse et les sondages***

Longtemps les conflits d'usage ont résulté essentiellement de la concurrence entre les utilisations agricoles du sol. Si ces formes d'opposition perdurent, désormais les conflits sont beaucoup plus diversifiés. Aujourd'hui ces conflits peuvent opposer différentes activités de production entre elles (comme dans le cas d'exploitations agricoles gênées par une pollution industrielle).

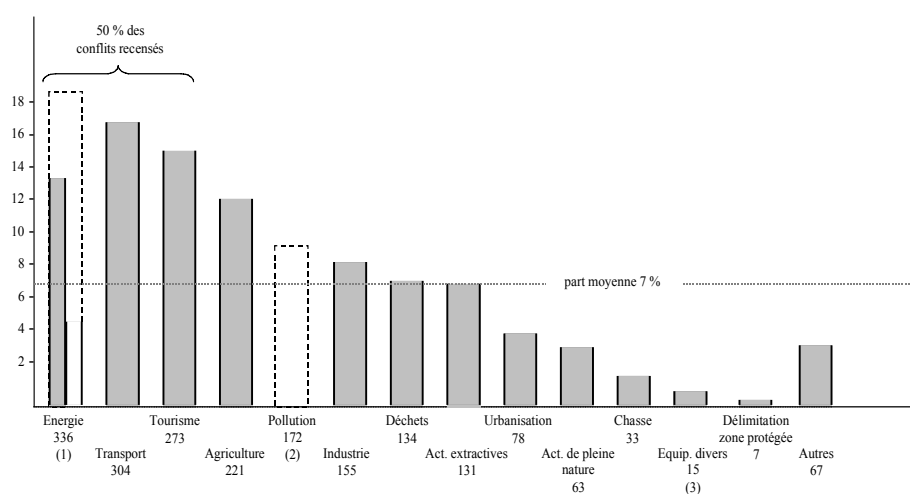
Mais le plus souvent les conflits naissent de la confrontation entre usages productifs et d'autres types d'usage : résidentiels, de loisirs ou de préservation, selon la distinction établie par Perrier-Cornet (2002).

Il arrive que ce soit les producteurs qui mettent en cause les autres usages. Ainsi, les exploitants agricoles peuvent être gênés soit par les usages de loisirs quand ils

occasionnent la dégradation des clôtures, la destruction de récoltes, la divagation du bétail, soit par l'usage de préservation notamment dans le cas de perte de bétail provoquée par des animaux sauvages protégés.

**Graphique n° 2**  
**Types d'aménagements et d'activités à l'origine des conflits**  
**recensés dans les cantons ruraux entre 1974 et 2004**

Part dans le total  
des conflits recensés  
entre 1974 et 2004 (en %)



Note : sous l'intitulé de chaque rubrique figure le nombre de conflits recensés

(1) Dans la rubrique "Énergie", les deux colonnes permettent de distinguer les conflits déclenchés par des projets d'équipements de production (244) et des projets d'équipements de transports (92).

(2) La rubrique "Pollution" regroupe ici, pour information, l'ensemble des conflits liés à des problèmes de pollution. Ce total n'a pas été pris en compte dans le calcul des parts respectives des autres rubriques. Les problèmes de pollution spécifiques ont été associés aux rubriques "Énergie", "Transport", "Agriculture" et "Industrie" auxquels ils devaient être rattachés.

(3) Cette rubrique regroupe essentiellement des conflits déclenchés par l'implantation de relais de téléphonie mobile, de relais hertziens et de châteaux d'eau.

Source : revue "Combat Nature", traitement et analyse B. Charlier, UPPA – SET UMR CNRS 5603

Cependant, les usages productifs semblent plus souvent susceptibles d'être mis en cause par les résidents et les partisans de la préservation. Ainsi, d'après l'inventaire systématique des conflits d'usage médiatisés par un grand quotidien régional (*La Montagne*) dans son édition du Puy-de-Dôme entre 1999 et 2002, sur les 125 cas répertoriés, près de 60 % mettent en cause l'usage productif (en incluant le traitement des déchets) et un quart seulement les usages résidentiels et récréatifs (Janichon, 2003).

L'analyse d'une revue environnementaliste sur trente ans, révèle une proportion encore plus élevée (cf. graphique n° 2) <sup>1</sup>.

Ainsi, sur 1 814 cas couvrant l'ensemble des types de conflits d'usage se déroulant dans les espaces ruraux, 70 % mettent en cause des activités de production au sens large (en incluant les déchets et les transports), 5 % correspondent à des causes diverses et environ un quart des conflits répertoriés portent sur l'usage résidentiel ou récréatif dont 15 % afférents aux aménagements touristiques et 6 % à la construction sur le littoral ou en montagne.

### **Une absence totale de relation entre la géographie des conflits d'usage et les votes écologistes ou protestataires de diverses sortes**

Charlier (1999) qui a étudié cette relation à l'échelle nationale sur plusieurs élections présidentielles et régionales de 1974 à 1994 aboutit aux mêmes conclusions que l'étude menée dans le Puy-de-Dôme, à partir du journal *La Montagne* qui avait étudié en plus de la géographie communale, des votes écologistes, différentes sortes de votes contestataires de 2000 à 2002. Il n'existe aucun lien entre géographie des conflits et résultats électoraux. Les conflits d'usage ne peuvent pas être considérés comme l'effet ou les conséquences d'un vote partisan. En revanche, il existe une forte correspondance entre les activités en cause dans les conflits d'usage et la spécialisation socio-économique des espaces ruraux appréciée selon une typologie spécifique.

## **2. L'importance et l'évolution des conflits analysés selon chaque grande catégorie d'usage**

### **2.1. L'évolution des conflits liés aux activités productives**

L'inventaire des conflits révélés par l'organe de presse environnementaliste indique que parmi les conflits mettant en cause les usages productifs, l'agriculture (12 %) est plus représentée que l'industrie (8 % des cas), l'extraction de pierre ou de granulats (7 %), et le stockage et le traitement des déchets (7 %). Mais les transports et l'énergie (centrales et lignes électriques) arrivent largement en tête des activités mises en cause en se partageant à part égale la responsabilité d'environ 35 % des conflits d'usage.

Les activités productives, quelle que soit leur nature, se voient reprocher les nuisances sonores, la pollution de l'air, l'impact visuel sur le paysage et pour la plupart l'altération de la qualité de l'eau. Carrières, plates-formes logistiques et aéroports sont également redoutés par les riverains en raison de l'intensification du

---

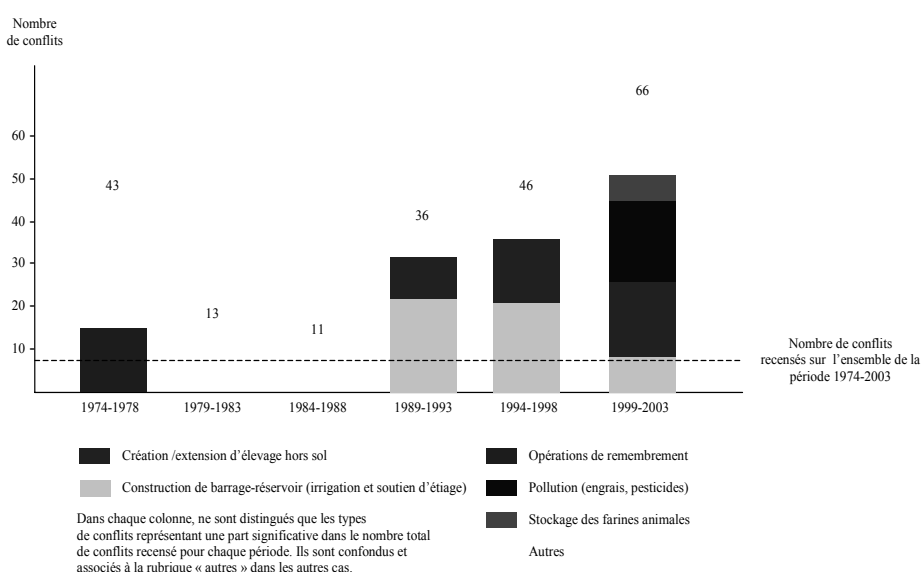
(1) L'examen des dossiers des tribunaux administratifs (d'un département) fait apparaître une proportion plus faible : dans seulement un tiers des conflits recensés.

trafic routier qu'ils entraînent. Certains sites industriels, les centres de traitement et de stockage des déchets, les centrales de production électrique suscitent des réticences à cause des risques qu'ils font encourir. Ces risques peuvent traduire une vulnérabilité aux accidents en cours de fonctionnement, aux éléments naturels (en particulier les séismes pour les barrages) ou résulter d'une crainte des attentats, plus récemment apparue.

### Les conflits liés aux activités agricoles

Parmi les conflits traités par les tribunaux administratifs, en 2003 (selon une étude réalisée dans un seul département) les activités agricoles représentent un quart des types de conflits ayant pour thèmes essentiels les autorisations d'élevage et surtout le remembrement (16 % des conflits) ; cette cause encore présente dans le Puy-de-Dôme n'est invoquée dans la revue *Combat Nature* que depuis la fin des années 1970. Selon l'étude de la revue environnementaliste, après avoir suivi le mouvement général de diminution des années 1980, les conflits liés à la modernisation de l'agriculture (inventoriés entre 1974 et 2003) ont fortement augmenté durant la période. Leurs thèmes ont évolué et se sont diversifiés (cf. graphique n° 3).

**Graphique n° 3**  
**Évolution quinquennale des conflits d'usage**  
**liés aux activités agricoles recensés entre 1974 et 2003**



Source : revue "Combat Nature", traitement et analyse B. Charlier, UPPA – SET UMR CNRS 5603

D'après cette source, les conflits concernent d'abord les questions hydrauliques (irrigation, barrages d'étiage) et les bâtiments d'élevage qui suscitent chacun environ un quart des conflits. La pollution motive moins de 10 % des conflits d'origine agricole. Sa dénonciation n'est apparue dans les colonnes de la revue que depuis

les années 1990 qui correspond à une phase d'augmentation du contentieux à ce sujet. Elle représente un quart des conflits d'origine agricole dans la période 1999-2003. Le thème du stockage de farine animale est également une préoccupation récente révélée en fin de période.

Dans les zones de forte spécialisation dans les productions animales, la construction des bâtiments et le non-respect des règles d'épandage sont souvent dénoncés. Outre les conflits de pollution des eaux qui concernent de nombreuses zones de production intensive, les zones de grandes cultures sont souvent l'objet de conflits liés à l'irrigation. Les conflits associés à la consommation ou à la pollution des eaux mettent souvent en cause l'État (cf. annexe 5).

Dans la période récente, selon les auditions réalisées et la connaissance du contentieux, les actions en justice contre l'irrigation s'accroissent, de même que les recours gracieux, hiérarchiques ou contentieux concernant la pollution des eaux par les nitrates, en augmentation en ce début de décennie 2000.

L'utilisation des produits phytosanitaires a été récemment mise en cause, d'ailleurs avec succès, devant les tribunaux à propos de la mortalité des abeilles. Pour l'instant aucun contentieux concernant leur incidence sur la qualité de l'eau ne s'est révélé. Selon divers experts ce thème pourrait d'ailleurs devenir un sujet de conflit important dans les prochaines années.

Alors qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, les conflits forestiers étaient particulièrement nombreux et graves, ils sont de nos jours relativement réduits et portent essentiellement sur les coupes de bois et l'ouverture de pistes forestières ou pastorales. Ils représentent 1,9 % des conflits inventoriés par la revue environnementaliste sur trente ans. Selon le fichier national des affaires pénales, entre 1974 et 2002 seulement 5 % des affaires traitées concernaient la forêt et les parcs nationaux (associés dans cette nomenclature). Le nombre de condamnations rendues de 2000 à 2002 pour ce motif est trois fois supérieur à celui observé entre 1984 et 1986.

### **Les conflits liés aux activités extractives et à l'industrie**

Dans le cas des conflits relatifs aux carrières, la moitié des oppositions concerne les conditions effectives de fonctionnement, l'autre moitié s'oppose par principe à leur installation ou remet en cause leur localisation. L'exploitation des carrières peut provoquer une dépréciation parfois assez forte de la valeur de vente des propriétés voisines, en dissuadant les acquéreurs potentiels.

---

#### **Un projet de carrière qui oppose collectivités territoriales et État**

Dans la vallée de la Meuse, un projet de carrière de granulats (disposant d'un gisement de 500 000 tonnes) remonte à 1975. Le carrier s'est assuré de la maîtrise foncière depuis les années 1980 et a consulté les élus et une partie de la population, en évitant toutefois les réu-

nions publiques. Dans ce cas précis, l'hostilité à l'implantation n'est pas portée par une association mais relayée par les élus. En 2000, la commune est devenue hostile au projet avec l'appui de la communauté de communes et du conseil général. Elle a alors adopté un plan d'occupation des sols qui empêche l'implantation de la carrière. Le tribunal administratif désapprouve le plan d'occupation des sols. À cette époque les services déconcentrés de l'État, DDE, DRIRE comme la DIREN, sont favorables au projet, tandis qu'à l'échelle centrale le ministère en charge de l'Environnement ne souhaite pas sa réalisation et fait appel (non suspensif) en 2002 contre la décision du tribunal administratif. *In fine*, en 2003, la carrière a été mise en exploitation.

---

La prospection et l'exploitation de gisements d'uranium suscitent également des conflits dans les espaces ruraux. Elles représentent une proportion de conflits moindre que les carrières (1,9 % contre 7,2 % du total).

En ce qui concerne l'industrie, le nombre de conflits évoqués dans *Combat Nature* a fortement diminué en trente ans. Ils sont deux fois moins nombreux ces cinq dernières années que dans la période 1974-1978 ; les conflits qui naissent de l'opposition à l'implantation d'un site industriel représentent moins de 10 % des cas. Un peu plus de la moitié des conflits correspondent à des pollutions supposées ou avérées. Depuis le début des années 1990, la création de zones industrielles, qui constituait auparavant une cause de conflits, n'est plus évoquée.

### **Les conflits associés aux activités de production et de distribution d'électricité**

Concernant les conflits liés à la production et à la distribution d'électricité, les lignes à haute tension représentent un tiers des oppositions révélées par *Combat Nature*. Ces oppositions persistent de manière récurrente tout au long des trente dernières années.

L'énergie nucléaire a suscité en moyenne environ un quart des conflits d'usage liés aux activités de production et de distribution de l'électricité, après en avoir représenté la moitié dans les années 1970. Sur l'ensemble des conflits associés à l'énergie nucléaire, la moitié est provoquée par le projet de centrale et l'autre moitié par les installations de stockage et de traitement de déchets. Les projets de barrage hydro-électrique représentent moins de 20 % des conflits. Cette cause de conflit a disparu depuis le milieu des années 1980 avec l'achèvement des programmes de construction des grands barrages.

Apparus au cours de la décennie 2000, les conflits liés à l'énergie éolienne atteignent environ un tiers du total des effectifs. Après avoir connu leur apogée dans la première moitié des années 1980, les conflits dénoncés ont diminué dans la deuxième moitié de cette décennie pour se stabiliser ensuite depuis une quinzaine d'années. La localisation de ces installations est parfois contestée en raison des



risques naturels (séismes par exemple), des accidents en cours de fonctionnement ou des craintes d'attentats, plus récemment apparues.

Par ailleurs, l'implantation des sites de production peut être contestée à cause de son impact sur le milieu naturel et le paysage. Dans ce dernier cas, tous les types de centrales sont concernés, y compris les éoliennes. Une fois implanté, le site de production est souvent mieux accepté. Mais divers sujets de conflits demeurent qui portent sur le non-respect des normes concernant l'émission de certains rejets (poussières, fumées, gaz à effet de serre), fixées par arrêtés ministériels ou préfectoraux, dans le cas des centrales nucléaires et thermiques, ou sur l'étiage minimum des cours d'eau (spécifié dans le cahier des charges de chaque barrage). De plus, le fonctionnement des barrages hydro-électriques est confronté au problème très spécifique du multi-usage de l'eau, ressource commune partagée avec des propriétaires riverains.

### **Les conflits liés aux infrastructures de transport**

Le nombre de conflits est important et après la décade des années 1980 reste stable depuis une quinzaine d'années. Parmi les conflits liés aux projets de construction d'infrastructures de transport, les projets routiers sont aussi souvent dénoncés dans la presse environnementaliste que les projets autoroutiers. Les projets liés au tracé de lignes ferroviaires à grande vitesse sont souvent évoqués dans les colonnes de la revue étudiée spécialisée dans la dénonciation des conflits (en particulier le projet du TGV méditerranéen), mais le nombre de projets en cause est beaucoup plus faible que pour les projets routiers.

Les fermetures de lignes ferroviaires ou de gares suscitent des antagonismes qui constituent aussi des conflits d'usage, certes moins nombreux que ceux suscités par les aménagements. Dans ces situations, ce sont les conséquences sur le développement économique et social qui sont redoutées mais aussi le symbole que représente cette fermeture et l'irréversibilité du déclin qu'elle laisse craindre.

Actuellement en croissance, les conflits engendrés par l'activité des aéroports concernent tout autant le fonctionnement des aéroports existants que l'aménagement de nouveaux sites. Ces deux aspects sont d'ailleurs liés puisque le refus d'une nouvelle implantation se répercute sur l'activité des aéroports voisins.

---

### **Le cas du projet d'aéroport à Chaulnes**

Dans cette commune picarde de 1 900 habitants, les partisans de l'installation aéroportuaire soulignaient l'effet positif attendu en utilisant la désignation officielle de "nouvelle plate-forme aéroportuaire internationale" ou celle "d'aéroport Picardie-Europe" plaçant implicitement la région au cœur d'une dynamique de développement. Les opposants : fermiers menacés d'expulsion, riverains inquiets, protecteurs du patrimoine environnemental et historique (un cimetière de la Première guerre mondiale était menacé), suivis par certains élus

locaux, reprennent le terme de troisième aéroport parisien. Ils stigmatisent ainsi un projet présenté uniquement comme une importation de nuisances imposées de l'extérieur, érigeant le territoire en espace de relégation périphérique "poubelle de la région parisienne" (selon l'expression d'une banderole). L'épilogue est connu ; le succès du terme de "troisième aéroport" a accompagné l'abandon du projet picard en mai 2002, tant il est vrai qu'un conflit d'usage est aussi une bataille de vocabulaire.

---

Les nuisances sonores dont les difficultés d'appréciation entretiennent les polémiques (Barraqué, 2002) constituent la principale origine des conflits mais le mécontentement des riverains se nourrit également d'autres causes comme la qualité de l'air.

### **Les conflits liés aux stockage et traitement des déchets**

En France, l'augmentation considérable de la production de déchets ménagers passée en vingt ans de 200 kg par personne à environ 350 kg a engendré, sous la responsabilité directe des communes, des structures intercommunales et des conseils généraux, la suppression progressive des décharges dispersées et la constitution d'une filière de traitement avec centres de tri, sites d'enfouissement technique et incinérateurs de grande dimension. Cette massification s'accompagne d'une amplification des conflits d'usage associés à l'implantation et au fonctionnement de ces sites de traitement.

Les conflits engendrés par les déchets ménagers ou industriels (hors nucléaire) ont augmenté de manière continue en trente ans (selon la source *Combat Nature*). L'essentiel (près des deux tiers) concerne des projets de stockage. Les autres conflits provoqués par les projets d'incinérateurs ou de stations d'épuration et de rejet des incinérateurs sont apparus au début des années 2000.

Le rejet des installations de traitement de déchets par les résidents s'explique par l'aversion, pour les nuisances olfactives ou sonores et les pollutions, qui risquent de nuire à la santé et au cadre de vie et d'engendrer une dévalorisation symbolique et financière du patrimoine foncier et immobilier.

---

### **Les déchets ultimes de l'arrière-pays héraultais**

Depuis la fin de 2002, dans la région de Saint-Pons de Thomières, l'annonce de l'implantation d'un centre de stockage et d'incinération de déchets regroupant les deux tiers de la production départementale entretient de vives oppositions qu'une association de plus de 500 membres fédère. Agriculteurs, apiculteurs, viticulteurs, commerçants, professionnels de santé, universitaires, élus locaux expriment leur

désapprobation. Les arguments habituellement invoqués sont associés à d'autres, plus spécifiques à la localisation particulière du site placé en plein cœur du PNR du Haut-Languedoc dans une zone touristique de nature et près de sources.

En outre, l'opposition s'alimente aussi de revendications régionalistes, d'hostilité à la société prestataire de services et de stigmatisation du gigantisme du projet. L'enquête publique a suscité plus de 1 400 remarques. Une quinzaine de manifestations de rue (à Saint-Pons et à Béziers) dépassant en deux occasions le millier de manifestants, des occupations de bâtiments publics, des blocages de routes et de voies ferrées ont exprimé le mécontentement contre la décision préfectorale. L'association a également organisé des événements festifs, des visites de solidarité sur des sites de départements voisins, des réunions d'information et a préparé un projet alternatif.

---

Indiscutablement, la dioxine figure à la première place des risques sanitaires liés à l'incinération. De leur côté, les centres d'enfouissement technique engendrent des odeurs, la diffusion des lixiviats et la crainte de la prolifération microbienne. Soupçonnés d'être des vecteurs de microbes et de parasites, les hordes de corvidés ont en outre un caractère inquiétant. L'hostilité du voisinage est également suscitée par l'envol des emballages dont l'impact visuel peut être particulièrement désagréable. Les tensions suscitées par le traitement des déchets sont amplifiées par leur forte dimension symbolique particulièrement répulsive.

## **2.2. Les usages résidentiels**

Les auditions réalisées ont montré que les activités résidentielles jouent surtout dans le sens d'une mise en cause des autres usages. Cependant, les activités résidentielles suscitent aussi des conflits à propos de troubles de voisinage, de non-respect des règles d'urbanisme ou d'occupation illégale d'une résidence (construction sans permis de construire, stationnement des gens du voyage hors des aires réservées) tout particulièrement dans les zones périurbaines.

En revanche, les tribunaux administratifs et correctionnels accordent une place importante aux affaires liées aux règles d'urbanisme en rapport avec les usages résidentiels. Ainsi, parmi les conflits d'usage traités par les tribunaux administratifs du département du Puy-de-Dôme, il est à noter qu'environ un tiers des contestations concernent les documents d'urbanisme (contestation du permis de construire, du classement des parcelles en zones urbaines). Entre 1984 et 2002, plus d'un quart des condamnations pénales relatives aux conflits d'usage concernent l'urbanisme.

Le fait que les trois quarts des maisons individuelles soient construites hors lotissement accroît la dispersion de l'habitat et par conséquent les occasions de conflits avec les agriculteurs notamment à propos de l'épandage.

Pour une part croissante des résidents permanents, les préoccupations en faveur du cadre de vie ne sont pas tempérées par une attitude compréhensive à l'égard des contraintes liées aux activités de production. En effet, il est probable que dans des sociétés où la mobilité quotidienne de travail est faible, les populations supportent mieux les nuisances vénielles des activités de production auxquelles elles participent et dont elles tirent des revenus. À l'inverse, le décalage croissant entre le lieu de résidence et le lieu d'activité de la population rompt ce lien et rend la population plus attentive à ces effets induits non désirables.

### 2.3. Les activités récréatives

#### Les conflits liés au tourisme

Selon l'étude de la presse environnementaliste sur trente ans, après avoir atteint leur apogée au début de la décennie 1990, les conflits liés aux activités touristiques ont régressé tout en se diversifiant par rapport au début de la période. Ils représentent plus de 15 % des conflits inventoriés sur 30 ans. Ils concernent à la fois l'urbanisation touristique, la création et l'extension des domaines skiabiles, la création de bases de loisirs et représentent moins de 40 % des conflits de ce type en fin de période. Les conflits qui concernent la création ou l'extension des ports de plaisance, l'aménagement de golfs sont beaucoup plus rares. Le tourisme a aussi une incidence sur les conflits d'usage par l'accroissement des activités de pleine nature qu'il engendre.

#### Les conflits associés aux activités de pleine nature

Ce même support de presse identifie des conflits liés aux activités de pleine nature (hors la chasse) qui représentent environ 3,5 % des conflits d'usage. D'après l'étude de la presse quotidienne régionale et nos auditions, **les conflits suscités par les usages récréatifs** opposent en majorité les usagers des loisirs entre eux, par exemple entre kayakistes et pêcheurs. Ils provoquent aussi des conflits d'accès avec les résidents ou les agriculteurs. L'exercice par les résidents d'une agriculture de loisir (élevage d'équidés par exemple) peut susciter parfois des rivalités avec certains professionnels qui dénoncent un mauvais entretien des terres et le maintien d'enclaves au milieu de leurs parcelles gênant leur activité.

Les activités récréatives créent des pollutions ponctuelles sur les lieux de bivouacs par exemple, des dégradations de clôtures ou de berges ou plus rarement des destructions de récolte. Surtout lorsqu'elles sont pratiquées à des périodes inappropriées, les activités nautiques favorisent l'altération de la faune ou de la flore comme dans le cas de la destruction de frayères par les randonnées en *rafting* pratiquées en période d'étiage.

Le sens de la responsabilité par rapport à l'entretien du milieu et le respect de la propriété assez développés à l'origine chez les randonneurs pédestres (Le Louarn, 2002) sont beaucoup plus aléatoires chez les pratiquants d'activités de pleine

nature pour lesquelles l'espace rural constitue souvent une simple toile de fond. Le cliché d'une nature qui n'appartient à personne et se régénère spontanément engendre des comportements favorables aux conflits d'usage.

### **Les conflits associés à la chasse**

L'activité cynégétique ne représente que 2 % de l'ensemble des conflits identifiés dans la revue *Combat Nature*. En plus des oppositions de principe à la chasse (un quart des cas), ces conflits concernent principalement la contestation des plans de chasse, de la chasse dans ou près des espaces naturels sensibles, du tir au vol, de la privatisation de parcelles forestières pour la mise en place de chasses privées. Selon les époques, l'attention de l'opinion est attirée sur une région particulière dans le Médoc, au col de l'Escrinet (Ardèche), dans les Pyrénées ou encore dans la baie de Somme. En revanche, 31 % des condamnations pénales (et 38,3 % des poursuites) qui font partie du champ des conflits d'usage concernent la chasse.

Activité de loisir dont les adeptes sont souvent des habitants des espaces ruraux, la chasse a des incidences à la fois sur les prélèvements cynégétiques et sur les modifications d'habitats. Les plans de chasse au grand gibier contribuent de manière positive à la limitation d'une faune prolifique. En revanche, les conflits entre chasseurs d'oiseaux migrateurs et protecteurs de la nature ont généré un lourd contentieux (à l'instigation de ces derniers) dont la cour de Justice des Communautés européennes se fait l'arbitre, relayée par les juges administratifs français.

Ces conflits devraient se stabiliser et les chasseurs et autres usagers (récréatifs notamment) sont appelés peu à peu à composer entre eux au fur et à mesure de l'évolution de leur effectif en diminution pour les premiers et en augmentation pour les seconds. Le motif d'une meilleure compatibilité des usages notamment entre promeneurs familiaux et chasseurs a été avancé pour justifier l'instauration du jour de non-chasse hebdomadaire, en 2000. Les polémiques que cette initiative gouvernementale a suscitées puis la suppression du jour de non-chasse en 2003, à la demande des chasseurs, montrent que la solution de la conciliation des usages par suspension temporaire de l'un d'eux reste difficile à faire accepter.

### **2.4. Les conflits suscités par les enjeux de protection**

L'étude réalisée dans le seul département du Puy-de-Dôme, sur les conflits d'usage traités par les tribunaux administratifs révèle que les mesures de protection suscitent des contestations dans 22 % des cas. Celles-ci portent surtout sur le classement de parcelles en zones naturelles (19 %) et plus rarement sur l'existence de risques d'inondations (3 %).

#### **Protection des espaces et conflits d'usage : le cas de "Natura 2000" particulièrement emblématique**

"Natura 2000" qui constitue un projet de gestion coordonnée sous forme de réseau des ensembles de sites désignés au titre de la directive "Oiseaux" (1979) et

de la directive "Habitats" (1992) a marqué un net changement en étendant à la nature *ordinaire* une préoccupation de protection jusqu'alors cantonnée à des sites remarquables. Cet élargissement a décuplé le périmètre concerné et par voie de conséquence les risques de conflits. Les modalités de définition des périmètres fondées sur une expertise scientifique ont cristallisé certaines oppositions.

Le groupe des neuf <sup>1</sup> constitué fin 1995, a, au nom des usages traditionnels du rural, fédéré les opposants qui cherchaient à faire entendre leur point de vue. Au-delà des différences culturelles, ces opposants ont obéi à la même logique que les associations environnementalistes, en s'insurgeant par rapport à une conception de l'intérêt général qui leur est imposée au nom de l'expertise dont résulte une solution d'aménagement présentée comme unique et indiscutable. La solution au conflit a été apportée en proposant une amélioration des modalités de concertation et une plus forte implication des élus (Pinton et *alii*, 2003).

### Les conflits d'usage associés à la protection des espèces

Si certaines interventions publiques dans ce domaine atteignent leurs objectifs sans créer d'inconvénients stigmatisés par l'opinion, comme la protection des rapaces, d'autres sont sources de conflits importants, telle l'augmentation de la population de cormorans qui pose problème aux pisciculteurs ou l'accroissement des effectifs de grands cervidés et de leurs dégâts sur la sylviculture.

La réapparition des grands prédateurs – qu'elle soit provoquée par des réintroductions (lynx) ou naturelle (loup), ou encore qu'elle pose le problème du renforcement de la population naturelle menacée d'extinction (ours) – est l'objet de conflits fortement relayés par la presse régionale et nationale comme par les médias audiovisuels.

À l'échelle nationale, ces conflits deviennent emblématiques de la relation homme/nature. À l'échelon local, ils mettent également aux prises deux conceptions différentes de la nature, l'une considérant celle-ci pour elle-même et appelée à reprendre ses droits, l'autre la concevant de manière plus anthropisée comme le support d'activités humaines à technique douce telle le pastoralisme. La forte charge symbolique de l'opposition entre ces deux points de vue contribue à exacerber les conflits qui interviennent dans un contexte de crise de la filière ovine.

Les politiques publiques organisées pour protéger ces espèces associent des mesures de protection, d'indemnisation des pertes d'animaux, de soutien à la filière ovine comprenant en particulier une amélioration de l'équipement des alpages et des aides à la rémunération d'aides-bergers, permettant de renforcer la surveillance des troupeaux.

---

(1) Ce groupe informel était composé par l'Association nationale des Centres régionaux de la propriété foncière, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, la Fédération nationale des chasseurs, la Fédération des communes forestières de France, la Fédération nationale de la propriété agricole, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, la Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, les Jeunes agriculteurs, l'Union de la pêche en France.

L'amélioration des connaissances sur les animaux protégés (notamment de leurs déplacements), l'information des populations, des éleveurs, des associations de protection sont également financées par les pouvoirs publics. Les collectivités territoriales, notamment les régions, sont impliquées dans ces politiques.

Malgré les efforts d'information et de médiation entrepris (mission et rapport sur le loup, Braque, 1999), le recrutement de personnels spécifiques par la DIREN PACA pour objectiver l'information grâce à une revue spécifique très complète, qui ont permis certaines avancées, les oppositions restent très vives entre lycophiles et lycophobes arc-boutés sur des positions très tranchées.

En 2004, selon Nochy et Degeorges (2004), le total des crédits programmés en faveur de la préservation du loup s'élève à 4,562 millions d'euros<sup>1</sup>. En 2005, l'ensemble des dispositifs visant à soutenir la présence de l'ours dans les Pyrénées (aides au pastoralisme, indemnisation des dégâts et financement de l'équipe technique ours) représente un coût d'environ 1,4 million d'euros par an<sup>2</sup>.

Le thème de la valorisation économique qui, dans certaines situations conflictuelles, est mis en avant et contribue à rapprocher les points de vue, ne parvient pas, dans le cas des prédateurs (loups et ours), à tempérer les animosités. L'implantation de parcs à loups sur un périmètre restreint suscite des critiques de la part de certains protecteurs hostiles à la restriction de la liberté de mouvement, tandis que les adversaires du loup craignent les évasions.

Contrairement aux autres conflits d'usages (productifs, récréatifs et résidentiels) qui mettent d'abord aux prises des intérêts privés puis font éventuellement intervenir la puissance publique, la préservation suppose souvent dès l'origine une implication directe et forte des pouvoirs publics qui de ce fait apparaissent bien souvent comme les principaux acteurs mis en cause.

### **2.5. Une forte correspondance entre structure socio-économique des espaces ruraux et types d'activités en cause**

La comparaison entre les catégories de conflits et une typologie<sup>3</sup> des espaces ruraux selon des critères économiques et socio-démographiques indique que les

---

(1) 1,5 million proviennent de l'Union européenne, 3,280 millions d'euros sont gérés par le ministère de l'Agriculture principalement au titre du développement du pastoralisme et du soutien au bien-être animal. Le ministère de l'Environnement gère 1,282 million d'euros pour les indemnisations de dommages, le suivi scientifique, la prévention et la communication.

(2) Durant la période 1994 à 1999, l'Institut patrimonial du Haut-Béarn (IPBH) financé principalement par la région Aquitaine avait programmé pour les dépenses directes de protection des ours un montant de 1,115 millions d'euros.

(3) On se réfère ici à la typologie multicritères des espaces ruraux en huit catégories établies par la SEGESA pour le Commissariat général du Plan, puis réajustées par la DATAR dans le cadre de la publication "Quelle France rurale pour 2020 ?" diffusée lors du CIADT du 3 septembre 2003. Les principales caractéristiques économiques, sociales et démographiques de cette typologie sont synthétisées en annexe 4.

zones de plus forte conflictualité sont situées dans les zones périurbaines et touristiques ainsi que dans les petites villes (cf. tableau n° 1). Le nombre de conflits par canton est particulièrement important dans les espaces touristiques, les petites villes qui appartiennent aux espaces ruraux en tant que pôles (d'animation et) de services des campagnes et les espaces périurbains.

**Tableau n° 1**  
**Activités en cause dans les conflits recensés dans *Combats Nature***  
**et types de cantons ruraux français**  
**(en nombre de conflits par canton)**

Activités en cause /Types de cantons ruraux	En transition	Touristiques	Peu denses, vieillis, à dominante agricole	Denses, résidentiels et productifs	Petites villes	Périurbains résidentiels	Ouvriers en déclin	Attractivité entrepreneuriale et touristique
Projets de production et de transport d'énergie	0,04	0,45	0,15	0,12	0,24	0,11	0,09	0,10
Projets d'infrastructures de transports	0,05	0,35	0,07	0,08	0,23	0,26	0,07	0,12
Aménagements et activités touristiques	0,02	1,35	0,06	0,04	0,09	0,11	0,05	0,34
Activités agricoles	0,07	0,05	0,13	0,08	0,10	0,10	0,03	0,05
Pollutions	0,03	0,10	0,04	0,07	0,14	0,07	0,04	0,06
Activités industrielles	0,02	0,10	0,04	0,07	0,13	0,08	0,03	0,06
Déchets (stockage/traitement)	0,02	0,03	0,03	0,05	0,09	0,06	0,05	0,06
Activités extractives (projets de carrière, gravière)	0,03	0,03	0,05	0,06	0,06	0,07	0,03	0,07
Urbanisation	0,01	0,08	0,01	0,01	0,04	0,08	0,02	0,07
Activités et sports de pleine nature (motorisés, eaux vives)	0,02	0,40	0,01	0,01	0,01	0,03	0,03	0,06
Chasse	0,01	0,03	0,01	0,01	0,02	0,00	0,02	0,03
Équipements divers (relais de téléphone ou hertzien)	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Protection d'espaces	0,00	0,03	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres	0,01	0,05	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,04
Total de conflits recensés	158	120	275	281	369	222	143	249
Indice de conflictualité de l'ensemble des activités	0,3	3	0,6	0,5	1	0,9	0,5	1

Sources : Typologie SEGESA-DATAR-CGP, traitement et analyse Charlier, UPPA – SET UMR CNRS 5603



Cette comparaison permet également de constater une forte adéquation entre les types de conflits et les caractéristiques socio-démographiques des espaces considérés.

Ainsi, **les cantons animés par les petites villes** arrivent en tête des effectifs pour les conflits liés à l'assainissement (stations d'épuration et stockage des déchets), mais aussi aux routes, autoroutes, rocadés. Ces dernières causes de conflits concernent aussi, souvent les cantons du "**rural résidentiel**" particulièrement visés par les conflits liés à l'urbanisation et aux projets de terrains de golf.

Les cantons appartenant à la catégorie "**espace rural touristique**" sont de manière privilégiée l'objet de conflits d'aménagement liés à l'extension des domaines skiables et à l'urbanisation touristique de montagne.

Les espaces ruraux "**attractifs d'entrepreneuriat et de tourisme**" qui correspondent à des cantons généralement situés dans l'arrière-pays méditerranéen ou proches du littoral de tourisme diffus, sont principalement concernés par les conflits liés à l'urbanisation du tourisme littoral ou l'aménagement des bases de loisirs.

Les cantons de "**l'espace rural dense, résidentiel et productif**" dont le développement dépend à la fois de la proximité des centres urbains mais aussi de la valorisation des ressources sont principalement concernés par des conflits liés à l'activité économique (mines et carrières, zones industrielles) mais aussi aux activités liées à la fonction résidentielle (décharges, lignes à haute tension).

Les espaces ruraux "**peu denses vieillissants et agricoles**" ont un nombre de conflits par canton moins élevé que les espaces plus urbanisés et plus touristiques. Cependant, ils ne sont pas particulièrement épargnés car ils sont le théâtre au premier chef des conflits agricoles (élevage hors sol, remembrement, aménagements hydrauliques) mais aussi des conflits liés à l'abondance relative d'espace (ligne à haute tension, énergie éolienne) ainsi qu'aux bases de loisirs.

De manière générale, les conflits liés à la chasse, à la pollution par les activités agricoles et agro-alimentaires sont plus diffus et répartis de manière assez équilibrée entre tous les cantons.

## **2.6. Une concentration des conflits dans les espaces littoraux, montagnards et périurbains**

Les espaces littoraux et montagnards qui suscitent souvent d'importants flux touristiques d'ailleurs concernés par des législations spécifiques donnent lieu à des conflits plus nombreux (cf. cartes).

Le tableau n° 2, de la page suivante montre que les conflits sont particulièrement nombreux sur le littoral et dans les montagnes à forte spécialisation touristique. Les travaux de Jeanneaux et Kirat (2005), menés à partir de la base de données juri-

diques et juridictionnelles LAMYLine sur sept départements français littoraux et montagnards corroborent ces résultats.

**Tableau n° 2**  
**Variation géographique de la conflictualité d'après l'inventaire des conflits**  
**réalisé dans la revue *Combat Nature* de 1974 à 2003**  
**(indice de conflictualité – nombre de conflits par canton)**

Typologies des cantons ruraux	Type de zones				Indice moyen de conflictualité
	Montagne	Haute-montagne	Littorale	Autres	
Rural en transition	0,62	0	1	0,23	0,29
Rural touristique	4,3	2,26	4,5	---	3
Rural peu dense, vieilli et à dominante agricole	0,63	0	1,2	0,48	0,57
Rural dense, résidentiel et productif	0,66	---	1,39	0,44	0,53
Rural de "petites villes"	0,8	4,75	1,63	0,62	0,82
Rural périurbain et résidentiel	0,96	---	2,23	0,6	0,78
Rural ouvrier au tissu industriel en déclin	0,42	---	2	0,32	0,42
Rural à attractivité entrepreneuriale et touristique	0,54	1,4	2,68	0,39	0,97

Sources : Typologie SEGESA-DATAR-CGP, traitement et analyse Charlier, UPPA – SET UMR CNRS 5603

L'inventaire systématique des conflits d'usage réalisé en Île-de-France par l'Agence des espaces verts <sup>1</sup> souligne de façon saisissante combien les espaces périurbains agrègent et exacerbent l'ensemble des conflits liés à la production, à la résidence, aux loisirs et à la protection des milieux (précédemment présentés au § 2.). De manière à peine atténuée, cette accumulation de conflits se retrouve dans tous les espaces ruraux sous forte influence urbaine, comme dans le cas de Grenoble par exemple, où des réponses originales ont été recherchées.

Dans ces zones, l'exercice de l'agriculture est parfois délicat tant il suscite d'antagonismes. Le citoyen qui s'installe en zone rurale ne tarde pas à dénoncer les nuisances agricoles (bruits, odeurs, salissure des routes, etc.), les pollutions réelles ou supposées ainsi que les servitudes liées au travail agraire. Dans certaines commu-

(1) L'Agence des espaces verts de la région Île-de-France, établissement public à caractère administratif, est chargée d'acquiescer pour le compte de la Région, des espaces naturels notamment pour conforter la ceinture verte. Elle participe dans de nombreux cas à la gestion des conflits d'usage aux côtés des collectivités territoriales et de l'État.

nes, les déplacements de rampes de traitement ou de citerne éveillent les suspicions. Réciproquement, les dépôts sauvages d'ordures, le vandalisme de certains promeneurs, les dégradations diverses (4 x 4, *quad*, VTT), les campements sauvages, voire même les constructions illicites affectent les conditions de production agricole.

Au-delà de l'aspect financier, l'échange commercial – quand il suppose l'accès du public local aux exploitations – peut faciliter une meilleure compréhension des technologies et pratiques de production par les profanes, retombées positives qui peuvent bénéficier non seulement à l'exploitant mais aussi à l'ensemble de la filière. Encore faut-il, pour atteindre ce but, que les exploitations visitées soient, au moins pour une part significative de leur production, représentatives de l'agriculture locale. Dans le cas contraire, l'effet est nul voire contre-productif.

### **3. Les conflits d'usage révélateurs de profonds changements dans l'utilisation des espaces ruraux**

Depuis trois décennies, aux côtés de leur vocation productive, d'autres formes d'utilisation se sont réaffirmées dans les espaces ruraux : l'usage de résidence, l'usage de loisir (ou récréatif), la préservation et le ressourcement de divers éléments du patrimoine naturel (en particulier l'eau, l'air et la biodiversité).

#### **3.1. L'évolution récente dans l'affectation du sol**

L'aristocratie avait en son temps promu sa propre conception des usages résidentiels et récréatifs du rural, tandis que les ingénieurs forestiers ont mis en exergue, depuis plusieurs siècles, le rôle des forêts dans l'équilibre naturel. Mais l'importance des populations concernées, les pratiques sociales et l'étendue du territoire en jeu donnent à l'affirmation de ces usages qui ne sont pas intrinsèquement nouveaux, leur caractère inédit. Les conditions de la coexistence de ces grands types d'utilisation de l'espace rural constituent l'une des causes profondes des conflits et méritent à ce titre d'être rappelées.

La baisse continue de la population active agricole qui représentait 2,5 % de la population active en 1999 s'accompagne de l'agrandissement des exploitations alors que la surface destinée à la production agricole utile ne diminue que très légèrement (- 2,7 %) entre 1992 et 2003. Elle représente actuellement 30 millions d'hectares dont 6 millions de terres à haut potentiel agronomique souvent proches des villes.

L'autre destination majeure du territoire est la production sylvicole qui s'étend sur 15,4 millions d'hectares (soit près de 30 % de la superficie nationale pour une augmentation de 1,5 % durant la période 1992-2003). Sur la même période le réseau routier qui représente 1,1 million d'hectares en 2003 a augmenté de 9 %. En 2003, l'habitat individuel occupe 1,9 million d'hectares et a progressé de 24 %.

Dans le même temps, la superficie du sol destiné aux équipements sociaux et sanitaires s'est accru de 46 % et celle consacrée à la protection du milieu enregistre une hausse de 31 % <sup>1</sup> (ministère de l'Agriculture, Agreste, 2004). En 1999, 34 % des exploitations agricoles sont localisées dans l'espace périurbain au sens de l'INSEE et 9 % dans l'espace urbain. Le prix du foncier agricole connaît une augmentation continue depuis quinze ans. Entre 2002 et 2003, le marché des terres agricoles destinées à l'urbanisation a augmenté de 5 % en surface, le prix à l'hectare a connu un accroissement de 18,3 % en un an et atteint 51 900 euros, selon la FN SAFER (2004).

Élément indispensable du développement économique, le mouvement d'artificialisation est inéluctable dans son principe ; en revanche dans son ampleur et ses modalités, il semble qu'il soit possible à croissance économique comparable de consommer moins de terre, pour les besoins de développement. Ainsi, par exemple en Allemagne (avec 25 millions d'habitants en plus, une croissance comparable mais une démographie moins dynamique) la superficie agricole urbanisée chaque année est deux fois moindre qu'en France (selon les données de l'IFEN reprises par la DATAR).

L'industrie est également très présente dans les espaces ruraux français où elle résiste mieux que dans l'urbain. Entre 1990 et 1999, alors que l'emploi industriel diminuait fortement dans l'espace à dominante urbaine (- 16 %), cette baisse était limitée à 6 % dans l'espace à dominante rurale qui enregistrait même une progression de certains secteurs comme l'agro-alimentaire (+ 15 600 emplois), la plasturgie et la construction mécanique. Parallèlement les emplois industriels évoluaient favorablement dans les communes périurbaines (+ 5 %).

### **3.2. Le développement des usages résidentiel et récréatif**

L'amélioration de l'accessibilité des campagnes grâce au perfectionnement des réseaux routiers et à la popularisation de l'automobile a assuré le développement de la campagne "consommée" comme lieu de résidence et de loisirs. Le renouvellement de la population d'une part importante des zones de faible et de moyenne densité s'est affirmé depuis une trentaine d'années.

L'implantation de nouveaux ménages est principalement motivée par l'accession à la propriété individuelle facilitée par la modestie relative du coût du foncier. Ce redressement démographique concerne 53 % des communes rurales parfois assez éloignées des villes. Fréquemment, la population nouvellement installée est constituée d'actifs travaillant dans des pôles urbains mais aussi de retraités. Les propriétaires des nombreuses résidences secondaires (1,438 million localisées à la campagne) concourent à faire prévaloir leur goût pour le cadre de vie parfois antagoniste avec les usages productifs des espaces ruraux.

---

(1) Rappelons que la totalité des espaces protégés stricto sensu ne passe guère 1 %.

Sans développer la question du tourisme rural, il convient de souligner son importance et son essor avec un effectif total de 17,34 millions de lits (31 lits au km<sup>2</sup>) et une augmentation de 4,1 % de la capacité d'accueil entre 1988 et 1998 tandis qu'elle régressait légèrement (1,1 %) dans l'espace urbain (Guérin, Steinlein, 2005). Cette croissance se traduit plus en terme de nuitées (402 millions de nuitées dans l'espace rural soit 28,7 % du total national) qu'en flux économique (19,4 milliards d'euros de chiffre d'affaires soit 19,7 % de l'ensemble de la consommation touristique).

L'usage récréatif est fortement associé à l'usage résidentiel et au tourisme. Selon une enquête du CREDOC (2001), sur les 51 % de Français qui fréquentent la campagne au moins une fois par an, 70 % déclarent pratiquer régulièrement la marche, la randonnée de tout type ou des activités sportives.

La loi d'orientation et de développement durable du territoire du 25 juin 1999, la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 encouragent aussi la publicisation en prônant la "multifonctionnalité" des espaces et en leur reconnaissant une mission d'intérêt général.

Malgré la diminution du nombre de pêcheurs réduit de près de moitié en vingt ans (correspondant à une perte d'un million de pratiquants affiliés) et des chasseurs qui sont passés de 2,2 millions en 1975 à 1,2 million en 2004, la fréquentation à but récréatif des campagnes s'accroît grâce à l'augmentation considérable des effectifs des adeptes des autres activités de pleine nature.

Le nombre des randonneurs pédestres a pratiquement doublé en vingt ans. En une décennie, les kayakistes affiliés à la fédération nationale ont augmenté de 30 %. Tandis que la pratique de l'équitation progresse de 4 % par an depuis trente ans et concerne désormais environ 1,5 million de cavaliers. Par ailleurs, des activités comme le vélo tout-terrain et, dans une moindre proportion, le *rafting* et le parapente, inconnues voici trente ans, se sont fortement développées, de même que les sports mécaniques (*quad* notamment) particulièrement peu propices au calme champêtre. Ces activités concernent une part importante des espaces ruraux y compris les plus éloignés. Leur caractère le plus souvent itinérant amplifie leur impact spatial. Souvent diffuses, ces activités sont parfois particulièrement concentrées comme dans le cas de la pratique du canoë-kayak sur la Dordogne, la Vézère, le Tarn et plus encore sur l'Ardèche qui accueille plus de 200 000 embarcations par an.

### **3.3. L'affirmation de l'usage de préservation des ressources naturelles**

Certaines zones au patrimoine naturel sensible sont menacées par les aménagements et la surfréquentation. Par ailleurs, la simplification des itinéraires techniques des cultures et la régression de la superficie en prairies (- 20 % en 20 ans environ) provoquent une diminution de la biodiversité. Ces évolutions suscitent des besoins de protection des espaces et espèces fragiles.

Ces espaces se prêtent également à la prévention des crues et à la mise en place de pièges à carbone pour limiter les émissions de gaz à effet de serre. Cette fonction de préservation suppose souvent des restrictions d'usage comme dans le cas de la limitation de l'activité agricole près des périmètres de captage. Elle nécessite aussi certains aménagements comme la création de corridors écologiques permettant la circulation des espèces ou la mise en place de services d'entretien et de surveillance des 157 réserves naturelles (avec un nombre équivalent de réserves volontaires et des zones centrales des parcs nationaux).

En plus des espaces au patrimoine bâti et naturel directement protégés, une portion importante du territoire est concernée par des périmètres qui, sans restreindre forcément les usages, distinguent leur valeur culturelle ou naturelle. Ainsi, environ un cinquième du territoire national est situé en zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique et plus de 12 % sont localisés par l'un des 44 parcs naturels régionaux.

## 4. Le rôle des acteurs dans l'évolution des conflits

### 4.1. Un degré d'organisation varié

**Les organisations professionnelles agricoles** (chambres d'agriculture et syndicalisme majoritaire) se sont structurées autour d'objectifs de développement quantitatif et d'une reconnaissance professionnelle fondée sur l'excellence technique. Elles ont été fortement associées à l'orientation et la mise en œuvre des politiques publiques. Dans la période récente, les instances de régulation ont été ouvertes au syndicalisme minoritaire et à l'échelle départementale, de façon plus limitée, à la société civile (associations de consommateurs et de défense de l'environnement notamment – cf. chapitre 2). Malgré leur diminution numérique les agriculteurs restent influents comme en témoigne leur forte représentation parmi les maires (18 % des maires élus en 2001 étaient des agriculteurs en activité contre 19,5 % en 1995). Avec un certain décalage dans le temps, les propriétaires forestiers ont obéi à une logique comparable d'organisation des filières économiques et de cogestion.

### **Les associations de pêche et de chasse sont également marquées par la cogestion**

Les fédérations départementales de chasse, récemment qualifiées d'"associations" par le législateur de 2003, répondent à un régime particulier, distinct en bien des points de celui fixé par la loi de 1901 relative à la liberté d'association : l'adhésion de toute personne qui souhaite exercer le droit de chasse y est obligatoire. De même, mise à part en eaux closes, la pratique de la pêche implique obligatoirement l'adhésion à une association de pêche. Structurées à l'échelon national, régional, départemental et local, ces associations sont chargées de la mise en valeur du patrimoine cynégétique ou piscicole, de la protection et de la gestion de la faune sauvage, de la formation, des plans de gestion départementaux. Elles sont associées à la répression du braconnage. Les fédérations départementales peuvent

se constituer partie civile pour les infractions aux dispositions relatives à l'exercice de la chasse et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts fixés par leurs statuts (*art. L. 421-6 du code de l'environnement*).

### Les activités sportives de pleine nature

Malgré les efforts de la Fédération française de randonnée pédestre, les activités de pleine nature sont encore très peu organisées. C'est le cas en particulier des activités de sports mécaniques (randonnée moto et récemment *quad*) qui perturbent le plus le milieu naturel et le voisinage et ne rassemblent qu'une part minime des pratiquants. Les kayakistes, les spéléologues et le Club alpin français mieux structurés constituent de rares exceptions.

### Les associations de défense de l'environnement

Les associations de défense de l'environnement bénéficient, depuis 1976, d'une procédure d'agrément qui leur confère des possibilités d'intervention particulières. À ce titre, elles participent à l'action publique, en particulier en siégeant au conseil d'administration de certains établissements publics (Conservatoire du littoral par exemple) et dans beaucoup de commissions administratives. En outre, ces associations exercent des recours devant les tribunaux. Sous réserve de démontrer une qualité pour agir, ces associations agréées bénéficient d'une présomption d'un intérêt pour agir devant les juridictions administratives et peuvent exercer les droits reconnus aux parties civiles en réparation des préjudices. Les associations non agréées exercent leurs actions contentieuses dans les conditions du droit commun (préjudice direct, matériel et certain).

Différentes analyses (Bonnin-Luquot, 1983, Lascoume, 1994, Lecourt, 2003) établissent un classement entre les associations de défense de l'environnement selon leur échelle géographique d'action et leur degré de spécialisation.

- **Les associations de défense d'un intérêt ponctuel** sont proches du réflexe "NIMBY", (traité au § 4.2.). Elles dénoncent les problèmes de qualité de vie remettant en cause les intérêts de leurs membres. Leur registre d'intervention, leur périmètre et leur revendication sont souvent très limités. Leur durée d'existence est généralement éphémère, à moins que l'association ne s'implique contre un nouveau projet ou ne propose une alternative.
- **Les associations locales de défense d'intérêts plus diversifiés** interviennent à un niveau local mais se réfèrent à des préoccupations plus générales, souvent l'ensemble des problèmes d'environnement liés à un territoire donné.
- **Les associations "focalisées"** défendent une cause présentée comme générale. Leur but peut concerner la protection de la faune ou de la flore (cas de la Ligue de protection des oiseaux – LPO, de l'ANTER TOS), d'un milieu ou d'un site. L'espace concerné par leur préoccupation est souvent vaste, leurs effectifs nombreux et leurs modes d'intervention qui sont diversifiés s'étendent parfois à la gestion et à l'expertise.

• **Les associations généralistes** ont une forte pérennité, leurs objectifs comme leurs méthodes d'intervention sont plus diversifiés. On peut citer notamment France Nature Environnement (FNE) qui trouve son origine dans la tradition des sociétés savantes de sciences naturelles et joue un rôle fédérateur important à l'échelle nationale. Il existe aussi des structures régionales dynamiques <sup>1</sup>.

Au cours du temps, il arrive que des associations d'un intérêt ponctuel évoluent vers des sujets locaux plus diversifiés.

### Le rôle de l'image de marque

L'image de marque que les différents types d'usagers donnent d'eux-mêmes et parviennent avec un succès variable à faire partager à leurs interlocuteurs conditionne également leur influence et leur capacité à passer des accords avec d'autres groupes sociaux et avec l'administration. En ce qui concerne les usages productifs, on touche là à l'identité professionnelle de chaque corps de métier dans sa relation avec la gestion du territoire d'activité. Ainsi, par exemple, les polémiques à propos des modalités de protection des loups remettent en cause l'identité professionnelle des bergers. Le fait que les exploitants de carrières se perçoivent et se présentent comme des industriels et non pas comme des carriers propriétaires ou gestionnaires fonciers influence leur comportement par rapport au milieu naturel et vis-à-vis des élus et des résidents.

De leur côté, les divers usagers des activités de pleine nature se réfèrent à des images de marque très différentes qui structurent leur comportement en cas de conflits. Le contraste est particulièrement saisissant entre les pêcheurs revendiquant l'accès à leur territoire d'activité au nom de leur ancrage local et d'une tradition millénaire et les kayakistes qui jouent sur une apparence beaucoup plus sportive en se servant de la notoriété tirée des innombrables succès aux compétitions olympiques et mondiales, pour fonder leur légitimité à accéder à une part toujours plus large de l'espace naturel.

### 4.2. Quelques aspects des stratégies des acteurs par rapport à l'évolution des conflits d'usage

#### Le rejet systématique des projets : la signification du phénomène "NIMBY"

Utilisée à l'origine par les aménageurs américains pour stigmatiser et dévaloriser les oppositions locales, l'expression NIMBY : *Not In My Back Yard* laisse entendre que dans le jardin d'à côté, le projet ne dérangerait pas les opposants locaux. L'expression souligne de ce fait le caractère égoïste du syndrome "NIMBY", par

---

(1) Ces structures sont généralement affiliées à FNE. Il s'agit par exemple de la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (FRAPNA), la Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne (SEPNB) qui a joué un rôle précurseur en créant des réserves ornithologiques sur le littoral, la SEPANSO (Fédération des sociétés pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest).



opposition à l'intérêt général dont serait porteur le projet d'aménagement attaqué. D'autres expressions aussi péjoratives insistent sur l'étroitesse des intérêts en jeu.

Importés du monde anglo-saxon, ces acronymes sont depuis quelques années repris dans le monde francophone. En France, les débats et oppositions autour du syndrome "NIMBY" prennent un caractère particulier du fait de notre histoire politico-administrative.

---

### Des acronymes soulignant l'opposition entre intérêt général et intérêt particulier

"NIMTO" : *Not In My Term of Office* (pas durant mon mandat électoral) est la version électoraliste du "NIMBY", désignant les élus, notamment locaux, se joignant à l'opposition de leurs électeurs potentiels face à un projet d'aménagement (ou "NIMEY" : *Not In My Election Year*).

"NIMBY" et "NIMTO" sont deux formes de dénonciation de la défense de l'intérêt particulier (qu'il soit local et/ou électoral) au détriment de l'intérêt général.

Quelques réponses à l'accusation de "NIMBY" ont été également formulées. Elles insistent sur l'élargissement possible des enjeux de l'opposition.

Élargissement au niveau de la localité => "LULU" : *Locally Unwanted Land Use* : passage du territoire du projet au projet de territoire.

Globalisation planétaire => "NOPE" : *Not On the Planet Earth* (ni ici ni ailleurs).

Un contre-argument consiste à stigmatiser l'immobilisme auquel peut conduire le slogan "ni ici ni ailleurs". Ce contre-argument est résumé par un nouvel acronyme.

"BANANA" : *Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything* stipulant que l'on ne peut faire le deuil de créations d'emplois au nom de la protection de l'environnement (Claeys-Mekdade, 2003).

---

L'héritage centraliste exacerbe le dualisme entre intérêt général et intérêt particulier considéré comme strictement équivalent à l'opposition entre le national et le local (Claeys-Mekdade, 2003).

Un climat de suspicion mutuelle a longtemps régné : d'une part, les militants locaux accusent l'État d'abuser de son monopole de l'intérêt général, qui, sous couvert de l'unité et la modernisation de la France, défendrait des intérêts écono-

miques spécifiques, d'autre part, l'État ou les aménageurs accusent les militants locaux d'attenter à l'intérêt général au nom d'intérêts strictement particuliers.

L'argumentation est parfois plus élaborée. L'aménageur s'attachera par exemple à contrer l'argument de la sauvegarde du patrimoine local en se référant à un enjeu environnemental réputé plus prioritaire. Ainsi, à propos de la construction des plates-formes logistiques dans la région lyonnaise l'aménageur aura soin de souligner que les conflits au nom du respect du cadre de vie conduisent à freiner l'adoption de technologies de transport dont l'effet favorable sur l'environnement global est unanimement reconnu comme le transport combiné et le ferroutage qui nécessite d'utiliser de vastes terrains.

De manière générale, les divergences d'interprétation du phénomène "NIMBY" portent d'abord sur ses causes. Certains commentateurs interprètent le "NIMBY" comme l'expression d'un rejet identitaire qui relève du même processus d'exclusion que la xénophobie. Les critiques portent aussi sur les effets du phénomène. Le rejet généralisé des aménagements peut entraîner un ralentissement de l'activité économique globale. Quand le phénomène se focalise sur certains sanctuaires il a pour conséquence une concentration des nuisances dans des zones offrant une moindre résistance sociale.

Certains observateurs voient dans le "NIMBY" le signe d'un besoin inassouvi de consultation, d'information, d'implication dans la phase préparatoire de la prise de décision. Ils estiment plus positivement que le phénomène "NIMBY" peut créer des dynamiques sociales qui entraînent par exemple le développement des compétences de contre-expertise ou de conception de projet économique à composante patrimoniale. Ainsi à Guérande, c'est le rejet d'un projet touristique de grande ampleur qui a donné naissance à une association qui est parvenue à relancer la production de sel à haute valeur ajoutée en créant de nombreux emplois. En Rhône-Alpes, l'Association de développement du "Y" grenoblois – qui coalise agriculteurs et élus locaux pour défendre l'agriculture en territoire périurbain en développant les circuits de commercialisation directe et en participant aux réflexions d'élaboration des documents d'urbanisme – est née d'un réflexe "NIMBY".

L'action de refus initiale est surtout positive quand elle entraîne chacun des protagonistes à reconsidérer sa position : les militants locaux cherchent à passer de l'opposition à la proposition et à prendre en considération des enjeux globaux sans perdre leur ancrage local tandis que l'État développe des processus de concertation, inscrits dans une logique de démocratie participative.

Ces deux logiques simultanées et complémentaires contribuent à reconsidérer le dualisme intérêt général/intérêt particulier.

### **L'évolution de l'échelle des conflits**

Dans certains cas, le conflit reste confiné à l'échelle locale. La mobilisation des acteurs demeure circonscrite au périmètre où se manifestent les causes pratiques

du conflit (projet d'implantation, lieu de compétition pour l'accès ou la consommation de la ressource, aire de propagation des nuisances et des pollutions dénoncées). Dans d'autres situations, l'aire de mobilisation des acteurs s'accroît progressivement, de l'échelon local vers l'échelle régionale et nationale bien au-delà des sites directement concernés. Cette extension s'accompagne d'une montée en généralité des arguments employés car généralement seule la référence à des valeurs plus générales peut entraîner des personnes qui n'ont pas d'intérêt immédiat en jeu à s'impliquer dans le conflit. La presse et les médias audiovisuels jouent alors un rôle crucial dans l'extension des conflits.

Mais tous les conflits importants ne suivent pas ce processus de propagation plus ou moins rapide. Dans de nombreuses situations le conflit se manifeste d'abord à l'échelle nationale ou internationale pour s'incarner ensuite localement. Ainsi, par exemple, la polémique de la mortalité des abeilles par les pesticides a pris d'abord la dimension nationale d'un conflit sanitaire et d'environnement dans lequel les apiculteurs mettent en cause les groupes chimiques producteurs des spécialités incriminées mais aussi l'État. Privé d'un dialogue normal avec les pouvoirs publics, les apiculteurs ont décidé d'intervenir massivement auprès de l'opinion et des médias en éveillant ses craintes et en mettant en cause les agriculteurs. Le conflit d'usage localisé aux confins du Gers et de la Haute-Garonne avec les agriculteurs apparaît ainsi seulement dans un second temps. Il peut être interprété comme un effet collatéral du blocage du dialogue avec l'administration.

Ainsi, la gestion publique des conflits d'usage doit tenir compte de ce passage des conflits à différents niveaux d'échelle.

---

## 5. Conclusion

La plus grande mobilité des populations, l'amélioration de l'accessibilité et le repeuplement d'une part importante des campagnes, concourent à transformer profondément la nature des conflits d'usage tandis que l'évolution des techniques de production contribue aussi à ce changement.

L'absence de statistiques générales gêne l'identification du phénomène, les sources fragmentaires permettent seulement de cerner différents indices d'évolution. Les conflits d'usage traduisent des antagonismes multiples parmi lesquels les oppositions entre activités productives (au sens large du terme en incluant les transports, le tourisme et le traitement des déchets) et les autres usages (résidentiels, loisirs ou de préservation) occupent une place prépondérante. Les activités récréatives créent surtout des conflits entre adeptes de loisirs concurrents ou avec les propriétaires.

Dans ce contexte, s'il est souvent déploré, le conflit d'usage correspond à une situation d'antagonisme qui fait partie intégrante des relations sociales et n'est pas exclusivement négative. En effet, les conflits d'usage peuvent permettre de favoriser la reconnaissance d'acteurs nouveaux ou une meilleure organisation d'autres

## Chapitre Premier

---

acteurs déjà en place et d'être saisis par les pouvoirs publics comme une opportunité pour chercher à organiser une conception renouvelée de l'intérêt général.

Cette optimisation dépend en particulier de la manière dont sont utilisées l'expertise et la concertation (objets du chapitre 2).

## CHAPITRE 2

---

### L'expertise et la concertation, facteurs de réduction ou d'amplification des conflits

L'expertise comme la concertation jouent un rôle à la fois important et ambivalent dans les conflits d'usage.

Du développement d'une expertise diversifiée et de la concertation qui la favorise sont attendues une amélioration de la prévention et de la gestion des conflits à la condition expresse qu'elles soient bien menées. À défaut, leurs carences exacerbent les antagonismes. Ainsi, la qualité de l'expertise, comme son utilisation, sont souvent critiquées à propos de projets d'aménagement ou d'affaires de pollution et de nuisances. De même, la concertation est fréquemment suspectée de ne constituer qu'un simulacre destiné à faire accepter un projet préétabli et totalement verrouillé (Lolive, 2001). Les instances de concertation sont suspectées de fonctionner comme de simples chambres d'enregistrement.

L'apologie de la concertation a accompagné une profonde transformation du référentiel de l'action publique qui, de la reconstruction aux années 1970, a été fondée sur le monopole de l'expertise publique. Celle-ci était assurée par un État considéré comme le détenteur exclusif de l'intérêt général et le seul capable de maîtriser techniquement les modes opératoires nécessaires pour l'atteindre.

Depuis le début des années 1970, cette transformation se réalise sous l'effet d'importants changements, sociaux et institutionnels (émergence d'une sensibilité plus forte à l'égard de l'environnement et du cadre de vie, décentralisation, influence croissante de l'Union européenne sur les références de l'action publique), économiques (hégémonie de la référence au marché). Ces mutations sociales se caractérisent en particulier par la judiciarisation des relations, notamment entre les individus et les pouvoirs publics, par des attentes sociales relayées de manière ciblée par les médias, par un accès plus aisé à l'information sur les déterminants techniques et politiques de la décision publique.

Les conflits d'usage remettent en cause la conception traditionnelle de l'intérêt général, utilisée habituellement comme un argument d'autorité par les pouvoirs publics, détenteurs d'un monopole de l'expertise, pour imposer un choix de manière indiscutable. Face à cette situation, les contestations les plus radicales exprimées lors des conflits d'usage (et plus précisément des conflits d'aménagement) peuvent conduire à un relativisme généralisé livrant les décisions collectives aux seuls rapports de force.

Les conflits d'usage peuvent aussi donner l'occasion d'engager un troisième type de démarche qui consiste à construire l'intérêt général dans le cadre d'un processus de concertation avec les différents usagers, comportant notamment la diversification des formes d'expertise. Dans ce cas, l'intérêt général nécessite la mise en place d'une "démocratie technique" (pour reprendre l'expression de Callon, Lascoumes et Barthe, 2001) dont l'efficacité dépend des modalités de la concertation et de l'expertise.

Ces évolutions nécessitent un renouvellement du positionnement de l'État. Afin d'étudier les possibilités de mieux gérer les conflits d'usage, il convient tout d'abord d'analyser les relations entre expertise et conflits d'usage, ensuite d'énoncer la définition de la concertation telle que la conçoit le groupe, avant d'étudier, dans un troisième temps, les divers dispositifs mis en place par les pouvoirs publics en particulier par l'État pour favoriser la concertation.

Enfin, nous reviendrons en conclusion générale du chapitre sur les principaux avantages et limites de la concertation.

### 1. L'expertise au cœur des conflits d'usage

Nous retenons une définition large de l'expertise en considérant comme telle toutes les formes d'estimations et d'évaluations réalisées dans une logique d'action pour éclairer les choix, individuels ou collectifs, dans un contexte instable et incertain.

#### 1.1. Les domaines de l'expertise mobilisés lors des conflits d'usage

Au cœur des conflits d'usage se trouvent des questions de gestion des biens environnementaux (eau, air, diversité biologique), des problèmes d'aménagement, de nuisances (bruit), de dommages ou plus classiquement de droit d'accès et d'estimation du prix des terres, qui créent des situations d'incertitude.

Pour éclairer l'action dans ce contexte incertain et instable, le recours à l'expertise s'impose. En matière de conflits d'usage, l'expertise peut concerner de nombreux **domaines d'application** :

- **Appréciation préalable des effets d'une activité, l'impact d'un projet.** L'étude d'impact est rendue obligatoire avant de réaliser certaines opérations d'équipement

ou d'aménagement. Quand l'activité mise en cause est déjà en place, l'expertise est employée de manière privilégiée pour contribuer à **l'appréciation des nuisances** ou l'évaluation des risques souvent difficile, voire impossible en ce qui concerne la quantification des effets. Il peut s'agir, par exemple, des émissions des incinérateurs ou des sites classés Seveso, ou de nombreux autres cas de conflits identifiés au chapitre Premier.

- **Effets positifs engendrés par les activités** (la contribution au paysage par le maintien d'une activité agricole ou sylvopastorale).

- **Optimisation de la localisation d'un équipement** (implantation d'une centrale électrique ou d'éoliennes notamment) ou d'un site de production, par exemple en comparant les inconvénients et les retombées positives grâce à l'analyse économique (méthode coûts/avantages), confrontée aux difficultés bien connues de l'évaluation d'éléments difficilement chiffrables.

- **Estimation d'une richesse** en vue d'un classement qui soumet les usages de certains espaces à des règles particulières. L'expert sera chargé d'apprécier la richesse culturelle ou naturelle de sites classés au titre de la rareté de leur patrimoine historique (monument historique) ou biologique (arrêté de biotope, périmètre *Natura 2000*). Sur le territoire (rural en particulier), l'estimation de cette richesse par les experts entraîne la délimitation de périmètres de protection sur lesquels s'exercent d'autres usages, comme dans le cas des captages d'eau potable. Dans un autre registre, l'expertise peut servir également à cerner la richesse économique d'un gisement et à établir une délimitation entre la zone à exploiter et celle à préserver (cas des ZERC pour les carrières).

- **Évaluation du coût des dommages aux biens ou des manques à gagner.** L'expertise consiste à apprécier la perte de valeur subie par un terrain ou tout autre bien matériel, afin de fixer le montant des éventuelles compensations qui seront dispensées ensuite aux parties lésées <sup>1</sup>.

- **Certification de la qualité d'un service ou d'un produit.** L'expertise peut conduire à homologuer un produit dont les effets sur le voisinage risquent de faire l'objet de contestations (produit phytosanitaire par exemple). L'expertise joue un rôle indirect dans la construction sociale de nouveaux marchés qui peuvent permettre, parfois, de tempérer les tensions en facilitant la mise au point de normes. Dans le cas des boues de stations d'épuration notamment, l'intervention d'experts pour garantir leur innocuité sont susceptibles de contribuer à transformer des résidus en véritables produits, objets d'un échange et à tempérer ainsi les tensions qui naissent des épandages.

---

(1) Très souvent, les dommages étudiés concernent des biens ayant une dimension immatérielle – diversité biologique, pollution de l'air, des sols, qualité du paysage, ce qui rend l'évaluation des coûts nettement plus délicate et demande de faire appel à des techniques économiques très spécifiques.

Le champ de l'expertise dans son rapport avec les conflits d'usage pourrait en principe concerner les missions d'évaluation des politiques publiques, si ses conclusions faisaient l'objet d'une large publicité. Ainsi la révélation que telle aide publique a contribué à concentrer les émissions polluantes dans des zones de forte densité serait susceptible de relancer les polémiques locales. Le plus souvent ces évaluations sont faiblement diffusées.

### **1.2. L'expertise constitue un sujet, par définition polémique**

Idéalement, l'expertise est censée identifier les éléments nécessaires à une décision rationnelle. Elle se présente elle-même comme impartiale, parce que fondée sur un savoir que les parties en présence ne possèdent pas ou qu'elles ne veulent pas entendre. Sa fonction est de permettre la résolution la meilleure d'un conflit, en ne tenant compte de la partialité de chaque groupe que dans la mesure où cette partialité pourrait contribuer à la définition de l'intérêt général. L'expertise est donc l'irruption de la raison, de la mesure et de la science dans l'irrationnel propre à tout conflit. Par là, elle substitue la décision orientée par le souci du bien commun à la lutte des arbitraires partiels. L'expertise serait ainsi le vecteur de l'universel dans les situations concrètes vécues. Dans l'idéal, elle est censée apporter une contribution décisive et définitive à l'identification de l'intérêt général.

Dans la réalité, les choses sont beaucoup plus opaques. Avivés par le climat polémique qui accompagne ces pratiques, de nombreux doutes pèsent sur la légitimité tant de l'expert que de l'expertise.

D'une part en effet, l'expert intervient toujours à l'intérieur d'une logique d'action conduite selon des rapports de force (matériels ou symboliques). Aux yeux des parties en conflit, l'expert ne peut guère apparaître comme détenteur d'une vérité surplombante, impartiale et donc bonne par nature ; il est au contraire souvent inévitable qu'il apparaisse soit comme une nouvelle partie qui entre en lice, soit comme une force d'appoint de la partie adverse. L'expert s'extrait difficilement des divergences palpables et mesurables d'intérêts. Les différentes procédures mobilisables pour garantir sa mise à distance des jeux d'intérêts (collégialité dans la désignation, transparence des circuits de rémunération et mutualisation des fonds) empêchent rarement les suspicions <sup>1</sup>.

D'autre part, la question de la légitimité même de l'expertise se pose. Souvent, les conflits s'exacerbent du fait qu'ils se déploient dans des conjonctures problématiques (Granjou, 2004), où aucun savoir global et synthétique n'est vraiment constitué, où il n'a pas encore de légitimité, et où il ne fait pas autorité <sup>2</sup>.

---

(1) Récemment, le problème posé par la rémunération des commissaires-enquêteurs a été résolu partiellement par la création d'un fonds. Le décret du 5 novembre 2002 met fin à la rémunération directe du commissaire-enquêteur par le maître d'ouvrage pétitionnaire.

(2) Les savoirs institutionnalisés n'échappent d'ailleurs pas non plus à la contestation.



Une connaissance certaine et assurée faisant défaut, l'expertise, qui intervient toujours en situation concrète de polémique, mobilise des compétences partielles et, partant, partiales. Dès lors, l'expertise devient en tant que telle suspecte : qui garantit la validité de son savoir ? Si l'expert, seul détenteur de son savoir, s'auto-proclame tel, sa parole risque de n'être pas reconnue. Si, à l'inverse, l'expert reconnaît la relativité et la faillibilité de ses analyses, il se soumet de facto lui-même à une expertise de rang supérieur, au niveau de laquelle on retrouve les mêmes problèmes (régression à l'infini : il faut un expert pour expertiser les experts, etc.).

Très schématiquement, trois modèles d'expertise peuvent être distingués :

- expertise fondée sur une scientificité "indiscutable" et une rationalité absolue de l'État, exposée au risque de manipulation de la notion de l'intérêt général ;
- expertise "profane" érigée en contre-modèle exclusif, ou confrontée sans médiation particulière à l'expertise scientifique. Cette démarche présente le risque de renoncer à l'objectif de vérité et, dans un climat de relativisme généralisé, d'exprimer uniquement des idéologies et de purs rapports de force ;
- expertise qui permet d'établir, dans une situation d'incertitude, des règles d'objectivation (Damien, 2001). Il s'agit d'intégrer des registres d'appréciation différents tout en évitant de dériver vers le relativisme absolu. L'expertise alors pratiquée est très différente de l'expertise scientifique et fortement tournée vers l'animation. Elle devra être capable d'accompagner les groupes représentant les différents usagers vers l'objectivation des points de vue de manière à favoriser la construction de l'intérêt général.

Dans les conflits d'usage, l'expertise, selon ses références, son style, son déroulement, la réceptivité variable des acteurs mais aussi le moment auquel elle intervient, peut avoir différents effets, modérateurs ou amplificateurs des conflits :

- anticiper les tensions entre acteurs et prévenir les conflits d'usage en améliorant la qualité de l'information ;
- proposer des solutions apaisantes à des conflits déjà enclenchés ;
- éclairer la résolution contentieuse d'un litige (comme dans le cas de l'expertise judiciaire) ;
- déclencher des conflits en raison des types de choix qu'elle préconise. Dans ce cas, les conclusions de l'expertise cristallisent et fédèrent les opposants ;
- amplifier les conflits en cours en laissant planer auprès des populations concernées la suspicion de collusion entre l'expert et l'opérateur.

### **1.3. Les acteurs de l'expertise en relation avec les conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains**

- L'État et ses corps techniques ont développé des capacités d'expertise sur un registre scientifique et/ou technique qui se sont particulièrement affirmées pendant les années de forte croissance. L'ouverture des dossiers, la communication des informations (après la loi du 17 juillet 1978), la mise en discussion de l'expertise, la confrontation à d'autres expertises n'est pas spontanée et nécessite un changement souvent important des pratiques.
- Les établissements publics ou tout organisme chargé de la gestion d'un bien environnemental, les parcs nationaux, les PNR, les agences de l'eau, le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, etc.
- Les collectivités territoriales et leurs propres capacités d'ingénierie.
- L'université, les établissements publics scientifiques et techniques.
- Les entreprises (exploitations agricoles comprises) et les entrepreneurs, leurs organisations professionnelles, les chambres consulaires, certains établissements publics de l'État (tels l'ONF, l'ONCFS, le CSP...).
- Les usagers récréatifs.
- Les autorités administratives indépendantes chargées notamment de l'appréciation de certains risques (Agence française de sécurité sanitaire des aliments) et de certaines nuisances (bruits).
- Les cabinets d'expertise qui dépendent parfois de grandes sociétés internationales, de bureaux d'étude de taille plus modeste ou de travailleurs indépendants comme dans le cas des experts fonciers qui interviennent avant le conflit ou après, dans le cadre de leur mission d'expertise auprès des tribunaux ; les consultants spécialisés dans les questions d'environnement.
- Les associations locales, les fédérations régionales et nationales d'environnement, toutes les associations de gestion des espaces naturels (dont les conservatoires régionaux des espaces naturels). Dans certains cas, les associations locales sont le pur produit de mobilisations spontanées à propos d'un enjeu local. Leur capacité à mobiliser de l'expertise est variable, selon la composition sociale des territoires. Elle est marquée par une très grande personnalisation (la disparition de tel botaniste ou entomologiste conduit à la perte totale de capacité d'expertise de telle association locale ou régionale...). À l'échelle régionale et nationale existent de grandes associations stables, en partie professionnalisées, partenaires reconnus, habituels et indispensables des administrations. Leur capacité d'expertise est souvent développée et d'un niveau assez comparable, dans leur domaine spécifique, à celle des grands opérateurs publics ou privés. Selon Boy (2002), d'une certaine manière, le débat devient un débat d'experts de camps opposés.

Ces divers acteurs fondent leur expertise sur des registres différents selon la nature de leur expérience : chercheurs/praticiens, spécialistes/non-spécialistes, légitimité par la compétence, légitimité par la représentativité.

La qualité et l'objectivité de l'expertise sont bien entendu cruciales pour que les différentes parties puissent s'entendre sur des délimitations de zones de protection ou d'exploitation, des localisations, des compensations financières, des règles de gestion communes, et fixer les termes des accords qui bien souvent les accompagnent. Mais cette objectivité est souvent contestée.

#### 1.4. La contestation de l'expertise comme source de conflits d'usage

La contestation des choix publics accorde une large place à la remise en cause des expertises qui les fondent. Cette contestation constitue un élément essentiel de nombreux conflits, qu'il s'agisse de l'ouverture d'une carrière, de la construction d'une centrale électrique, de l'installation d'un centre de traitement de déchets, du tracé d'infrastructures de transport, etc. *Natura 2000* a été également concerné par ce type de polémique.

##### Une contestation du monopole de l'expertise

La suspicion sur la partialité de l'expertise est **particulièrement exacerbée lorsque c'est l'opérateur lui-même qui pratique l'expertise** (cas des firmes de l'agro-chimie pour l'homologation des produits phytosanitaires, cas des carriers lors du choix de localisation et d'aménagement des sites, des tracés routiers et ferroviaires, cas d'EDF pour l'impact des centrales hydrauliques ou nucléaires, etc.) et détient le monopole de la réalisation et de la diffusion du diagnostic. Le doute est également développé quand l'expert est sur le plan institutionnel et culturel proche de l'opérateur (cas du Muséum d'histoire naturelle, des experts associatifs et du ministère de l'Environnement dans le dispositif *Natura 2000*).

Les contestataires dénoncent souvent ce qu'ils tiennent pour une illusion, à savoir la séparation entre un expert qui énonce une réalité neutre fondée sur des preuves absolues et "indiscutables" et le politique qui décide *a posteriori* sur la base de l'énoncé d'une expertise conduite en totale indépendance.

La contestation se cristallise ainsi principalement **contre le monopole de l'expertise officielle** et dénonce les risques de collusion entre les experts et les promoteurs (publics ou parfois privés) du projet (concernant par exemple la pertinence d'un périmètre de classement, le tracé d'une infrastructure de transport, l'implantation d'un site de production)<sup>1</sup>. Ces derniers sont suspectés de manipuler les normes adoptées pour fonder les critères de jugement et d'organiser la rétention de l'information afin d'éviter les remises en cause.

---

(1) Ce sentiment est exacerbé par le fait que, en cas de contestation, le juge administratif exerce un contrôle restreint sur la définition de ces périmètres.

La situation de monopole de l'expertise officielle constitue un problème crucial et récurrent qui peut conduire l'opinion à considérer **qu'in fine la raison de l'expert est toujours celle du plus fort** (en l'occurrence le commanditaire).

### **L'expertise sur un registre purement scientifique comporte des limites intrinsèques**

Beaucoup plus que la compétence des experts, les opposants remettent en cause les fondements scientifiques invoqués en insistant sur les zones d'incertitudes et de controverses des disciplines mobilisées, les limites et les ignorances inhérentes à la construction et à la formulation des faits scientifiques. Les modalités des protocoles d'expérimentation, par exemple, se trouvent mis en cause.

Indépendamment du risque de collusion, amplifié par l'opacité des circuits de financement, la conduite de l'expertise en référence à des fondements scientifiques exclusifs présente **des limites intrinsèques**.

La contestation de l'expertise, dans ce domaine, porte d'abord sur les méthodes utilisées, notamment dans le cadre des études d'impacts. Les remises en cause concerneront aussi bien la fiabilité du contrôle des émissions polluantes, les choix des paramètres retenus dans l'analyse coûts-avantages pour déterminer l'implantation d'un aéroport, le protocole d'expérimentation employé pour apprécier l'innocuité d'un produit phytosanitaire. Souvent c'est également l'utilisation des résultats de l'expertise qui est contestée.

La polémique porte alors sur le choix des normes à l'aune desquelles les scientifiques devront se prononcer. Selon les cas, c'est le choix du niveau de l'indice ou de sa nature qui est contesté. Sur la question de la qualité de l'eau, la pertinence de la norme européenne de 50 milligrammes d'azote par litre a longtemps fait l'objet de polémiques largement médiatisées, remettant en cause à la fois le niveau de l'indice retenu mais aussi sa nature, ce qui a conduit longtemps à focaliser les problèmes sur la pollution azotée.

Ces limites intrinsèques proviennent souvent de l'attention insuffisante accordée à l'analyse des représentations du problème par les parties concernées. Cette carence peut conduire à apprécier un phénomène à travers des indicateurs précis et objectifs mais qui, au fond, ne traduisent pas réellement les enjeux exprimés par les populations les plus directement concernées.

La mesure scientifique est recherchée pour introduire de l'objectivité dans l'appréciation du problème. Mais il existe parfois un décalage important entre ce qui est mesuré et mesurable et les réels enjeux.

Le cas de la gêne sonore dans les aéroports illustre bien comment les différents protagonistes, qui doivent gérer une gêne évidente, ont du mal à s'accorder sur les contours du problème à résoudre. L'appréciation de la gêne sonore est une source d'incompréhension entre les résidents et les responsables du transport aérien. Les

autorités des aéroports établissent une équivalence entre gêne et niveau de bruit. Elles bâtissent toute leur politique de gestion de la gêne sonore (zonage de construction, attribution des indemnisations) sur la mesure du bruit évalué par des indices très sophistiqués (Barraqué, 2002).

Les riverains, quant à eux, font appel à la notion beaucoup plus générale de **nuisance sonore** qui s'étend aussi bien aux problèmes de cadre de vie que de santé qu'ils ressentent. Ils contestent souvent les normes de bruit, arguant que le volume de bruit est sensible aux conditions climatiques, aux déviations des axes de décollage, et bien sûr aux personnes qui les perçoivent. Pour les riverains il n'y a pas d'équivalence entre **le niveau de bruit mesuré** et le degré de gêne ressentie. Dans ce cas, indépendamment de l'objectivité de la mesure et de l'expertise, c'est le lien entre le problème à traiter et son estimation scientifique qui est mis en cause. Le choix des indicateurs dépend à la fois de la commande, de son interprétation et des moyens disponibles.

La recherche de précision scientifique peut conduire parfois à s'éloigner du sujet, en incitant à sélectionner, en raison de leur caractère mesurable, certains descripteurs plutôt que d'autres, pourtant plus proches du problème à traiter. Tout le travail d'une expertise novatrice consiste alors à rendre ces nouveaux descripteurs à leur tour objectivables.

Dans le cas des conflits d'usage, la conduite de l'expertise est rendue particulièrement difficile par **la dimension subjective et symbolique des problèmes à expertiser**. Ces divergences perturbent le dialogue entre les acteurs et gênent (en plus des questions d'intérêt) la construction d'une représentation commune des problèmes. On trouve une situation assez similaire dans de nombreux cas comme la gestion des espèces protégées, des boues de station d'épuration ou des déchets ménagers.

Ces dernières décennies ont été marquées par la contestation de la situation du monopole de l'expertise officielle et de la position de l'État dans ce domaine. Le public – généralement par l'intermédiaire des associations de défense de l'environnement, et parfois aussi les organisations professionnelles – revendiquent, d'une part, plus d'informations sur les expertises pratiquées par les organismes officiels et, d'autre part, une évolution des formes d'expertise et l'adoption de démarches plus participatives.

### Plusieurs registres de contestation et d'alternative à l'expertise officielle se développent

Au-delà de la mise en doute systématique de "l'expertise officielle", les opposants cherchent à faire valoir leur avis, soit par la mise en place de capacité d'expertise (ou de contre-expertise) sur des bases scientifiques, soit par l'apologie parfois médiatisée de l'expertise "profane" fondée sur l'expérience directe et la pratique d'un métier souvent vécu comme marginalisé ou d'une activité abusivement minorée.

Une même catégorie d'acteurs n'intervient pas toujours inéluctablement sur le même registre d'expertise. La capacité de changer de registre selon les cas et les enjeux constitue d'ailleurs une ressource stratégique précieuse pour accroître les marges de négociation. Ainsi, les représentants des agriculteurs ou des sylviculteurs vont mobiliser un registre technico-scientifique pour défendre leur choix technique. Dans le cadre des discussions de la procédure *Natura 2000*, du moins en fin de la première phase, avant la négociation des formes de gestion, le registre utilisé associe à des critères techniques des arguments liés à l'expérience et à la pratique du territoire.

De même, les associations de défense de l'environnement vont alterner les registres. Dans certains cas, comme *Natura 2000*, l'État ne disposant pas des compétences scientifiques suffisantes pour évaluer la nature, il fait appel au mouvement associatif qui s'inscrit dans la tradition pluri-séculaire des sociétés savantes. Dans d'autres cas, le mouvement associatif, s'appuyant sur ses structures, développera des arguments liés à l'expérience vécue par les résidents. Une partie des arguments utilisés pour contester une infrastructure de transport ou un incinérateur sont développés sur ce registre.

### Favoriser la confrontation de plusieurs types d'expertises

Au-delà de la vérification des fondements de l'expertise unique, il existe d'autres solutions qui consistent à diversifier les expertises en permettant la confrontation entre des expertises de différentes natures (*cf. supra*) associant notamment des registres à dominante scientifique ou profane.

La confrontation des expertises, parfois assimilée à la pratique de l'expertise concertée (ou collégiale), présente différents avantages qui sont amplifiés quand elle prend une réelle dimension pluridisciplinaire.

Cette confrontation peut permettre de faciliter l'expression de toutes les formes d'expertise à chacune des phases d'élaboration du projet : diagnostic, objectifs et moyens, mais sans prééminence de tel ou tel intérêt. Encore faut-il que la diversification des types d'expertises (registres scientifiques, écologie ou plus technico-économiques, agronomie, notamment), soit concomitante.

Dans ce concert, les scientifiques ne sont pas les seuls habilités à dresser et à valider le diagnostic. Surtout la connaissance scientifique est à la fois mise à l'épreuve des autres formes de connaissance et incitée à justifier ses méthodes, le contexte de recueil de données, ses incertitudes et ses lacunes éventuelles.

La concertation entre experts peut susciter des études complémentaires ou l'actualisation des données et une transformation tangible par rapport au projet initial. La confrontation des registres de connaissance et la production en commun de nouvelles connaissances à la fois sur les milieux et les pratiques contribuent fortement à désamorcer certains conflits qui ne sont pas tous liés directement à des antagonismes objectifs entre intérêts mais aux écarts de représentation des terri-

toires, de leurs richesses naturelles et des pratiques qui s'y exercent. Au cours de la deuxième phase de la procédure *Natura 2000*, les sites où des avancées ont été enregistrées sont ceux qui sont parvenus à organiser une telle confrontation des expertises (Pinton, Alphandéry et alii, 2003).

Ces controverses se développent dans un climat où les aspirations à une participation plus étroite aux choix publics s'accompagnent d'un certain scepticisme à l'égard tant des arguments de l'intérêt général considéré comme une simple rhétorique technocratique que de l'idée de progrès, en vigueur.

Les pouvoirs publics ont cherché à prendre en compte ces aspirations pour apaiser les tensions et éviter les blocages systématiques des projets (syndrome ou symptôme NIMBY développé en annexe) en développant des dispositifs de concertation. Cependant, l'idée qu'il sera possible d'obtenir *in fine* l'acceptation du projet initial au prix de modifications mineures est parfois implicite.

Ainsi, une partie de l'administration d'État et des maîtres d'ouvrage publics et privés continuent à considérer leur expertise selon une conception classique de l'aménagement qui enchaîne successivement des séquences consistant à "décider, annoncer, défendre, ajuster" (Barbier et alii, 2000). Dans d'autres cas, ces acteurs se préparent d'avance à la remise en cause des modalités majeures de leur projet et plus fondamentalement de leur opportunité. La confrontation des expertises, voire leur élaboration collégiale, nécessite un cadre collectif que favorise la concertation.

Les différents dispositifs de concertation peuvent être mis en œuvre selon l'une ou l'autre de ces logiques.

---

## 2. La concertation

Si elle s'est propagée très rapidement dans le discours public comme une impérieuse nécessité se concrétisant par de nombreux dispositifs, la concertation en France est une idée relativement neuve, comme en témoigne l'apparition tardive du terme dans nos dictionnaires (au cours des années 1960).

Selon Duran et Thoenig (1996), "*Le mouvement vers plus de concertation préalable à la décision est une caractéristique générale de la transformation des politiques publiques territoriales. Pourtant la légitimité des populations à participer aux processus de décision a longtemps été remise en cause*".

D'autres termes approchants sont souvent utilisés, indistinctement, pour désigner la concertation, comme la participation, la conciliation ou la consultation. *La participation* implique de s'associer, de prendre part, par exemple, à un avis ou à une action. *La conciliation* vise à établir un accord entre des personnes ou des groupes. De même, *la consultation* est employée pour désigner un échange réciproque

sans garantie de prise en compte de l'avis. L'intervention d'un tiers dans un conflit afin d'inciter deux parties ou plus à se réconcilier désigne l'acte *de médiation* selon Dziedzicki (2001) qui en distingue plusieurs types, en particulier la "médiation transformative" ayant un but d'amélioration des relations sociales dans une logique préventive et la "médiation résolution", à finalité curative. La relation de l'expérimentation franc-comtoise, menée par FNE (Benest et *alii*, 2004), illustre cette double fonction de la médiation. Les définitions de base de ces différentes notions sont développées dans l'annexe 4).

De manière souvent trop schématique, la concertation est associée à la question de la démocratie participative présentée en opposition à la démocratie représentative.

L'ambivalence sur la définition de la concertation et ses fonctions risque de se répercuter sur l'action publique. Aussi semble-t-il important, pour fonder notre réflexion et nos propositions sur l'évolution des modalités de gestion des conflits d'usage (présenté au chapitre 4), d'affiner, préalablement, notre définition de la concertation.

Après avoir défini les fonctions de la concertation, seront évoquées, ensuite, les principales caractéristiques des dispositifs publics existants en la matière.

### **2.1. Une définition de la concertation**

Cette définition comporte des aspects descriptifs tirés des auditions et de l'expérience du groupe, mais elle développe également une approche normative qui précise ce que, selon le groupe, doit être ou ne pas être la concertation relative aux conflits d'usage.

#### **La concertation comme construction rationnelle nécessaire pour objectiver les enjeux**

Au sens littéral du terme la concertation représente l'action de délibérer sur un projet que l'on veut conduire ensemble<sup>1</sup>. Par sa métaphore musicale, la notion de concertation suggère que les acteurs en présence vont pouvoir jouer ensemble, à condition d'établir des règles du jeu pour pacifier le conflit et éviter qu'il ne dégénère en cacophonie, voire même en une sorte de guerre sociale.

Même si elle s'accompagne d'une certaine inquiétude face au risque d'échec, susceptible d'envenimer le conflit en brisant des espoirs insatisfaits, la concertation prend de nos jours une dimension fondamentalement optimiste. Elle constitue, en effet, un pari social sur la possibilité de trouver un accord stabilisé qui satisfasse

---

(1) Diverses définitions du terme concertation et celles assez différentes utilisées indistinctement à sa place comme conciliation, consultation, information, participation, médiation sont précisées en annexe 4.



les attentes de la majorité des parties en rendant *in fine* difficile le recours à la violence. Dans le cas des conflits d'usage, cet accord pacifiant peut concerner les modalités d'utilisation du territoire. *A minima*, l'accord peut porter sur la définition précise des points de divergence et transformer le conflit en litige, mais un litige clarifié et simplifié quant à ses objets.

Même si elle intervient généralement dans une situation polémique, la concertation peut être utilisée à froid, en l'absence d'antagonismes patents, pour améliorer l'accord entre les parties. Autrement dit, si la concertation s'inscrit souvent dans un contexte d'absence ou de rupture de coordination entre acteurs, elle peut aussi permettre de renforcer une dynamique naissante de coordination.

La notion de concertation se distingue des autres termes voisins (participation, conciliation, consultation, médiation) par un impératif de rationalisation plus exigeant. En effet, dans une situation de conflit, qui par essence prend une dimension émotionnelle et passionnelle, la concertation implique nécessairement la construction d'une rationalité pratique capable de réaliser l'accord des esprits.

Elle suppose un processus de rationalisation dans le but d'objectiver les enjeux, de les dépassionner, de dédramatiser les problèmes de personnes, de désacraliser (sans les profaner ou les banaliser) les enjeux de valeur. À l'inverse, en l'absence d'une construction rationnelle, la concertation peut aisément dériver en une mystification démagogique.

### La concertation n'a pas pour objectif le consensus

La finalité de la concertation est souvent ambiguë. Si, au terme d'une lente évolution étymologique, "se concerter" signifie "agir dans un but commun", il est clair que l'ambition de la concertation n'est pas d'intégrer les désirs de chacun, ni de donner satisfaction à tout le monde. Au demeurant, aucun texte organisant des processus de concertation ne lui assigne des finalités particulières, et en tous cas pas d'obligation de résultat. Ils indiquent seulement des obligations de moyens procéduraux.

La concertation ne vise pas le consensus. Cela ne signifie pas que la démarche ne conduise jamais à un accord, mais que tel n'est pas son objet premier (Cans, 1998). Elle implique simplement de reconnaître la divergence dans ce qu'elle peut comporter d'irréductible, soit pour des raisons de valeur, soit pour des raisons d'intérêt. Il en est ainsi des oppositions de nature idéologique qui procèdent d'*a priori* pour refuser le fondement même du projet, sa légitimité et ses objectifs. Il en va de même, notamment au plan local, des oppositions de pure tactique électorale qui trouvent, dans la contestation du projet, une occasion de mettre en cause personnellement des adversaires politiques.

Enfin, on ne peut espérer convaincre d'emblée ceux auxquels le projet apportera personnellement des nuisances de toute nature ou la dépréciation de leur patrimoine, et dont le ralliement, l'assentiment ou la neutralité ne peuvent être obtenus

que par des formes particulières de compensation qui passent notamment par l'indemnisation. Quelles que soient la volonté et la sincérité du maître d'ouvrage, la concertation ne pourra pas effacer ces difficultés et ces oppositions.

Mais elle lui permettra de mieux connaître l'impact de son projet sur le territoire et la sensibilité des différentes catégories de personnes concernées. Il lui appartiendra alors de décider en toute connaissance de cause, en mesurant les risques de son choix et en ayant expliqué ses raisons <sup>1</sup>.

La recherche obsessionnelle de consensus au forceps peut également être défavorable car elle risque de conduire à un rapport de force particulièrement défavorable qui aurait pu évoluer ultérieurement de manière plus équitable.

Il est communément admis que la concertation a trois fonctions : l'aide à l'amélioration dans l'élaboration du projet, un support à l'information du public concerné et une contribution à la décision.

Plus précisément, à notre sens, une concertation pertinente ne peut avoir d'autres objectifs que :

- ouvrir un débat sur l'opportunité de la décision, ses justifications économiques et/ou sociales, face aux conséquences inéluctables mais qui, potentiellement, peuvent être admises ;
- identifier la totalité des choix envisageables dans la plus large gamme des solutions réalistes ;
- cerner les points d'accord et ceux de désaccord entre les parties en dressant, au besoin, un constat clairement argumenté des différents aspects du désaccord ;
- énoncer et expliquer l'évincement d'autres solutions envisageables ;
- permettre un choix mieux éclairé et tenir compte, dans les modalités d'application, d'intérêts ou de suggestions dont la prise en considération ne remet pas en cause l'essentiel.

**La concertation n'est qu'une étape dans le processus décisionnel, elle doit constituer une phase distincte de la décision.**

La décision doit tenir compte des arguments développés lors de la concertation. Elle doit être explicitée et motivée en fonction des principaux arguments apparus au cours de la démarche de concertation.

---

*(1) L'obligation d'expliciter les raisons du choix du projet parmi les alternatives envisagées existe, en matière d'étude d'impact depuis 1977, elle est rendue obligatoire pour les documents d'urbanisme depuis la loi SRU. Cette notion d'alternatives envisageables apparaît également comme une obligation dans le nouvel article L.122-6 c.envir. à propos de l'évaluation environnementale des plans et programmes.*

Dans le cas des conflits d'usage, contrairement à l'idée parfois avancée, la concertation ne constitue pas un processus de "co-décision" et à notre sens, ne doit pas le devenir.

Il est impératif d'introduire une séparation entre les phases de concertation et de décision pour deux principales raisons, que nous illustrerons à partir de situations concrètes. D'une part, parce que la concertation indique des orientations utiles, qui ne sont pas directement traduisibles en décision. D'autre part, parce que la séparation facilite l'officialisation de l'accord et permet d'identifier clairement les responsabilités.

### **La concertation indique des orientations utiles qui ne sont pas toujours directement traduisibles en décision.**

Sur le plan pratique, il est fréquent que le résultat de la concertation ne puisse pas se traduire mécaniquement et immédiatement en décision. C'est évidemment le cas lorsque la concertation a servi essentiellement à distinguer les points d'accord et de désaccord ou quand l'accord entre les acteurs porte essentiellement sur la réfutation d'une option et l'adoption d'une option alternative qui reste très générale et dont les modalités doivent impérativement être précisées. L'expérience de la conférence de citoyens de Saint-Brieuc (exposée en annexe 4) illustre ce cas de figure.

En effet, cette concertation conclut au rejet d'un projet d'incinérateur et propose la réalisation d'un centre d'enfouissement associée à la réduction des déchets à la source et au tri sélectif. L'instigateur de la conférence de citoyens (en l'occurrence la structure intercommunale opératrice) conformément à son engagement préalable de prendre en considération, dans la mesure du possible, les préconisations formulées, approuve cette option. Mais il lui reste à décider de la localisation de la décharge qui peut d'autant plus relancer les polémiques que les débats n'ont prudemment pas abordé cette question.

### **La nécessité de désigner les responsabilités et de rendre officielle la prise de décision.**

Dans de nombreux cas, en particulier dans la phase préparatoire de la gestion concertée des activités, l'échange entre les représentants des différents usagers aboutit à un accord précis qui porte sur la localisation des activités, et souvent aussi sur l'intensité de l'utilisation d'une ressource.

Ces concertations peuvent viser, par exemple, à établir une gestion concertée et intégrée de l'espace littoral entre agriculteurs et ostréiculteurs pour juguler les marées vertes. Ces "concertations volontaires" sont parfois conduites alors que l'application d'une réglementation a échoué. Ainsi dans les carrières du Sidobre, le zonage établi par la DRIRE n'étant pas respecté, une concertation entre les représentants des carriers, du PNR, du CPIE, du Conseil général a permis d'établir un plan de gestion différent, mais qui ne prévoit pas d'extension de la surface exploitée plus importante que le zonage antérieur.

Dans ces situations, une décision administrative (du préfet ou des élus) est nécessaire pour stabiliser les accords et identifier les responsabilités, car la dilution peut être un vecteur pernicieux, porteur de nouveaux conflits. De plus, une certaine ritualisation de la décision nécessite de la distinguer de la phase de concertation : elle peut permettre de renforcer la valeur que lui accordent les différents acteurs.

Dans tous les cas de figure, qu'il s'agisse de trancher parmi des intérêts contradictoires (pour parvenir à un compromis dans une situation où chacune des parties a quelque chose à perdre et à gagner), d'arbitrer des choix de localisation ou d'avaliser et de stabiliser un accord (gagnant/gagnant), l'arbitrage public apparaît comme une condition indispensable.

De nombreux auteurs spécialistes de la concertation reconnaissent que les décideurs doivent rester toujours maîtres de la décision (Mermet, 1998, Dziedzicki, 2001). Ainsi les décisions exécutoires ne doivent incomber qu'aux autorités officielles dont la légitimité est clairement établie, soit qu'elle émane du suffrage universel (élus), soit qu'elle résulte de la fonction de représentation de l'État (préfet).

Une troisième raison, plus fondamentale, de se défier de l'idée de "co-décision" associée parfois à la démarche concertée tient au fait que la logique de séparation chère à Montesquieu reste un fondement important de la démocratie.

### Une dimension pédagogique et éducative

La concertation permet de confronter les objectifs des interlocuteurs, de diversifier les approches sectorielles comme les registres d'expertise. Les points de vue s'expriment selon des lexiques (profanes, techniques, vernaculaires) spécifiques. Ils se réfèrent aussi à des conceptions territoriales souvent très différentes, le territoire étant perçu selon les cas comme un support de production, un capital foncier, un patrimoine culturel et naturel à transmettre aux "générations futures".

Ces disparités de langage et de perception sont à prendre en compte dans les débats pour pouvoir comprendre les arguments des divers acteurs.

La capacité à admettre la rationalité des autres acteurs est rarement spontanée, elle nécessite une sensibilisation et une formation préalables des différents types d'acteurs. C'est d'abord dans la formation initiale que doivent se situer ces efforts. Au-delà de la formation scientifique et technique, les futurs décideurs doivent apprendre à exercer leurs fonctions sous le regard d'une opinion dont la sensibilité et le jugement ne sont pas formés selon les mêmes critères que les leurs et qu'ils doivent savoir écouter.

Mais la formation à cet exercice du dialogue concerne aussi l'ensemble des acteurs territoriaux (élus, fonctionnaires, maîtres d'ouvrages, associations). Leur champ d'application est varié : documents locaux d'urbanisme, plans de prévention des risques (d'inondation notamment), usines d'incinération de déchets, remembrements). Leur impact localisé souvent important donne tout son intérêt à l'organisation de la concertation entre l'ensemble des acteurs locaux.

Ainsi, la dimension pédagogique et éducative permet de réduire les sources de conflits qui tiennent à l'altération de la confiance qu'engendre souvent l'asymétrie d'information. Cependant, il ne suffit pas de réaliser une concertation en ayant le sens de l'écoute et du dialogue et en faisant progresser la connaissance pour qu'automatiquement une meilleure gestion du conflit soit obtenue. Il existe des dissensions qui dépassent les comportements et sont rétives à la pédagogie, à l'amélioration de l'information réciproque. La compréhension des logiques des autres acteurs, obtenue par un dialogue éducatif construit grâce à la concertation ne parvient pas à réduire toutes les différences d'intérêts sociaux et économiques quand les enjeux sont importants.

Dès lors, le droit et/ou la compensation économique doivent intervenir pour gérer cette dimension conflictuelle persistante. Les règles du jeu régissant la concertation doivent permettre l'identification des points de désaccord puis la résolution du conflit par des dispositions juridiques ou économiques adaptées.

### La nécessité d'adopter des règles de débat

Dès lors que les maîtres d'ouvrage sont disposés à jouer le jeu de la concertation, qui suppose d'admettre réellement l'existence d'autres arguments, d'autres rationalités que la sienne, sans pour autant s'y rallier systématiquement, l'échange peut permettre d'améliorer le projet. Les maîtres d'ouvrage peuvent bien sûr dénaturer le sens de la concertation et la finalité, par le choix arbitraire des interlocuteurs, la rétention d'informations, des attitudes de séduction ou de pression qui en feront une formalité, pour se conformer aux directives. Mais, le contrôle opéré par le juge qui a le pouvoir d'annuler une décision, par exemple pour un refus de transmission d'une pièce complémentaire par l'administration pendant l'enquête publique, pèse comme une épée de Damoclès.

La pertinence de la concertation du public sur les choix d'aménagement, d'équipement ou de développement repose avant tout sur le comportement des acteurs, notamment des maîtres d'ouvrage mais aussi des usagers consultés. Plus que le dispositif lui-même, qui fixe la composition et les objectifs généraux de la procédure, ce sont les règles internes de fonctionnement qui pourront favoriser l'échange d'argumentations. Il ne paraît pas nécessaire de les codifier, mais *a contrario* utile de favoriser l'organisation des acteurs, selon chaque contexte spécifique, en référence si besoin, et par exemple, aux recommandations de bonnes pratiques diffusées par la Commission nationale de débat public (CNDP).

C'est pourquoi à l'antagonisme, parfois viscéral, qui s'installe entre le maître d'ouvrage et ses partenaires, il faut substituer une règle du jeu, reconnue et appliquée par tous, fondée à la fois sur une déontologie et sur des procédures. Alors, se précise l'idée que la concertation doit progresser par paliers qui, suivant l'avancement du projet, permettent de traiter successivement les différents aspects autour desquels peut se mener la concertation. Faute de cette progression, les remises en cause permanentes sur des points déjà traités conduisent à une lassitude des partenaires et au blocage de la concertation. C'est en insistant sur l'obligation de

résultat plus que de moyens et grâce à des procédures claires, acceptées et progressives que la concertation pourra réellement s'établir dans des conditions favorables à des échanges constructifs. Encore faut-il que l'excès de précisions ne conduise pas à un contentieux toujours plus important de la légalité externe.

Il conviendrait ainsi que la plupart des procédures de concertation et d'information soient organisées autour de leurs objectifs (par exemple en fixant des objectifs à la procédure : l'information du public a-t-elle été assurée ?, ce que le juge administratif est à même de constater), plus que de leurs modalités de mise en œuvre (c'est le cas du débat public, pas celui des enquêtes publiques). À défaut, le risque est grand de voir surgir des propositions qui tendraient à restreindre l'accès des citoyens au prétoire : par exemple, on pourrait imaginer une restriction de l'acceptation de l'intérêt pour agir imposée par le législateur au juge administratif et qui voudrait que seuls les moyens liés à l'intérêt personnel du requérant soient admissibles dans un recours pour excès de pouvoir. De telles propositions, qui commencent à s'exprimer, supposeraient que – hormis le cas des associations agréées de protection de l'environnement qui jouissent d'un intérêt pour agir au nom de la nature, et celui des moyens d'ordre public soulevés d'office –, un requérant ne pourrait se prévaloir d'une illégalité, même avérée, dès lors qu'elle n'atteint pas ses intérêts personnels. Cela reviendrait à constater qu'un acte illégal ne peut être déféré devant le juge par celui qui en a connaissance.

### La concertation a un coût à prendre en compte

Les maîtres d'ouvrage doivent désormais intégrer ce coût dans leurs programmes depuis l'ordonnance récente relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (cf. § 2.2.). Certains opérateurs prévoient dès l'origine des projets des budgets d'information, la mise en place de cellules spécialisées et d'outils de communication. Ils se préparent aux différentes étapes de la concertation. Celle-ci devient alors un élément à part entière du dossier et peut être abordée d'une manière plus sereine, et non pas comme une succession d'incidents de parcours conduisant à des "retards".

Les données relatives aux coûts de la concertation sont rares. Pour s'en tenir aux seuls débats qui relèvent de la Commission nationale de débats publics (CNDP), en 2004, la CNDP a disposé d'un budget global (dépenses de personnel comprises) de 2 millions d'euros et de 7 postes budgétaires. À ce montant il faudrait ajouter les dépenses incombant au maître d'ouvrage, qui assure une part prépondérante des frais d'organisation.

Ainsi, le débat public relatif au projet de ligne électrique de très haute tension Lyon-Chambéry qui s'est déroulé en 2003 a coûté au total 662 500 euros dont 621 000 euros versés par l'opérateur (RTE), le reste (6,2 % du total) incombant à la commission nationale.

En toute rigueur, il serait nécessaire de comparer ces montants aux coûts qui auraient été engendrés par l'absence de concertation avec les risques d'actions contentieuses qu'elle est susceptible d'engendrer.

Pour mieux garantir l'impartialité dans l'organisation des échanges de points de vue et d'indépendance des éventuelles contre-expertises, il est souhaitable que les maîtres d'ouvrage contribuant à les financer n'interviennent pas directement dans le versement des financements de ces opérations et dans le choix des animateurs de ces débats. C'est le cas désormais pour les enquêtes publiques (comme nous l'avons déjà signalé en note au § 1.2.).

## **2.2. L'influence internationale sur l'évolution des dispositifs de concertation**

Les conceptions d'organisation sociale des pays anglo-saxons et nordiques ainsi que leurs expériences de différents modèles délibératifs ont fortement influencé les principes et pratiques de concertation adoptés en France.

La "conférence de consensus", expérimentée initialement pour les questions de santé en Amérique du Nord n'avait guère de précédent dans notre pays. Sa transposition récente en France constitue une véritable innovation.

Appelée en France "conférence de citoyens", elle repose sur le choix aléatoire (tirage au sort sur une liste électorale) d'un panel de citoyens à partir d'un échantillon de personnes qui sont ensuite formées à la prise de parole et qui participent à des séances de formation et de sensibilisation sur des sujets techniques et juridiques.

En revanche, il existe dans notre pays une tradition de participation et de consultation historiquement ancrée et inscrite dans des courants de pensées d'origines très diverses qui peut expliquer l'évolution et le fonctionnement de certains dispositifs.

Selon Rosanvallon (1998) les débuts de "l'administration consultative" remontent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle quand a commencé à se concrétiser l'idée d'associer les travailleurs aux décisions économiques et sociales. En ce qui concerne les espaces ruraux, les pratiques participatives se sont affirmées notamment avec le mouvement coopératif et mutualiste qui demeure vigoureux dans le secteur agricole.

La participation par l'implication dans des mouvements associatifs ou syndicaux (en dépit du très faible taux de syndicalisation, à l'exception de l'agriculture) s'inscrit dans cette tradition. Ces organisations sont représentées de façon de plus en plus large dans les très nombreuses commissions administratives qui jouent un rôle dans la prévention des conflits d'usage.

De même, la prise de parole dans de grandes réunions publiques (forme d'expression privilégiée par la Commission nationale de débat public) correspond à des pratiques séculaires.

### **Une évolution fortement encadrée par les engagements internationaux et les orientations communautaires**

Au cours du temps, de nombreux dispositifs visant à permettre une concertation ont été créés, sous la pression des attentes sociales, avec une certaine réactivité du législateur mais des administrations parfois réticentes.

## Chapitre 2

---

Certes, la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen proclame depuis 1789 le droit pour tout citoyen de "demander compte à tout agent public de son administration". Mais le secret administratif a longtemps prévalu sur ce principe, et l'information restait une exception. Ce n'est en effet qu'avec la loi du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens qu'a été enfin consacré le principe d'une liberté d'accès aux documents administratifs.

Les textes législatifs particulièrement marquants dans le domaine qui est le nôtre sont la loi du 12 juillet 1983 portant sur la démocratisation de l'enquête publique et la protection de l'environnement et la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995, portant création de la Commission nationale du débat public, modernisant l'enquête publique et améliorant le statut des associations de protection de l'environnement (cf. en annexe les fiches de présentation). La concertation, qui n'a jamais été définie comme une fin en soi, est organisée par diverses procédures spécifiques.

Plus récemment, la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a amélioré la définition du principe de participation <sup>1</sup>.

Le principe de droit à l'information et à la participation résulte d'un long processus d'évolution de l'administration, en majeure partie sous l'effet des engagements internationaux de la France et/ou de ses obligations communautaires.

### **Déclaration de Rio, 3-14 juin 1992, principe 10**

En juin 1992, à Rio de Janeiro, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement a adopté une déclaration qui a fait progresser le concept en consacrant le principe de la participation des citoyens à la protection de l'environnement (cf. principe 10) <sup>2</sup>. Toutefois, la déclaration de Rio n'est pas juridiquement contraignante.

### **Convention d'Aarhus, signée par la CEE le 25 juin 1998 <sup>3</sup>**

La convention encourage trois pratiques distinctes renforçant les moyens d'action des citoyens : l'accès du public à l'information sur l'environnement détenue par

---

(1) Ces dispositions ont permis de respecter les obligations de la directive n° 90/313/CEE relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (remplacée depuis par la n° 2003/4/CE du 28 janvier 2003 relative à l'accès public à l'information en matière d'environnement.

(2) Selon le principe 10 de la déclaration de Rio : la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. De plus, un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.

(3) La convention, en vigueur depuis le 30 octobre 2001, à l'échelle européenne, a été approuvée en France par la loi n° 2002-285 du 28 février 2002, puis annexée au décret de publication du 12 septembre 2002, elle est entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002.



les autorités publiques ; la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement ; l'accès à la justice en matière d'environnement.

Cette convention internationale contient des dispositions qui peuvent être directement invoquées devant les tribunaux français sans qu'une intégration dans la législation soit nécessaire. Ainsi, en matière de droit à l'information, le délai de réponse au citoyen demandeur d'un document est d'un mois, au lieu de deux mois en droit français.

De plus, sous réserve de l'existence d'un secret de fabrication protégé par la loi, des informations sur les émissions qui sont nécessaires à la protection de l'environnement doivent être divulguées. Or la commission d'accès aux documents administratifs (loi du 17 juillet 1978, CADA) a toujours refusé la communication au public de relevés individualisés d'analyse d'effluents d'une usine, dans la mesure où ils pouvaient révéler des procédés de fabrication (CADA 29 novembre 1984, Clément). Le gouvernement français a du reste confirmé cette position de la CADA.

Enfin, la convention prévoit la participation du public au processus décisionnel par sa consultation très en amont de la décision, selon une procédure qui, en France, est limitée aux projets permettant l'organisation d'un débat public.

Le deuxième volet de cette convention concerne ainsi la participation du public au processus décisionnel. Cette participation doit être assurée dans la procédure d'autorisation de certaines activités spécifiques (principalement des activités de nature industrielle) énumérées dans l'annexe I de la convention. Le résultat de la participation du public doit être dûment pris en considération dans la décision finale d'autorisation de l'activité.

Le public est informé dès le début du processus décisionnel sur les éléments suivants : le sujet sur lequel la décision doit être prise, la nature de la décision à adopter, l'autorité en charge, la procédure envisagée presque dans ses détails pratiques, la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (si elle est prévue).

La convention invite également les parties à favoriser la participation du public lors de l'élaboration de politiques relatives à l'environnement, ainsi que des normes et de la législation, susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement. Les délais de procédure doivent permettre une réelle participation du public.

Sur un autre plan, la directive dite "Plans et programmes" (transposée dans les articles L 122-4 et suivants du code de l'environnement (2001/42/CE, applicable depuis le 21 juillet 2004), indique que les projets de plans ou programmes sont soumis à une évaluation environnementale, par exemple dans le cas du plan autoroutier ou des plans locaux d'urbanisme, susceptibles d'affecter l'environnement, avec consultations des divers acteurs concernés. Cette directive précise les activités pour lesquelles la procédure est obligatoire, qui recouvrent en grande partie le champ des conflits d'usage. Les décrets d'application précisant la liste des projets concernés en France sont en cours d'élaboration.

### 2.3. Les dispositifs actuellement en vigueur en France

Les dispositifs actuellement en vigueur en France visent de manière distincte ou associée au sein d'une même procédure, à diffuser l'information sur les projets, les normes en vigueur dans l'administration et leur application, à susciter des avis sous forme d'enquête ou de débats qui seuls permettent une confrontation entre les différentes parties. Ces dispositifs revêtent des formes différentes : tantôt il a été créé une structure chargée de mener à bien la concertation, sans que les textes en précisent les modalités en détail, tantôt c'est une procédure qui a été établie, mais aucune structure pérenne n'en est chargée, hormis les compétences traditionnelles de l'administration. Le débat public constitue la seule procédure dotée d'une structure permanente ouverte à l'ensemble de la population.

Un classement permet de distinguer les modalités de concertation selon que les textes prévoient ou non une structure et/ou une procédure.

	Existence de procédure	Absence de procédure
Existence de structure	– Commission nationale de débat public	– Commissions administratives
Absence de structure	– Consultation facultative : référendum – Consultation obligatoire : enquêtes publiques, concertations préalables à l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme (SCOT et PLU)	– Conférences de citoyens, chartes de la concertation

Les structures sans procédure que sont les commissions administratives existent à tous les niveaux géographiques. Dans le cadre de ces commissions, la participation de la "société civile" passe en partie par le truchement de corps intermédiaires composés d'associations et/ou d'organisations professionnelles.

La démocratie participative relative aux conflits d'usage s'exprime également par des démarches d'initiative locale, émanant généralement des collectivités territoriales, non organisées sur le plan juridique mais qui se réfèrent souvent à des règles internes assez rigoureuses définies au cas par cas avec l'accord des participants.

#### Les procédures de consultation obligatoires

- Les enquêtes publiques

L'enquête publique a été initialement créée (dès 1810) pour permettre l'information des propriétaires privés en cas d'expropriation. Aujourd'hui cette procédure relève du code de l'expropriation. Une autre procédure d'enquête publique a été instaurée en 1983 (loi dite Bouchardeau du 12 juillet 1983) et très largement renforcée depuis 1995 et 2002 dans le cadre de la loi démocratie de proximité. Elle concerne les aménagements, ouvrages et travaux des personnes publiques comme privées, lorsqu'elles sont susceptibles d'affecter l'environnement (par exemple en matière d'aménagement rural, d'équipements énergétiques, de documents d'urbanisme) ; elle est organisée par le code de l'environnement (art. L.123-1 et s.).

Depuis la loi du 27 février 2002, le commissaire-enquêteur (ou la commission d'enquête) a les mêmes pouvoirs dans le cadre des deux types d'enquête publique. Il entend le maître d'ouvrage, peut proroger la durée de l'enquête, visiter des lieux (même privés, à l'exclusion des locaux à usage d'habitation), organiser des réunions publiques, et se faire verser une provision avec effet sur l'ouverture de l'enquête. Désormais, tous les commissaires-enquêteurs sont désignés par le président du tribunal administratif, sur une liste départementale d'aptitude (art. L.11-1, al.2 c.expro.). La loi de 2002 a donc homogénéisé pour partie le régime des deux procédures.

Quelle que soit la procédure adoptée, l'enquête publique fait l'objet de deux principales critiques. D'une part, elle intervient tardivement sur l'opportunité du projet, alors qu'un grand nombre de décisions ont déjà été prises qui "engagent" le projet et paraissent irréversibles. D'autre part, le nombre de personnes exprimant un avis par écrit est le plus souvent très limité. Ainsi, l'enquête publique, réalisée en 2002, sur l'aménagement de la baie du Mont-Saint-Michel a recueilli 853 avis écrits, alors que le site a accueilli 700 000 personnes durant la période de consultation.

Ces procédures qui n'impliquent pas la réunion des parties, dans l'état actuel des techniques, ne permettent pas autant d'interactivités que d'autres dispositifs. De nombreux acteurs des enquêtes publiques – commissaires-enquêteurs, tribunaux, élus, fonctionnaires, associations – souhaitent que la concertation s'organise autrement et plus en amont de ces procédures d'enquêtes.

- La concertation préalable

La concertation préalable à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme et de certaines opérations d'aménagement, qui s'applique également à l'élaboration des projets de plan de prévention des risques naturels, donne lieu à un bilan que le maire doit présenter devant le conseil municipal.

La concertation préalable doit durer pendant toute la période d'élaboration ou de révision. Les collectivités locales disposent d'une totale liberté dans la détermination des modalités de concertation. En pratique, la concertation prend souvent la forme de réunions publiques, d'expositions de plans, de maquettes, d'informations du public par la presse locale, d'un registre public accessible en mairie, d'un journal d'information muni d'une carte de correspondance, etc. Dans certains cas, l'opération ressemble plus à une action de communication qu'à un véritable échange : ce sont les options essentielles des projets qui sont présentées.

- Les dispositifs référendaires et les consultations d'électeurs

Les dispositifs référendaires constituent une forme de consultation aux effets variables. Ils sont facultatifs. Ils comprennent notamment les dispositifs de référendum

## Chapitre 2

---

local (à portée décisionnelle) et de consultation des électeurs (à portée consultative).

Il existait déjà un dispositif de consultation des électeurs organisé par la commune (concertation locale d'initiative populaire, dite aussi "référendum local" ou "référendum communal") ou par les établissements publics de coopération intercommunale. La réforme de la Constitution a permis d'instaurer un véritable référendum local qui, par définition, a une portée décisionnelle ; il ne peut porter que sur des projets relevant de la compétence de la collectivité concernée. Si le quorum (correspondant à la moitié au moins des inscrits) n'est pas atteint, la collectivité peut toutefois s'en inspirer en considérant le résultat du vote comme un simple avis.

Il est évidemment trop tôt pour dresser le bilan des incidences de ce dispositif sur les conflits d'usage. Le caractère nécessairement binaire des réponses limite l'emploi du référendum pour la gestion des conflits d'usage. Il peut être cependant utile pour se prononcer sur l'opportunité d'aménagements ou de protections de portée locale (réalisation d'une déviation, création d'une réserve naturelle régionale, à condition que ces projets soient de la compétence de la collectivité concernée) pour trancher une situation qui s'éternise. En revanche, les débats qui précèdent les référendums ont tendance à exagérer les oppositions.

En revanche, dans certaines situations, il est possible que le référendum local puisse être utile pour mettre fin à un débat qui s'éternise. Surtout la consultation des électeurs (pour avis) peut trouver sa limite dans les situations où l'État demande à la collectivité un avis sur un aménagement important. Cette consultation est illégale et encourt la sanction du juge administratif.

### Les commissions administratives

Il existe de nombreuses commissions régionales, départementales et locales qui réunissent des représentants des usagers : producteurs, associations (sous condition d'agrément ou non), opérateurs et membres de l'administration. Réunies et leurs membres étant nommés généralement par le préfet (leur composition étant tantôt le fait de la loi, tantôt d'un décret), ces commissions spécialisées sur un enjeu précis émettent des avis et examinent des sujets qui peuvent permettre d'anticiper les conflits d'usages.

**Les dossiers** soumis pour avis à ces commissions concernent des enjeux variés, qui vont de la gestion d'une ressource naturelle ou construite, à la gestion des risques localisés en passant par la gestion d'activité de gestion et de loisir comme l'agriculture, la chasse, les activités sportives dites de pleine nature. Les Pays avec leur Conseil de développement et les parcs naturels régionaux (PNR) possèdent également des commissions où siègent diverses catégories d'usagers de l'espace rural, réunies à l'initiative des élus territoriaux.

Principales commissions intervenant dans la gestion des conflits d'usage <sup>1</sup>

Tableau n ° 3  
Classement des commissions selon leur principal enjeu de gestion

Enjeux de la gestion	Commissions organisées à l'échelle territoriale
Gestion d'une ressource naturelle ou culturelle ( <i>eau, faune sauvage, patrimoine bâti et naturel, paysage</i> )	– Commission départementale des sites, perspectives et paysages * (1930) – Commission locale de l'eau (1992) – Comité de pilotage "Natura 2000" – Comités de gestion des réserves naturelles, conseil d'administration des parcs nationaux, Conseil des rivages
Un risque localisé ( <i>lié aux installations classées, aux risques naturels ou aux déchets</i> )	– Commission départementale des carrières (1993) – Comité départemental du plan de gestion des déchets – Commission locale d'information et de surveillance (1975) – Conseil départemental d'hygiène (1902) – Commission départementale des risques naturels majeurs – Comité local d'information et de concertation sur les risques (technologiques et naturels)
Organisation d'une activité de production ou de loisir à fort impact territorial	– Commission départementale d'orientation agricole (élargie et renommée en juin 1999) – Commission départementale des espaces, sites et itinéraires sportifs de nature (CDESI) (juillet 2000) – Conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage (2000)
Ensemble des enjeux de développement d'un territoire	– Conseil de développement des Pays ou de communauté d'agglomération (depuis 1999) – Commissions thématiques des parcs régionaux

(\*) Cette première catégorie de commissions locale est complétée à l'échelle nationale, il en est de même pour les activités cynégétiques

Comme le montre le tableau ci-dessus (non exhaustif), la quinzaine de commissions susceptibles d'avoir une influence assez forte sur les conflits d'usage concerne des nombreux enjeux localisés dans les espaces ruraux.

• Rôle des commissions

Généralement composées de représentants de l'État, d'élus locaux, de représentants de l'exploitant du site et de membres d'associations, dans des proportions variables, ces commissions interviennent dans le cadre de l'instruction administrative des projets, avant leur réalisation. Certaines d'entre elles sont également consultées pendant le fonctionnement des réalisations (cas du Conseil départemental d'hygiène pour les installations classées, ou commission des sites pour les avis sur les demandes de modification des lieux, par exemple). Dans la majeure partie des cas, il s'agit de commissions à but strictement consultatif, et l'administration n'est généralement pas liée, à de rares exceptions près, par les avis émis.

(1) L'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004 regroupe certaines de ces instances, les décrets d'application n'étant pas parus au moment de la rédaction de cet ouvrage, nous avons gardé les dénominations anciennes.

## Chapitre 2

---

Leur dénomination (conseil, comité, commission) est sans influence sur ces aspects. Quand elle fonctionne comme une simple “chambre d’enregistrement”, sans que son président ne prête attention à la pluralité des positions, le rôle utile qu’elle pourrait jouer dans l’anticipation des conflits est annihilé. Ce reproche est parfois adressé aux CDH.

- Gestion d’une ressource naturelle ou culturelle

Les commissions locales de l’eau (CLE) rassemblent les représentants de différents usagers. Elles peuvent contribuer à prévenir des conflits qui pourraient résulter, par exemple, de l’implantation de sites industriels réputés polluants, de l’augmentation de l’épandage d’engrais chimiques, de l’intensification des loisirs nautiques, de la construction de micro-centrales, de lâchers d’eau inopportuns, de pompages excessifs, de fréquentation immodérée et intempestive par les adeptes des loisirs nautiques, etc.

Au nombre de neuf, les conseils de rivages du Conservatoire du littoral sont consultés en particulier sur les conventions de gestion du Conservatoire du littoral et de rivages lacustres.

Elles s’avèrent souvent pertinentes pour trouver des compromis entre des groupes d’usagers confrontés à l’implantation de nouvelles activités, ou à la mobilisation contre des usages déjà en place.

Les commissions des sites sont les plus anciennes des commissions spécialisées (après le Conseil départemental d’hygiène et sécurité créé en 1902). Elles sont organisées en sections thématiques, dont la composition varie pour s’adapter aux thèmes traités pour s’adjoindre des représentants de compétences particulières : “sites et paysages”, “protection de la nature”, “faune sauvage captive”, “publicité”. L’efficacité de ces commissions est fortement liée à la capacité de ses membres à associer des compétences très spécialisées, un souci de l’intérêt général et une réelle représentativité.

- L’organisation d’une activité de production ou de loisir à fort impact territorial

Certaines commissions comme les commissions départementales d’orientation agricole (CDOA) concernent directement l’orientation d’un secteur économique (agriculture). Elles sont chargées de donner un avis sur les aides publiques à l’installation et à la modernisation ainsi que sur le contenu et les modalités des contrats agri-environnementaux passés entre les exploitants et l’État.

Les commissions des carrières ont comme attribution de donner un avis sur l’autorisation d’exploiter : elles ont donc une incidence forte dans la filière de production.

Rassemblant l’ensemble des représentants des usagers, notamment les mouvements sportifs et les associations environnementalistes, la Commission départe-

mentale des espaces, sites et itinéraires sportifs de nature, <sup>1</sup> instaurée par la loi sur le sport du 6 juillet 2000, a pour but de faciliter la compatibilité d'usages potentiellement concurrents, grâce à l'élaboration d'un plan départemental.

Le Conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage participe à la définition des orientations dans la gestion de cette activité. Le nombre de ses membres a été porté de 16 à 19, celui de représentants des intérêts cynégétiques réduit à sept (dont le président de la Fédération départementale des chasseurs et six personnes qualifiées qu'il est chargé de désigner). Ce conseil rassemble notamment le directeur régional de l'Environnement ou son représentant, deux représentants d'organismes scientifiques, deux représentants d'associations agréées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement parmi les plus représentatives dans le domaine de la conservation de la faune et de la protection de la nature. Ainsi les pratiquants de la chasse sont-ils conduits à discuter de leurs activités avec des personnes extérieures à cette préoccupation.

- La prévention d'un risque localisé

Le Conseil départemental d'hygiène donne un avis sur les autorisations d'ouverture d'ICPE ; ces avis ont une portée obligatoire quand il s'agit d'une régularisation, un avis défavorable contraignant le préfet à refuser la régularisation. Une analyse particulièrement critique et détaillée du fonctionnement d'un CDH a été réalisée par Piquot (2004).

Les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) ont pour fonction d'informer le public sur les risques que peuvent encourir certaines installations. Elles ont été mises en place pour accompagner des programmes de construction et de fonctionnement de centrales nucléaires ou implanter un laboratoire de recherche sur la gestion des déchets radioactifs, d'autres installations classées comme les unités de production, ou des centres de traitement des déchets. Dans le même but un Comité local d'information et de concertation est prévu pour les territoires exposés aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles (art. 125-2 code de l'environnement).

Les CLIS qui sont parfois sollicitées avant l'ouverture d'un site pour exprimer un avis sur l'implantation, jouent un rôle important en canalisant les oppositions, en informant sur la sécurité et au besoin en améliorant le projet de manière à mieux la garantir.

Les CLIS fournissent un cadre de concertation pour sensibiliser le public dans le cas d'un projet de création, d'extension ou de modification d'un site, pour formuler des recommandations à l'exploitant, pour faire le point sur le respect des arrêtés d'autorisation et les observations signalées par l'inspecteur des sites et faciliter

---

(1) Le fonctionnement de ces commissions est actuellement en phase d'expérimentation dans divers départements pilotes, notamment les Côtes-d'Armor.

## Chapitre 2

---

le contrôle du fonctionnement des équipements. Les commissions locales d'information et de surveillance sont l'objet de critiques sur leur fonctionnement. Il leur est reproché d'être trop souvent créées en situation de crise ouverte, les débats s'instaurant ainsi d'emblée dans un climat de défiance.

La faible fréquence des réunions (en 1999, environ un quart de ces commissions ne se conformait pas à l'obligation de se réunir au moins une fois par an), l'absence d'effort pédagogique dans la présentation des résultats techniques freinent également l'efficacité de ces commissions. Le nombre souvent important des membres ne facilite pas les échanges, mais porte au contraire les animateurs à considérer la réunion comme un lieu de diffusion de l'information.

Divers retours d'expérience montrent qu'au-delà de la personnalité des scientifiques qui composent ces commissions, le personnage central qui conditionne le bon fonctionnement de ces instances en est le président : c'est lui qui doit insuffler la dynamique (au travers de la convocation de la commission à une périodicité bien dosée, de la gestion de l'ordre du jour...), et garantir la qualité des débats (par le choix des intervenants) et une animation impartiale.

- Commissions traitant de l'ensemble des enjeux de développement d'un territoire

Les conseils de développement des Pays et des communautés d'agglomération, selon la LOADDT du 25 juin 1999 peuvent être consultés sur toute question relative à l'aménagement et au développement relevant de la compétence des Pays ou de l'agglomération. Ces conseils pourraient prévenir certains conflits d'aménagement et d'accès en mettant en débat de manière suffisamment précoce des projets d'aménagement ou de gestion de l'espace. Ces instances trouveraient dans cette mission de prévention des conflits, un champ d'implication concret qui manque actuellement à un certain nombre d'entre elles après la phase d'élaboration des contrats de Pays dans lesquels elles se sont investies.

Une recherche récente menée sur trois Pays bourguignons indique que l'objectif implicite des initiateurs de la loi visant la recomposition des élites locales est loin d'être atteint. Elle souligne en effet la faible féminisation de ces instances, et, par rapport à la composition des assemblées élues de niveau national, la surreprésentation des cadres et la quasi-absence d'ouvriers. La forte implication des chambres consulaires peut être interprétée comme un signe positif de plus forte territorialisation de leur démarche mais elle s'accompagne d'une faible diversité dans la représentation associative (Aubert et *alii*, 2005).

- Des avantages souvent sous-estimés, des inconvénients nombreux mais pas inéluctables

La prolifération des commissions, dont le nombre ne cesse de croître, semble être un obstacle à l'efficacité et la lisibilité de l'action collective de concertation, du fait de la confusion et de l'émiettement qu'elle implique. Elle risque



d'entraîner une "balkanisation" de la concertation, c'est-à-dire une ambiguïté dans les compétences et les règles du jeu, l'absence d'une doctrine et d'une déontologie, la lassitude des élus et des associations ou les hésitations des tribunaux.

Une partie de ces commissions, en particulier les plus anciennes, repose sur une conception assez traditionnelle du rapport entre les citoyens et l'administration d'État qui détient l'essentiel de la représentation des connaissances et de l'information (et, bien sûr, la majorité des voix en cas de vote).

Ces commissions ont moins inspiré les recherches en sciences sociales que les autres instances, en particulier les conférences de citoyens considérées comme beaucoup plus innovantes. Pourtant ces commissions présentent certains avantages principalement liés à la proximité et à leur spécialisation.

Jusqu'à la fin des années 1990, la composition de certaines commissions correspondant à des usages traditionnels, comme l'agriculture et la chasse, est restée fermée aux autres catégories d'usagers, limitant ainsi la possibilité de faire valoir d'autres avis.

Les commissions locales peuvent faciliter les ajustements, en tirant judicieusement profit de la proximité des acteurs et de leur connaissance des problèmes traités. Par construction, ce dispositif est surtout adapté quand les acteurs et les solutions se situent dans le même périmètre local. Les commissions locales de l'eau permettent souvent de valoriser les avantages de la proximité.

Par ailleurs, la diffusion descendante de l'information de l'administration ou des maîtres d'ouvrage vers les représentants de la "société civile", qui est parfois observée, constitue un héritage historique mais ne correspond pas à une logique inéluctable. Les qualités personnelles d'animation des responsables, les compétences associatives peuvent encore être améliorées.

En outre, un cas a été présenté au groupe de démarches où le travail entre représentants des pouvoirs publics et ceux des groupes concernés ont permis un véritable approfondissement des problématiques (il s'agit de l'épandage de boues de stations d'épuration) et un travail efficace de recherche de solution ; mais le long apprentissage commun qui avait permis ce travail au sein de la commission, avait en même temps créé une distance entre les représentants des groupes concernés et leurs mandants qu'ils n'ont pas été en mesure de faire adhérer aux solutions qu'ils avaient en leur nom contribué à faire émerger.

L'efficacité de ce mode de fonctionnement est limitée dans plusieurs situations où la proximité présente plus d'inconvénients que d'avantages. C'est le cas en particulier quand les acteurs sont extérieurs au territoire et mettent en avant des enjeux globaux (cas du débat sur le nucléaire), ou quand une partie des causes de conflits dépend presque exclusivement de tendances lourdes extérieures aux territoires et

aux interlocuteurs locaux (cas des flux de passage aéroportuaires liés à un marché mondialisé et de sites en forte concurrence) <sup>1</sup>.

Parfois, une distanciation par rapport aux passions locales s'avérerait nécessaire. Ainsi, on remarquera que pour mettre un terme à la polémique liée aux dates de chasse, c'est l'intervention du Conseil national de la chasse qui a été efficace alors que, en raison même de leur proximité avec les conflits, les conseils départementaux ne parvenaient pas à les dénouer. Une autre situation d'impasse correspond au cas où la résolution du conflit nécessite de développer la production de nouvelles connaissances qui ne sont pas forcément disponibles localement.

- Deux types d'améliorations qui restent problématiques

*Une tendance récente à l'ouverture des commissions à des représentants d'autres usages*

L'élargissement de la représentation à de nouveaux usagers a été la tendance d'évolution majeure. Ainsi, la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a permis aux associations de consommateurs et de protection de l'environnement de participer à la Commission départementale d'orientation agricole (CDOA). Un décret a introduit, non sans polémique, les associations environnementalistes dans le Conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage. De même, actuellement, dans le cadre de la loi sur l'eau en préparation au moment de l'élaboration de notre ouvrage, les associations sportives se voient reconnaître une présence plus systématique dans les diverses instances de gestion de cette ressource. Cette ouverture des instances à d'autres usages est numériquement limitée. Ses effets, encore trop peu étudiés, sont très variables selon les territoires.

Dans les CDOA de certains départements, par exemple, les différents acteurs ont pu avoir de réels échanges de points de vue et ainsi mieux cerner les enjeux des règles environnementales et les incidences sur les coûts de production. Les débats engagés à propos des contrats agri-environnementaux qui fixent aux agriculteurs un cahier des charges à respecter dans leur exploitation, en contrepartie d'une compensation des surcoûts de production ou des manques à gagner, sont propices à l'instauration d'une évolution positive des relations.

Dans d'autres départements, l'élargissement n'a pas atteint les objectifs attendus, la manière de fonctionner des nécessaires commissions techniques préalables, le manque de compétences spécialisées des représentants non agriculteurs, la fonction du langage technico-administratif qui rapproche les représentants de la profession agricole et ceux de l'administration, mais établit une barrière avec les autres usages, ont compliqué les choses.

Cette ouverture, d'ailleurs numériquement limitée, ne permet pas spontanément la prise en compte d'autres opinions et l'élaboration d'options différentes et acceptées.

Des mesures d'accompagnement (formation, renforcement des moyens des associations) sont nécessaires pour lever les blocages socio-techniques.

*L'intérêt d'une réduction du nombre des commissions*

À la suite de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004, une partie de ces commissions doit être regroupée au sein de commissions "pivot". Les décrets d'application n'étant pas parus au moment de la rédaction de cet ouvrage, nous ne sommes pas en mesure de développer cet aspect, si ce n'est pour rappeler qu'un regroupement réussi peut permettre de rendre plus lisible l'action publique.

Il convient d'éviter que la fusion de diverses commissions augmente exagérément l'effectif des commissions, rendant plus difficile le réel échange de points de vue. La simplification opérée en 1995, qui avait le même but, a donné lieu à la création du Conseil départemental et du Comité régional de l'Environnement qui n'ont jamais fonctionné, faute de décrets d'application ; l'analyse préalable de l'échec de cette simplification aurait été nécessaire avant l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004. Une simple suppression numérique ne résout pas le problème de la réduction des fonctions. Une solution intermédiaire doit être trouvée entre les deux termes de l'alternative : conserver un grand nombre de commissions avec des effectifs de participants relativement faible et aux fonctions réduites, autour d'un ou de quelques thèmes ou opter pour un nombre plus faible de commissions, mais "dédoublées" par thème, avec le risque, si la composition n'est pas révisée, d'avoir une pléthore de participants aux fonctions multiples.

Finalement, les commissions administratives permettent l'expression du public par le truchement des corps intermédiaires dont la capacité dépend du degré d'organisation et de la qualité des membres et du réseau. Si leur composition est fixée avec un très grand soin, en revanche aucune règle de fonctionnement interne n'est fixée. Des règles seraient pourtant très utiles pour faciliter les échanges d'analyse et la prise de parole des représentants des usagers.

- Les concertations organisées sous l'égide de la Commission nationale de débat public <sup>1</sup>

Le débat public prend place en amont du processus décisionnel au niveau de l'élaboration d'un projet. Le rôle du débat public est double. D'une part, il constitue un moyen d'informer le public, de lui donner l'occasion de s'exprimer en traitant tous les aspects d'un projet au cours d'une discussion critique. D'autre part, il permet d'éclairer le maître d'ouvrage pour qu'il puisse arrêter son projet en toute connaissance de cause (rapport annuel de la CNDP, 2003).

La différence entre les autres procédures de concertation et le débat public, comme le souligne le président de la CNDP "ne tient pas au nombre de personnes qui participent à l'une ou l'autre des procédures ; c'est une différence de nature : dans le premier cas, les participants sont en priorité des corps intermédiaires (élus, acteurs économiques, association) et pour une large part celui qui mène la

---

(1) Notre analyse s'appuie sur les comptes rendus et bilan de certains débats publics, le rapport annuel de la CNDP et un entretien avec son président.

## Chapitre 2

---

concertation choisit ses interlocuteurs ; dans le débat public, c'est toute la population qui se voit offrir la possibilité de participer" (Mansillon, 2003) <sup>1</sup>.

### *Les missions de la Commission nationale de débat public*

La circulaire "Bianco" du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure a joué un rôle précurseur dans l'instauration du débat public institutionnalisé en confiant aux préfets la responsabilité d'associer aux différentes phases de réalisation des grandes infrastructures décidées par l'État – précédant et suivant l'enquête publique – les responsables régionaux et locaux politiques, économiques, sociaux et associatifs.

La loi "Barnier" du 2 février 1995 a confié l'organisation du débat public à une instance spécifique, la Commission nationale de débat public, érigée en autorité administrative indépendante par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. La Commission nationale de débat public (CNDP) <sup>2</sup> a pour mission de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'instruction (des informations complémentaires sont fournies en annexe 4).

Elle doit également déterminer les modalités de participation du public durant la phase de réalisation des projets.

Elle assume en outre une fonction de conseil des autorités compétentes et des maîtres d'ouvrage sur toute question relative à la concertation avec le public. Enfin, elle est chargée de formuler des avis et recommandations à caractère général ou méthodologique afin de développer la concertation avec le public.

Parallèlement à la mission d'organisation de débat sur des options générales en matière d'environnement (énergie, politique nationale de l'eau), la CNDP est saisie de tous les projets d'aménagement et d'équipement d'ampleur nationale <sup>3</sup>.

Parmi les opérations ayant fait l'objet d'un débat public on peut citer :

– édification de barrages hydro-électriques ou de réserves (exemple de Charlas en Haute-Garonne) ;

– lignes électriques (cas de Boutre et Carros près des gorges du Verdon, de Lyon-Chambéry, de la liaison France-Espagne) ;

---

(1) Mansillon (Y.), "Bilan du débat public de la ligne très haute tension Lyon-Chambéry", 7 p., 2003.

(2) Cf. article L 121-1 et suivants du code de l'environnement.

(3) La saisine de la CNDP est obligatoire pour tout projet dépassant un seuil financier ou physique, par exemple 300 millions d'euros ou une longueur de 40 km en ce qui concerne les routes, canaux ou voies ferrées.

- projets d'autoroutes et d'itinéraires routiers à très grand gabarit (exemple : tracé Grenoble-Sisteron, projet routier Caen-Flers, Langon-Toulouse, Amiens-Lille, Amiens-Belgique, contournement de Bordeaux) ;
- tracés ferroviaires (exemple : tronçon sud de la ligne TGV Rhin-Rhône, ligne grande vitesse Marseille-Toulon-Nice, ligne TGV Roissy-gare de l'Est, sud de Tours et nord de Bordeaux) ;
- équipements industriels, culturels, sportifs, scientifiques et touristiques (exemple : implantation d'un réacteur thermonucléaire à Cadarache) ; aménagement d'aéroport (exemple de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes destiné à remplacer celui de Nantes-Atlantique) ;
- projet portuaire (exemple : doublement du terminal de conteneurs à Fos-sur-Mer, port Réunion).

La CNDP sélectionne les projets, apprécie si un débat public doit être effectivement organisé en se fondant sur ces critères : l'intérêt national du projet, son incidence territoriale, ses enjeux et ses impacts, ainsi que l'avancement du projet. Généralement, si les principales options font déjà l'objet d'une concertation, sa poursuite est jugée préférable à l'organisation d'un débat <sup>1</sup>.

*Le débat public est animé par une commission particulière*

Composée de trois à sept membres (président compris) de professions diverses mais comportant souvent une forte proportion de fonctionnaires, la commission particulière est chargée d'animer le débat et d'en garantir la qualité et la transparence. En revanche, elle n'a pas pour mission d'émettre un avis quelconque sur le dossier soumis à débat ou de faire prévaloir une solution. À l'issue du débat, le président de la commission particulière élabore le bilan et le compte rendu du déroulement du débat puis l'adresse à la Commission nationale du débat public.

Un code déontologique incite les membres de la commission particulière à favoriser l'expression de tous les publics concernés, à remplir leur rôle avec équité et impartialité, à observer une stricte neutralité et un devoir de réserve en n'exprimant jamais de prise de position sur le projet. En outre, les membres de la commission particulière sont tenus à une totale discrétion sur les informations confidentielles qu'ils ont pu connaître.

*L'organisation des débats*

Les débats publics organisés sous l'égide de la commission nationale utilisent une gamme complète d'outils. L'originalité de la démarche ne tient pas à la nature de

---

(1) Sur 25 projets traités en 2003 et 2004, 14 ont fait l'objet de débats publics dont 11 ont été menés par une commission particulière nommée par le CNDP et trois ont été conduits par le maître d'ouvrage. Parmi les projets non retenus, 5 ont été classés sans suite et dans 7 cas la commission nationale a recommandé au maître d'ouvrage de mener une concertation.

ces instruments considérés isolément mais à leur emploi coordonné dans le cadre d'une stratégie d'ensemble. Il s'agit notamment du dossier du débat, des lettres des débats largement diffusées (plusieurs dizaines de milliers d'exemplaires), d'un service de questions-réponses (avec carte T), des cahiers d'acteurs qui permettent de collecter les avis des citoyens ou des groupes. Un site Internet rassemble l'ensemble des documents de présentation et de suivi ainsi que la démarche et les textes de référence. Parfois, des sondages locaux successifs sont financés pour apprécier l'évolution de l'opinion locale. La presse, parfois nationale mais souvent exclusivement régionale, donne un écho important aux débats (une à deux centaines d'articles selon les cas).

Pour chaque débat public, les réunions sont organisées en distinguant les phases d'avancement du débat. Ainsi par exemple, le débat relatif à la ligne électrique Lyon-Chambéry a donné lieu à un total de neuf réunions qui se sont déroulées dans des communes différentes le long des tracés envisagés : quatre de lancement initial, trois réunions thématiques (environnement, santé, énergie), une de synthèse et enfin une réunion de clôture. De plus, des permanences pour recevoir individuellement les demandeurs, ont été organisées dans les mairies des communes concernées par une réunion publique.

### *Des débats au champ particulièrement large*

Les débats abordent tous les aspects du choix public : l'opportunité du projet, les solutions alternatives (notamment le tracé des lignes électriques, routes et voies ferrées) et parfois aussi, comme dans le cas du contournement de Bordeaux, les paramètres des cahiers des charges en cas de réalisation du projet. Les responsables des débats veillent généralement à ce que les aspects techniques soient abordés de manière compréhensible et réduits au strict nécessaire pour que les participants puissent avoir une vision claire des enjeux.

Dans plusieurs cas (aéroport Notre-Dame-des-Landes, ligne électrique France-Espagne), **l'expertise complémentaire** financée dans le cadre du débat public constitue un élément nouveau qui relance les discussions. Elle porte parfois sur un sujet très précis, par exemple une lacune du dossier d'information du maître d'ouvrage, révélée en cours de débat grâce aux questions du public. Elle peut concerner aussi des questions plus larges comme les hypothèses qui fondent le projet ou les justifications des alternatives possibles. Pour des raisons de coût (20 000 à 40 000 euros) et de délais, son ampleur est limitée, elle se réalise essentiellement sur le registre du dire d'expert, l'audit ou l'étude de faisabilité.

Selon Mansillon (2004), ces moyens seraient suffisants car au point d'avancement du projet c'est une réponse de principe qui est nécessaire et non une analyse technique détaillée. Les débats s'appuient sur des moyens de communication et de prises de paroles diversifiés (dont les modalités sont précisées en annexe 4). En une occasion le sens du débat a été perturbé par les interprétations données aux annonces gouvernementales. Ainsi, par exemple, le communiqué de presse du CIADT du 18 décembre 2003 a relaté la décision du gouvernement de réaliser le

contournement de Bordeaux alors même que le débat public en cours devait émettre un avis sur l'opportunité du projet. Se sentant désavoué, les membres de la commission particulière ont démissionné, tandis que le président de cette commission continuait sa mission. Ce cas souligne la difficulté à intégrer réellement la concertation dans le processus de décision.

### *L'implication des acteurs dans la concertation*

Le principe d'équivalence conduit à considérer que dans le débat public tout individu a un droit égal à s'exprimer et donc qu'un élu n'a pas plus de droit qu'un citoyen ordinaire ni moins, d'ailleurs. Bien sûr, la faculté d'expression et la maîtrise du langage technique peuvent constituer des freins importants à l'expression ou à la capacité à peser sur le débat. Les associations participent en général activement aux débats (FRAPNA, France Nature Environnement) et leurs contributions alimentent les cahiers d'acteurs. Mais contrairement à d'autres instances, ces organisations pas plus que les chambres consulaires et les syndicats n'ont l'exclusivité de la représentation sur leur thème de prédilection. Elles interviennent au même titre que les autres participants.

Les représentants des services de l'État n'ont pas d'obligation de participer à ces débats, ils acceptent généralement d'assister (à quelques exceptions près) mais restent généralement muets. La CNDP estime que tous les services de l'État ont un rôle (de pure information) à jouer dans le débat public, qu'il s'agisse des services maîtres d'ouvrage ou tuteurs du maître d'ouvrage (exemple la DRIRE par rapport à un réseau de transport électrique (RTE) pour des projets de lignes électriques). Les autres services peuvent apporter au public dans leur domaine de compétence des informations claires et objectives qu'ils sont parfois les seuls à détenir, des informations sur la législation et la réglementation, sur les procédures administratives, sur la politique et les actions de l'État, enfin, sur l'état des connaissances et des incertitudes.

### *Les résultats des débats publics*

Les débats sur les projets d'aménagement qui concernent directement les conflits d'usage ont eu des résultats variables d'un site à l'autre, mais généralement assez tangibles. Ces débats ont d'abord permis d'améliorer la qualité de l'information des populations directement concernées par l'effet territorial de l'aménagement. L'audience des débats est généralement assez large. En ce qui concerne l'information, chaque débat est généralement fortement relayé par la presse régionale et le nombre de brochures distribuées varie entre 40 000 et 650 000. L'effectif total d'un débat en prenant en compte l'ensemble des réunions publiques qu'il a suscité oscille entre 2 000 et 7 000 participants, selon les projets. Le débat public apporte aux maîtres d'ouvrage des informations supplémentaires sur les préférences des populations locales et sur l'acceptabilité sociale du projet. Il les renseigne non seulement sur l'état des rapports de force mais aussi leur fournit des arguments rationnels sur les effets du projet qu'ils n'avaient pas forcément envisagés. Dans le domaine des lignes électriques par exemple, les débats publics ont souligné la

## Chapitre 2

---

nécessité d'approfondir la nature des critères de justification des interconnexions frontalières, la démarche conduisant à leur dimensionnement et à la planification des interconnexions.

Comme dans de nombreux dispositifs de démocratie participative, les thèmes débattus sont étroitement circonscrits mais en abordant la question des alternatives techniques envisageables, les débats conduisent souvent à élargir la discussion à l'ensemble du secteur considéré. Ainsi du débat sur le contournement autoroutier de Bordeaux a résulté une demande de renforcement du transport ferroviaire maritime ou fluvial, vœux partagés aussi bien par les opposants que par les partisans du projet. À l'occasion du débat du barrage de Charlas, c'est l'ensemble de la politique de l'eau qui a été abordé. La politique énergétique a été évoquée dans le cadre du débat sur la ligne Lyon-Chambéry.

À la suite du débat public, les opérateurs prennent en compte les opinions formulées par les populations de diverses manières plus ou moins radicales selon les cas. Le projet de barrage de Charlas a été suspendu. La nouvelle ligne électrique de Boutre et Carros n'a pas été réalisée, l'opérateur ayant opté pour le renforcement et la rénovation d'une ligne ancienne préexistante et l'amélioration de la liaison transfrontalière avec l'Italie.

En ce qui concerne la ligne très haute tension de Lyon-Chambéry, le débat avait porté sur le choix entre deux options de tracé nord et sud, près de deux lignes pré-existantes. *In fine*, le tracé sud a été retenu conformément à une concertation conduite en 1999-2000 qui avait préparé cette évolution. La représentativité des opinions exprimées est recherchée par l'élargissement de l'assistance, l'augmentation de la prise de parole du public et l'expression dans de bonnes conditions d'écoute d'un maximum de personnes. L'information du public revêt une importance cruciale. Bien entendu dans ce type de consultation territoriale, le champ du débat reste toujours plus restreint que le champ du projet. Le contournement routier de Bordeaux, par exemple, intéresse fortement les routiers espagnols qui ne participent pas aux débats alors qu'en principe ils en avaient la possibilité.

### *L'intérêt de la démarche*

Depuis 2002, le débat public est enserré dans des délais précis : 4 mois avec une possibilité de prolongation de 2 mois. Cette condition de délais permet de ne pas retarder à l'excès la prise de décision, depuis la saisine jusqu'à la décision de principe du maître d'ouvrage la durée qui en résulte est de 18 à 20 mois.

Conformément aux dispositions de la convention d'Aarhus (article 6, point 8), la CNDP recommande au maître d'ouvrage d'explicitier, au regard des positions et des arguments exprimés dans le cadre du débat public, les raisons de sa décision. Les débats conduits par la commission particulière garantissent une certaine neutralité et permettent l'information et l'expression de tous, quand l'animation est de qualité. Ils offrent la possibilité de s'exprimer à la fois sur l'opportunité et sur les modalités du projet et peuvent financer des contre-expertises.



Le débat public n'échappe cependant pas aux critiques. Certains acteurs déplorent le champ trop restreint des opérations susceptibles d'être l'objet d'un débat public. Ils regrettent l'impossibilité de réaliser un tel débat quand l'autorité décisionnelle compétente a déjà formulé la prise en considération du projet de travaux. Ils estiment que les motifs pour lesquels la CNDP ne donne pas suite à une demande d'organisation d'un débat public sont trop peu explicites.

D'autres critiques concernent la portée du débat public. Ainsi, la taille des groupes mobilisés, l'absence de formation complémentaire permettraient trop rarement de prendre en considération réellement les avis des profanes et d'enclencher une véritable démarche d'échange et d'élaboration des connaissances communes. Différents spécialistes (Boy, 2002) estiment que la conférence de citoyens peut plus aisément initier une telle logique.

Enfin, le champ d'application du débat public est également mis en cause : seules les très grandes opérations permettent son organisation : la création de commissions régionales du débat public permettrait l'organisation de débats, en amont des projets, sur des opérations de moindre envergure mais susceptibles de créer, elles aussi, des conflits d'usage très importants.

D'une manière plus générale, la réussite de tels débats repose en grande partie sur la qualité des animateurs, en particulier sur leur capacité à répartir équitablement la prise de parole et à faciliter la progression des échanges sans chercher à imposer leur point de vue personnel. La relative rareté de ces compétences peut limiter le développement de ces dispositifs en l'absence d'actions d'accompagnement, de formation notamment.

- Les initiatives locales du type conférence de citoyens

La demande d'organisation de concertation émane d'associations et souvent aussi d'élus locaux qui rencontrent ou anticipent des difficultés dans l'élaboration de projets d'aménagement. Cette demande suscite une offre en développement, émanant de prestataires privés.

Selon les cas, la concertation à organiser répond à des besoins et à des objectifs différents : identifier un problème, régler (à chaud) un conflit (par exemple les éoliennes) ou encore, comme dans le cas de Saint-Brieuc, faire aboutir un projet de territoire (en anticipant les conflits potentiels.)

Au milieu des années 1980, deux politologues danois ont importé, en Europe, la méthode de la conférence de consensus depuis les États-Unis où elle a été mise au point en milieu hospitalier. À la demande du bureau d'évaluation des technologies du Parlement danois, ils en font une méthode de mise en débat public des nouvelles technologies dont l'originalité est d'accorder une place centrale à un groupe de citoyens.

**Le cas de Saint-Brieuc** (présenté en annexe 7), a permis d'identifier **certaines modalités indispensables à la réalisation d'une concertation jugée satisfaisante** :

## Chapitre 2

---

- adopter des règles du jeu précises élaborées en commun avec les acteurs impliqués (“co-construction”);
- établir un lien réel entre les recommandations issues du débat public et la prise de décision, l’annoncer préalablement. Dès le lancement des débats, les participants reçoivent l’engagement écrit de la part des responsables du maître d’œuvre de prendre en compte l’avis du groupe avant d’arrêter leur décision;
- séparer les rôles entre les représentants des citoyens (au sein du panel de citoyens), les représentants des différents groupes constitués (composant le comité de pilotage), les experts techniques (choisis par le panel de citoyens sur une liste ouverte) et l’animateur;
- élaborer des formations/sensibilisation permettant aux membres du panel de citoyens de posséder un viatique minimum pour participer réellement aux débats;
- gérer la prise de parole et le respect des règles;
- capitaliser les apports des débats par des productions écrites.

Cette expérience de Saint-Brieuc prouve qu’en choisissant des profanes à partir d’un échantillon représentatif tiré de la liste électorale, on peut parvenir à leur faire formuler des points de vue où se dégagent des questions d’intérêt général. Les analyses prodiguées à l’issue du débat public sont allées aussi loin que le pouvait ce type d’instance.

La conférence de citoyens a *donné un avis clair en faveur d’une option technique* (l’enfouissement combiné à une réduction des volumes de déchets à la source et par leur valorisation). La concertation de Saint-Brieuc revient à éliminer la solution étudiée en renvoyant à une autre, qui n’a pas, elle, été étudiée ni soumise à la concertation. On ne peut donc pas dire que cette forme de concertation a permis de dégager de manière certaine une solution alternative. Les techniciens devront faire des propositions, notamment en ce qui concerne le choix de localisation du centre de stockage, ce qui ne manquera pas de susciter des polémiques. Mais, comme c’est une partie de la population qui a formulé ce vœu, on peut espérer limiter les risques d’une situation de blocage. *In fine*, les solutions proposées qui diffèrent du vœu initial des élus commanditaires de cette expertise partagée sont effectivement adoptées et mises en œuvre.

La conférence de citoyens de Saint-Brieuc peut être interprétée comme un cas **de forums hybrides** mis en exergue par de nombreux spécialistes de sciences politiques. Le dispositif mis en place se distingue par la minutie de son organisation destinée à favoriser au maximum la diversité des avis et à neutraliser les jeux d’influence.

Il est caractérisé par une grande précision dans la répartition des rôles des différents acteurs de la concertation, à savoir : un panel de citoyens (désigné à partir

d'un échantillon stratifié puis tiré au sort), les experts (choisis par ce panel parmi une liste ouverte) qui les informent et les forment, les représentants des groupes d'intérêts organisés, le commanditaire de la concertation, l'animateur, sans oublier le public qui s'exprime lors des réunions plénières. L'ensemble du fonctionnement est supervisé par des scrutateurs formant une sorte de conseil des sages qui garantit des règles définies d'un commun accord.

*Quelle est la possibilité de généralisation de ce type d'expertise collégiale ?*

Le fait que la question des incinérateurs corresponde à un problème déjà bien connu et longuement expérimenté avec des enjeux bien balisés facilite la présentation d'alternatives variées. Dans le cas d'autres types de projets plus spécifiques qui requièrent un niveau scientifique et technique élevé dans de nombreuses disciplines, comme celui par exemple du maintien de l'insularité du Mont-Saint-Michel, où les études techniques sont longues, compliquées et coûteuses, on peut s'interroger sur la possibilité d'entreprendre véritablement une expertise collégiale. En l'absence de dispositions particulières concernant l'information et la formation des acteurs, l'organisation de la participation associative, le recours à l'expertise collégiale sur ce type de sujet risque de n'avoir qu'une faible portée. On peut redouter, en effet, qu'en raison des difficultés techniques éprouvées pour discuter des véritables enjeux, les débats s'orientent vers des questions assez secondaires avec une tendance à se focaliser sur la défense d'intérêts personnels de court terme.

### **Partie conclusive : avantages et limites de la concertation**

Les dispositifs de concertation ont été fortement développés par l'État, ces dernières décennies. Cet essor témoigne d'ailleurs que l'État fait preuve, contrairement aux idées reçues, d'une forte réactivité en réponse aux attentes sociales de plus en plus pressantes. Cependant l'accès à l'information, la discussion des expertises préétablies, nécessitent un changement important des pratiques quotidiennes d'une partie de ses agents.

Tous les maîtres d'ouvrage sont, depuis plusieurs années, d'accord pour mettre au point des formules nouvelles pour mieux associer les citoyens à des choix qui les concernent et les mobilisent. De nombreuses initiatives visent à intégrer les citoyens dans les processus de décision pour désamorcer, par avance, le plus grand nombre possible d'oppositions et préserver à la fois la réussite des projets et la cohésion sociale. Outre l'argument de la nécessité et de la contingence, d'autres justifications de la concertation d'ordre politique, social et économique sont utilisées.

**Les arguments de nature politique** mettent l'accent sur la crise de l'intervention publique traditionnelle.

Le rejet des aménagements, comme sur un tout autre plan, de certaines mesures de protection relevant du droit de l'environnement est imputé à la crise d'un

modèle d'intervention publique de plus en plus difficilement accepté. Ce modèle qui s'était imposé dans les années de forte croissance était fondé sur le monopole de l'expertise technique par l'administration d'État, la dévalorisation des échelons locaux représentés comme le lieu de manifestation privilégiée des intérêts particuliers et le recours à l'argument de l'intérêt général présenté comme un principe absolu révéla une fois pour toutes pour imposer une solution unique.

La concertation à l'échelle locale a été présentée comme un élément fondamental de recomposition de l'intérêt général résultat d'une construction permanente à partir des situations concrètes. Il est dès lors nécessaire de sortir d'une simple logique d'application de directive pour enclencher une véritable action collective.

**Des arguments de nature sociologique** conduisent à insister sur l'intérêt de la reconnaissance de certains acteurs jusqu'alors négligés et surtout sur les effets de la concertation **sur la convergence des représentations** des différents types d'acteurs, sur une meilleure compréhension des logiques d'action des autres usagers et sur l'élaboration de représentations communes.

Le dialogue est présenté comme un moyen d'apaiser les tensions et les craintes non fondées qui résultent de la méconnaissance des autres usages et d'élaborer une représentation commune des problèmes susceptibles de faire évoluer les positions respectives des acteurs de manière à rendre plus aisément compatibles leurs usages. Implicitement cette interprétation en privilégiant la piste cognitive des conflits sous-évalue le rôle des oppositions d'intérêts.

### *Les différents arguments économiques en faveur de la concertation*

L'économie quant à elle intègre cette logique d'intérêts immédiats. La concertation peut être justifiée par deux principaux types d'arguments économiques partiellement liés : d'une part, l'usage de l'espace engendre d'importants effets externes (notamment négatifs comme la pollution et les nuisances) qui nécessitent une coordination hors marché ; d'autre part, le territoire et la proximité jouent un rôle particulier dans la qualité de l'information.

L'argumentaire économique favorable à la gestion concertée locale insiste sur les effets positifs de la concertation sur la qualité de l'information. La gestion concertée est censée améliorer la connaissance des préférences des différents acteurs. En outre, la concertation est aussi un moyen d'améliorer l'information sur la nature et le montant des dommages à l'environnement, l'estimation de la gêne causée par les activités productives ou de leurs effets positifs sur le bien-être (cadre de vie, paysage, notamment). Cette amélioration de l'information doit permettre d'envisager d'éventuelles indemnités des personnes lésées par les pollutions ou *contrario* une rémunération des services positifs qu'elles reçoivent. Le cadre contractuel apparaît comme l'un des moyens efficaces pour organiser ces compensations.

*De nos jours, les critiques de la concertation concernent moins les principes que les modalités, les freins et les limites*

Ainsi à propos des acteurs participants à la concertation, c'est désormais moins souvent que par le passé leur légitimité qui est remise en cause que leur représentativité. Les pertes en temps et en coût induites par la concertation sont souvent invoquées. Il en sera ainsi tant qu'elle ne sera pas véritablement perçue comme l'une des étapes essentielles des procédures d'instruction. Par ailleurs, la concertation n'est pas jugée judicieuse lorsqu'elle intervient trop tardivement alors que des décisions importantes ont déjà été prises (exemple : détermination de périmètres décidés de manière unilatérale). De même la concertation est peu pertinente quand sur le thème traité, les acteurs en présence manquent de marge de manœuvre, en particulier en raison de l'existence de normes réglementaires qui restreignent les possibilités d'action.

Les critiques portent également sur l'excès de formalisme des dispositifs officiels de concertation suspectés de contraindre la dynamique sociale. De plus, les conditions de leur développement, notamment la multiplication des instances, leur superposition sur des thèmes voisins et parfois l'ambiguïté de leurs objectifs, ainsi que leur insuffisante connaissance par le public, posent problème et gênent leur efficacité.

La concertation ne possède pas de vertu thaumaturge et les acteurs confrontés à des conflits d'usage doivent avoir conscience des avantages et des limites des divers instruments de concertation comme de leur alternative.

**Au moins trois conceptions peuvent présider à cette prise en compte des besoins de concertation et de diversification de l'expertise.** Elles ont en commun de reconnaître la nécessité d'une prise de parole des populations sur les projets qui les concernent.

Une première conception consiste à utiliser la concertation pour favoriser l'acceptation du projet initial au prix de modifications mineures sans remise en cause du monopole de l'expertise ni d'une conception classique de l'intérêt général. La concertation est alors conçue comme une démarche pédagogique et essentiellement descendante permettant de faire adhérer le plus grand nombre de personnes à un projet résultant d'une expertise peu contestable et, si nécessaire, de l'adapter à la marge.

Une deuxième option conduit à considérer la concertation comme une mise en discussion de points de vue relatifs, argumentés à partir de différents registres d'expertise. Les divers groupes d'acteurs négocient leur propre perception de l'intérêt général, dans un relativisme généralisé. Dans ce cadre, l'État est considéré comme un acteur parmi d'autres dont les services sont d'ailleurs traversés de façon irréversible par des conceptions divergentes et subjectives. Son rôle se limite à prendre acte de cette situation et à favoriser la mise en place de confrontation des jeux d'intérêt.

## Chapitre 2

---

Une troisième conception est en rupture à la fois avec une vision de l'intérêt général défini une fois pour toutes par la puissance centrale et le relativisme absolu. Elle consiste à considérer la concertation comme un moyen de diversifier les expertises, menées sur différents registres, dans une recherche d'objectivité. Dès lors, le rôle de l'État est de garantir les échanges de points de vue, de créer les conditions d'amélioration des expertises. L'intérêt général est considéré comme une construction collective, que les pouvoirs publics contribuent à élaborer. Le temps de la concertation est distinct de celui de la décision.

Les trois principaux types de dispositifs de concertation identifiés, commissions administratives, structures de débats publics, procédures locales *ad hoc* du genre conférences de citoyens obéissent à des logiques différentes. Cependant chacune d'elles peut être utilisée par l'État, avec plus ou moins d'efficacité pour créer les conditions d'une concertation véritable et d'une expertise (au sens large du terme) diversifiée, dans le but d'une construction collective de l'intérêt général.

La capacité de l'État à mobiliser ces objectifs dépend de nombreux facteurs qui influencent à moyen terme les modalités de gestion (c'est-à-dire d'anticipation et d'arbitrage des conflits d'usage). L'évolution de ces modalités de gestion des conflits d'usage peut suivre des trajectoires différentes dans les quinze prochaines années. Le chapitre 3 est consacré à leur étude qui permet d'envisager trois scénarios distincts de gestion des conflits d'usage.

## CHAPITRE 3

---

### Les modalités de gestion des conflits d'usage dans l'avenir

À l'horizon 2020, plusieurs types de modalités de gestion de conflits d'usage sont envisageables. L'analyse de ces différentes possibilités est nécessaire au décideur comme au grand public, pour comprendre leur condition d'émergence et la variété des incidences que peut entraîner le choix de chaque option.

La démarche systémique des scénarios ayant inspiré cette prospective a conduit à identifier deux groupes de paramètres (ou sous-systèmes) qui jouent un rôle déterminant dans l'évolution des modalités de gestion des conflits.

Le premier concerne **le système d'acteurs dans les territoires**. Plutôt que des variables élémentaires, le groupe a choisi délibérément d'étudier des "macro-variables". Deux macro-variables ont ainsi été distinguées à ce sujet : les acteurs publics (Union européenne, collectivités territoriales et État) et les groupes d'usagers (organisations professionnelles, associations environnementalistes, associations sportives et de loisirs).

La deuxième dimension se réfère **aux connaissances, normes et techniques** par rapport auxquelles les différentes parties se situent au cours du conflit. Quatre "macro-variables" ont été sélectionnées : les risques, la technologie, l'expertise, le droit et sa place dans les relations entre les acteurs.

Pour parvenir aux trois scénarios globaux (présentés dans la deuxième partie de ce chapitre), le groupe a dû analyser chaque dimension (ou sous-système).

L'étude détaillée des macro-variables a permis de dégager des hypothèses. À partir du croisement des hypothèses de chaque micro-variable qui ont paru compatibles entre elles, ont été élaborés des scénarios partiels désignés ainsi parce qu'ils sont dédiés à chaque sous-système dont ils décrivent les évolutions.

## **1. Scénarios partiels sur l'évolution possible du système d'acteurs dans les territoires**

### **1.1. Acteurs publics et groupes d'usagers en jeu dans les conflits**

#### **Les acteurs publics en jeu**

L'État, les régions, les départements, les communes et leurs groupements, ainsi que l'Union européenne sur un autre plan, ont été intégrés en une même macro-variable "acteurs publics" au lieu d'être traités séparément. À leur manière chacun de ces acteurs publics a dans son domaine de compétences une forte influence sur l'évolution des conflits d'usage et leur gestion. Ces acteurs détiennent des compétences exclusives ou partagées pour légiférer, mettre en œuvre les lois et règlements, inciter à les respecter, contrôler et sanctionner les contrevenants. Ils jouent également souvent un rôle de médiation. Ils interviennent en outre dans l'aménagement d'infrastructures, la gestion de sites de production ou de traitement des déchets, à l'origine de conflits d'usage.

Quatre hypothèses sont formulées qui croisent deux principaux éléments : l'importance relative des acteurs et les styles dominants d'intervention publique.

#### **• Hypothèse 1 – Défaillance publique et pouvoir des juges**

L'enchevêtrement d'initiatives de développement peu coordonnées et faiblement lisibles entre les nombreux niveaux institutionnels se développe. Parallèlement, les instances de consultation et de participation sans réelle efficacité se multiplient. L'impuissance publique favorise les stratégies opportunistes des groupes comme des individus et la surenchère entre collectivités.

Pour résoudre leurs conflits, les individus, faute d'autres solutions, utilisent de plus en plus les tribunaux. Devant cette impasse pour débloquer la situation, l'État facilite l'accès à la justice de même que l'Union européenne.

#### **• Hypothèse 2 – L'État rénové et déconcentré**

Malgré la modestie des moyens de l'Union européenne, son élargissement favorise la croissance et augmente, de ce fait, les recettes de l'État. Celui-ci, à la suite de la diminution des moyens européens, conduit avec succès les volets des politiques agricoles et de développement rural qui lui reviennent.

L'administration s'appuie de plus en plus sur les régions et les Pays tout autant que sur les échelons traditionnels. L'intercommunalité élue (échelon opérationnel) et les Pays (échelon de planification stratégique) deviennent le relais des interventions régionales qui se renforcent.



• **Hypothèse 3 – Répartition des compétences entre toutes les instances de démocratie représentative**

Les instances de décision et d'arbitrage issues de la démocratie représentative (intercommunalités, départements, régions, État, Union européenne) réaffirment leur rôle central dans la gestion des conflits. Cette hypothèse suppose le maintien de la place relative de l'État et de l'Union européenne ainsi qu'une répartition plus rationnelle des compétences entre différents échelons grâce à l'application réussie du principe de subsidiarité et de la notion de chef de file.

• **Hypothèse 4 – L'État réglementaire**

L'État est recentré sur ses fonctions régaliennes. Ses moyens sont essentiellement mobilisés pour assurer le contrôle et appliquer les sanctions éventuelles. Les échecs des différentes formes de concertation facilitent cette évolution. Le nombre pléthorique des commissions officielles locales qui atteint plusieurs centaines est aussi mis en avant pour stigmatiser la concertation.

**Les groupes d'usagers en confrontation**

Les organisations professionnelles agricoles et forestières, les associations de chasse et de pêche se considèrent comme les dépositaires des pratiques rurales. Parallèlement, les associations d'environnement et celles de sports de pleine nature sont fréquemment assimilées à des usages et des valeurs urbains même si la réalité sociologique de ces structures devrait conduire à plus de nuances. Ces principaux groupes d'usagers ont été présentés au chapitre Premier. Les mouvements qui représentent les entreprises industrielles et tertiaires s'intéressent encore assez peu à la dimension territoriale même si la Chambre des métiers, celle de commerce et d'industrie ont progressé dans ce domaine.

Deux principaux éléments structurent les trois hypothèses d'évolution : d'une part, la disposition à coopérer entre organisations, d'autre part, les échelons dominants qui selon les cas impulsent la coopération ou l'opposition.

• **Hypothèse 1 – Le pouvoir concerté des grandes fédérations**

Les grandes fédérations nationales, qu'elles soient syndicales, sportives ou environnementalistes, se renforcent ou se confortent selon les cas. Bien ramifiées à tous les échelons géographiques elles mènent le jeu et coopèrent. En agriculture, les syndicats parviennent à sauvegarder la cogestion au prix d'une ouverture sur les nouvelles attentes sociales. Le pluralisme syndical pleinement assumé se fonde sur une conception commune de la place de l'agriculture dans l'économie mais aussi sur la nécessaire diversité des usages des territoires ruraux. Ce compromis est facilité par la prépondérance des modérés des différents syndicats et associations désormais moins liés aux mouvements politiques.

• **Hypothèse 2 – Des groupes d’usagers en discorde et radicalisés**

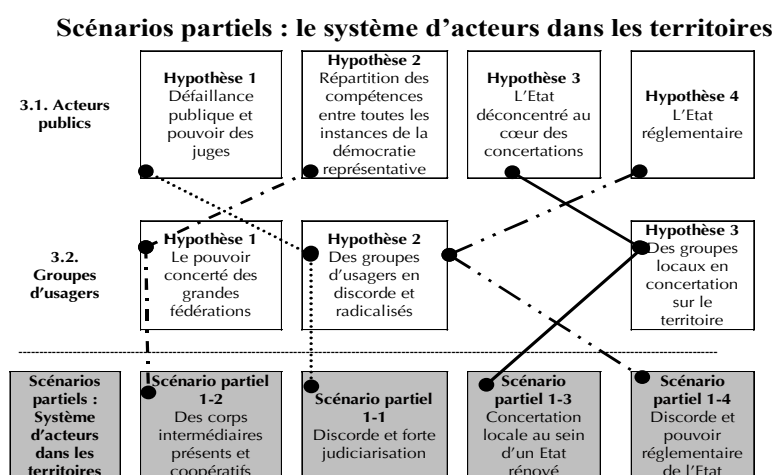
En même temps qu’ils s’affaiblissent, les différents interlocuteurs se radicalisent. Les conflits d’usage entretiennent cette exaspération en exacerbant les antagonismes entre les organisations professionnelles agricoles et les mouvements environnementalistes. L’incapacité des structures officielles de concertation à gérer les conflits les discrédite. Les mouvements associatifs font de la surenchère et perfectionnent leurs compétences juridiques. Ils systématisent les recours en justice en utilisant parallèlement la presse nationale et locale comme les médias audiovisuels pour mettre en scène leur mécontentement. En agriculture, la fracture syndicale s’accroît.

• **Hypothèse 3 – Des groupes locaux en concertation sur le territoire**

À l’échelle nationale le fractionnement syndical empêche toute entente générale entre les représentants des producteurs agricoles. Par ailleurs, les mouvements environnementalistes nationaux ont de plus en plus de peine à fédérer les associations régionales et locales. À l’échelon des territoires, deux facteurs facilitent les alliances entre les groupes d’usagers : d’une part, l’importance des problèmes à résoudre dans certains territoires comme le périurbain, d’autre part, la nécessité pour les agriculteurs de trouver des alliés en dehors de leur milieu pour légitimer les soutiens publics dont ils bénéficient. Ces alliances les conduisent à mettre en avant non seulement leur fonction de producteurs mais aussi celles d’aménageurs et de constructeurs d’aménités.

**1.2. Quatre scénarios partiels sur l’évolution des acteurs**

De l’assemblage des hypothèses sur ces variables, résultent quatre scénarios partiels suivants, illustrés par le schéma ci-après :



• **Scénario partiel n° 1-1 – Discorde et forte judiciarisation**

Dans ce scénario, les acteurs publics sont paralysés par la multiplication mal coordonnée des échelons. Dans ce cadre, le pouvoir des juges se développe par défaut, sans être forcément pensé en tant que tel. Parallèlement, les groupes d'utilisateurs adoptent des stratégies systématiquement non coopératives.

Au sein des mouvements de défense du patrimoine naturel ce sont les positions les plus extrêmes qui s'imposent. L'absence de dialogue régulier avec les pouvoirs publics entraîne la radicalisation des prises de position. Dans cette situation de blocage généralisé les conflits en croissance se soldent devant les tribunaux. La plus faible implication des organisations dans les dispositifs de concertation laisse dans une confrontation solitaire les groupes d'acteurs antagonistes contribuant ainsi à accroître les conflits.

• **Scénario partiel n° 1-2 – Des corps intermédiaires présents et coopératifs**

Dans ce deuxième scénario partiel, tous les échelons d'organisation politique sont confortés. Ils entrent en dialogue avec les organisations d'utilisateurs (organisations professionnelles, associations environnementalistes, celles de chasse, de pêche et de sports de pleine nature), fortement structurées et coopératives (sur le modèle allemand). Ces organisations (professionnelles, environnementalistes et sportives) s'imposent, à tous les échelons territoriaux, comme les interlocuteurs reconnus et installés des administrations. Elles participent activement aux dispositifs officiels de gestion concertée, condition essentielle de leur reconnaissance par les pouvoirs publics. C'est dans ce scénario que l'obligation européenne de l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets est la mieux observée, car les organisations d'utilisateurs en font un préalable indispensable à leur participation et une base de discussion.

Dans les mouvements sportifs et environnementalistes, la professionnalisation se renforce. Celle-ci se manifeste d'une part, par une augmentation du poids des technostructures, d'autre part, par l'adoption des codes sociaux et du langage des administrations. Ce mimétisme facilite les échanges de vue entre techniciens.

• **Scénario partiel n° 1-3 – Concertation locale au sein d'un État rénové**

L'État s'appuie sur la région et les Pays pour favoriser la participation. Les acteurs locaux qui ont acquis, dans un territoire donné, une expérience réussie de coopération sont de plus en plus pris en considération par les pouvoirs publics. Ceux-ci sont attentifs aux acteurs locaux et aux logiques de concertation dans un souci de renouvellement des modalités de l'intervention publique. Les préfets encouragent les dispositifs de concertation locale. Les conseils de développement des Pays et de communautés d'agglomération servent souvent de matrice à cette concertation, parfois assurée aussi par des structures *ad hoc*.

Les régions fondent leur légitimité sur leur capacité à assurer une solidarité entre villes et campagnes. Elles transforment certains instruments d'intervention purement indicatifs en documents opposables aux tiers, comme par exemple les schémas régionaux de développement et d'aménagement, renforçant ainsi leur pouvoir de prescription. Ce contexte de plus forte autonomie favorise le renforcement de compétences locales dans la gestion des conflits (pour les élus comme pour les techniciens) et une différenciation, d'un territoire à l'autre, des solutions apportées à un même type de problème.

### • Scénario partiel n° 1-4 – **Discorde et pouvoir réglementaire de l'État**

Ce scénario partiel envisage que, face à des usagers radicalisés plus portés à l'affrontement qu'à la coopération, les pouvoirs publics (Union européenne et État en France) affirment leurs pouvoirs réglementaires. Comme dans le premier scénario partiel, les acteurs sont durablement en conflit notamment parce que les organisations de groupes d'usagers (producteurs, résidents, adeptes des activités récréatives ou de protection) entretiennent les stratégies d'opposition.

Les tentatives de concertation antérieures ont échoué et cet échec est venu nourrir les conflits. Devant la généralisation des conflits qui engorgent les tribunaux, l'État ne cherche pas à revenir à un système de concertation qui par le passé s'est avéré inefficace. Pour répondre à une opinion publique en attente de solutions, il adopte une modalité unique de résolution des conflits par **l'application plus systématique et rigoureuse de la réglementation**.

En affirmant les règles, l'État prend le risque de créer de nouveaux conflits suscités par les réactions des groupes d'usagers devant le tribunal administratif. Inversement, il est possible que le caractère systématique de la sanction infligée parvienne à infléchir les comportements des usagers contribuant ainsi à diminuer certains types de conflits.

## **2. Des scénarios partiels sur l'évolution du rôle des connaissances, normes et techniques**

Dans ce sous-système concernant les connaissances, les normes et les techniques, quatre éléments différents jouent un rôle important dans les conflits d'usage (au sens large du terme) : la perception et la hiérarchisation des risques, les modalités d'expertise, le rapport social aux technologies et enfin le droit et sa place dans les relations conflictuelles. L'évolution future de ces quatre macro-variables peut fortement influencer les modes de gestion des conflits d'usage et le rôle qu'y joue l'État. La combinaison entre les différentes hypothèses formulées sur ces quatre variables conduit à concevoir trois scénarios partiels.

## 2.1. Quatre facteurs d'évolution importants

### Les risques

La question des risques localisés est invoquée dans les conflits d'aménagement, de pollution et dans une moindre mesure d'accès (par exemple entre usagers récréatifs). Elle constitue un facteur d'amplification des conflits. Par ailleurs, les modalités de gestion des risques (par exemple la détermination de zones d'expansion des crues) mettent souvent aux prises les résidents et l'État, dans sa fonction réglementaire. Trois hypothèses différentes ont été identifiées.

- **Hypothèse 1 – Hypersensibilité des populations aux risques et comportements individuels assuranciers**

La population s'avère particulièrement sensible aux risques naturels et technologiques et se tourne systématiquement vers les sociétés d'assurance pour les couvrir. Les assureurs décuplent le montant des primes d'assurance et les "pollueurs" potentiels éprouvent de plus en plus de difficultés à s'assurer car ils se heurtent à des augmentations tarifaires importantes et parfois même à des refus.

- **Hypothèse 2 – Gestion collective et concertée du risque**

Les individus acceptent une certaine part des risques inhérents à l'activité humaine, dans la mesure où parallèlement, ils ont le sentiment que la politique de prévention et d'information est assez efficace. Localement, les individus s'organisent et se concertent afin de gérer les risques qui les concernent.

- **Hypothèse 3 – Refus du risque localisé et réaction de proximité**

La société accepte la notion de risque dans sa globalité mais les individus refusent le risque localisé. Les individus s'organisent afin de mieux prévenir le risque et mettent en place des actions revendicatives.

### L'expertise

Trois hypothèses différenciées sont distinguées à partir de la notion d'expertise entendue au sens large selon une analyse présentée au chapitre 2.

- **Hypothèse 1 – L'hégémonie de l'expert marchand**

Le climat d'aversion individualiste aux risques et aux effets des techniques conduit à développer l'expertise marchande. La demande d'expertise émane surtout des opérateurs qui cherchent à légitimer leur projet auprès de la population et à en favoriser l'acceptabilité sociale. En plus des entreprises et des particuliers, leur clientèle est composée d'aménageurs, de collectivités territoriales qui externalisent une part de leur fonction d'expertise.

### • Hypothèse 2 – L'expert médiateur et animateur

L'expertise se développe selon un modèle participatif, coopératif et collégial. La tendance actuelle à accorder un préjugé favorable à la confrontation des intérêts dans une logique de recherche de compromis amiable se poursuit. L'expert devient un professionnel de la médiation sociale. Grâce à un réel savoir-faire pour organiser les débats, il met en place la confrontation des points de vue entre les parties, ce qui fonde son action sur les relations de proximité territoriale. Le but de l'expert-animateur est de garantir au public qu'il existe effectivement une distance entre l'opérateur commanditaire et les réalisateurs de l'expertise.

### • Hypothèse 3 – L'État garant de l'expertise pluraliste

Dans cette hypothèse, l'État joue un rôle assez affirmé sans toutefois renouer avec le monopole de l'expertise sur des fondements qui se réclament de l'excellence scientifique. L'expertise n'apparaît ni comme un pur rapport de force, ni comme une expérience de laboratoire. Elle correspond à une recherche de solution en situation d'incertitude avec un *réquisit* de vérité et d'objectivité. Une nouvelle fonction de l'État est d'assurer l'émergence de l'expertise pluraliste et d'organiser le marché et le suivi de la qualité de l'expertise dont il est le garant.

### Les technologies

Le champ des technologies susceptibles d'influencer les conflits est extrêmement vaste. Il porte à la fois sur les systèmes d'information, les modes de production, la mobilité des personnes et des marchandises. Ces mutations peuvent en effet influencer sur la répartition des populations dans le territoire, sur la nature même des interférences entre usages concurrents d'un même espace ou encore sur la façon même dont certaines questions de la vie quotidienne peuvent se trouver réglées. Ces évolutions changent ainsi la nature des conflits ou en font disparaître ou apparaître la possibilité. A contrario, elles sont susceptibles aussi d'avoir une influence sur la manière dont les conflits peuvent trouver des modes de gestion jusque-là impossibles, dans leurs phases d'émergence, de développement ou dans leurs modalités de règlement.

D'une manière générale, le rôle de l'évolution technique sur l'amplification ou l'atténuation des conflits est fortement dépendant des conditions sociales et politiques de mise en œuvre de ces technologies qui influencent leur acceptation sociale. L'effet des technologies sur les conflits d'usage est intimement lié au contexte social favorable ou réticent à ces changements et à la volonté politique de les accompagner. Trois hypothèses ont été formulées par le groupe.

### • Hypothèse 1 – Développement technique peu maîtrisé et peu accepté dans ses retombées

L'évolution des techniques d'information et de communication, de production et de transport et leur mode de socialisation concourent à amplifier les conflits

d'usage. Les nouvelles techniques de communication et d'information sont surtout utilisées pour mobiliser les mécontents et élargissent l'aire concernant les conflits. L'évolution des techniques de production entraîne des effets redoutés. Les technologies permettant d'économiser la consommation des automobiles, augmentent l'accessibilité et la fréquentation des espaces ruraux et par conséquent les risques de conflits d'accès et d'aménagement.

• **Hypothèse 2 – Maîtrise collective des retombées des technologies**

Dans cette hypothèse, les progrès techniques permettent à la fois de limiter les conflits en agissant sur leurs sources, de gérer de manière plus consensuelle les usages et d'améliorer la communication entre les parties antagonistes. Les techniques préventives ou curatives sont mobilisées plus activement qu'aujourd'hui pour diminuer les nuisances de production et les conflits d'accès. En outre, la technique est utilisée pour résoudre les problèmes d'accès à partir de règles du jeu négociées et acceptées par les différents usagers. La technique favorise une limitation de l'accès aux espaces ruraux en stimulant l'essor d'une offre de substitution qui limite la fréquentation des espaces sensibles.

• **Hypothèse 3 – Effets différenciés selon les technologies**

Dans cette hypothèse, les techniques ont des effets différenciés selon les types d'usages. Cette différenciation trouve son origine dans les représentations de l'opinion qui influencent les conditions d'acceptation des techniques. L'opinion publique peut s'avérer hypersensible à certaines technologies qui mettent en jeu le bien-être individuel proche et immédiat, menaçant la santé et le cadre de vie. Elle est moins réactive à d'autres menaces de long terme. Les techniques d'information quant à elles sont supposées avoir un effet neutre.

**Le droit et sa place dans les relations conflictuelles**

Le droit intervient pour prévenir et régler les conflits entre les individus mais, dans le même temps, ses règles peuvent être utilisées pour alimenter les relations conflictuelles. Le droit remplit trois fonctions, de manière cumulative ou alternative, selon les usages en cause : une fonction de prévention qui se concrétise notamment par la création de procédures d'information préalable, de concertation et/ou de consultation, une fonction normative, se traduisant en particulier par des normes techniques, une fonction de sanction et de réparation. Trois hypothèses d'évolution sont formulées.

• **Hypothèse 1 – Inflation normative et institutionnelle**

Dans cette hypothèse, cette inflation prend plusieurs formes. Elle se manifeste d'abord par la promulgation de textes incantatoires, très généraux et sans portée juridique efficace et la tendance à recourir à la loi pour des sujets qui relèvent du domaine réglementaire. Elle se traduit également par la multiplication des agences dites "indépendantes" et d'instances de concertation très spécialisées dont la composition et le mode de fonctionnement sont strictement encadrés par des textes.

Dans ce contexte, la responsabilité civile est systématiquement mise en cause. Les conflits se multiplient. Ils se règlent souvent auprès des tribunaux civils notamment en raison de l'engorgement des tribunaux administratifs. Les délais de traitement des conflits par les tribunaux augmentent très sensiblement.

• **Hypothèse 2 – Amélioration de la règle de droit et pouvoir des tribunaux**

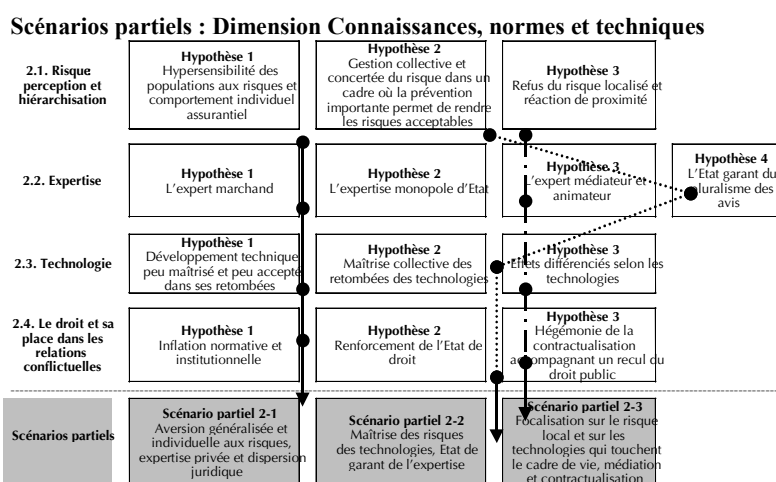
La règle de droit se concentre sur les principes et les lignes directrices. Elle met en place des obligations de résultats plus que de moyens. Parallèlement, de nombreuses dispositions législatives et réglementaires inutiles sont abrogées. Le juge est conduit, dans des cas de plus en plus nombreux, à interpréter des règles générales très simples et à fixer une jurisprudence plus forte qui se développe. Le juge n'a plus à trancher des problèmes de légalité externe (vices de forme, de procédure, incompétences, etc.) mais se prononce sur le fond. Simplifiée, la règle de droit devient plus accessible.

• **Hypothèse 3 – L'hégémonie de la contractualisation accompagnant un recul du droit public**

Le recours au contrat en matière d'environnement va de pair avec l'utilisation d'instruments financiers : taxes, redevances, subventions. Cette voie a été tracée depuis plus d'une décennie comme l'atteste le succès de la formule : "Le contrat plus que la contrainte". Cette orientation s'est déjà concrétisée dans un certain nombre de textes, notamment en matière d'activités polluantes. En agriculture la généralisation de la contractualisation s'est ajoutée aux démarches volontaires. Pour l'instant, cette évolution se réalise sous le contrôle du juge administratif mais notre hypothèse suppose que ce contrôle s'amenuise fortement.

**2.2. Trois scénarios partiels fortement différenciés**

L'enchaînement des hypothèses crée un effet amplificateur qui accentue les différences d'évolution et conduit à trois scénarios partiels, présentés dans ce schéma :





• **Scénario partiel n° 2-1 – Aversion généralisée et individuelle aux risques et à la technologie, expertise privée et dispersion juridique**

Ce scénario partiel correspond à la poursuite des tendances actuelles. Il associe l'aversion généralisée aux risques gérés de manière individualiste, avec un développement technique peu maîtrisé et mal accepté dans ses retombées (ayant comme effet d'amplifier la crainte des risques) et l'hégémonie de l'expertise privée. De manière concomitante, sur le plan juridique, l'État répond à ces difficultés par de nombreuses initiatives : la promulgation de nouvelles lois très générales, la multiplication d'agences "indépendantes" et la création de dispositifs de concertation spécialisés dans des conflits nouveaux. Ces orientations *in fine* rendent plus long et plus complexe l'accès au droit.

L'évolution des technologies vient renforcer la sensibilité aux risques soit à cause des nouveaux aléas qu'elle engendre, soit en raison de l'amélioration des techniques de détection qui permettent d'identifier des nuisances ou des pollutions jusqu'alors inconnues. En outre, une diffusion plus généralisée d'une information ni organisée ni hiérarchisée contribue dans un premier temps à amplifier les sources d'inquiétude et les conflits. Enfin, les techniques de transport qui accroissent la mobilité des populations grâce à une baisse des coûts augmentent l'accessibilité des campagnes avec comme conséquence une amplification de la concurrence entre usages.

Face à l'inquiétude des populations, les pouvoirs publics légifèrent pour donner des signaux qui se veulent rassurants. L'éparpillement juridique constitue en quelque sorte une réponse politique à l'hypersensibilité aux risques des populations et à leur crainte des changements technologiques dans une logique de "rassurance". L'expertise se développe sous la forme de cabinets privés dont le rôle s'accroît et complète le travail des avocats. L'expertise publique devient discrète et l'État s'efface. Les experts développent leur rhétorique pour s'adapter à leur commanditaire. L'expert certifie et homologue les pratiques privées.

Malgré certains avantages comme celui d'assurer une relative pluralité de l'expertise et une forme d'autorégulation par le marché, les risques d'instrumentalisation de l'expertise par le commanditaire demeurent élevés et entretiennent un climat de défiance parmi les usagers. Ce scénario partiel correspond à une transposition du système américain qui négligerait cependant l'importance réelle du rôle de l'État fédéral.

• **Scénario partiel n° 2-2 – Maîtrise collective des risques et de la technologie et État garant de l'expertise**

Ce scénario partiel suppose une gestion concertée du risque avec une prévention importante qui permet de rendre certains risques acceptables et de maîtriser collectivement les retombées technologiques. Parallèlement, on assiste au renforcement de l'État de droit qui est garant de l'expertise pluraliste.

Dans ce contexte, l'État favorise l'organisation de la maîtrise collective des retombées des technologies notamment en jouant un rôle nouveau dans l'expertise. Pour apprécier les risques, les personnes concernées peuvent accéder à une capacité d'expertise dont la réputation d'indépendance par rapport aux opérateurs économiques est désormais solidement fondée. Cette confiance s'accompagne de la possibilité plus souvent offerte de disposer d'expertises à la fois différentes et comparables.

Les nouvelles techniques d'information et de communication sont appropriées par les acteurs pour faciliter l'élaboration d'expertises collégiales et pour prévenir les conflits. Elles peuvent permettre par exemple de prévoir les besoins en eau du producteur d'électricité et des irriguants, puis de fixer les règles de gestion.

La gestion collective des risques, une meilleure appropriation des technologies mieux contrôlées, des conditions d'expertise moins controversées instaurent un climat de plus grande confiance dans les institutions. Ce changement de mentalité concourt à accentuer la confiance dans le juge, qui tranche beaucoup plus rapidement les litiges. Se met en place progressivement un pouvoir judiciaire plus fort, compris et respecté, qui constitue une des clés de la prévention du contentieux ou de sa résolution définitive.

### • Scénario partiel n° 2-3 – Focalisation sur le risque local et sur les technologies qui touchent le cadre de vie, médiation et contractualisation

Ce scénario partiel suppose une aversion du public aux risques localisés ; la figure dominante de l'expert est celle de "l'expert médiateur et animateur". La maîtrise des retombées des technologies est assurée, dans un contexte où, sur le plan juridique, les relations contractuelles sont privilégiées. La proximité territoriale joue un rôle éminent dans l'émergence, la prévention et la gestion des conflits.

L'expert médiateur et animateur occupe une position médiane entre les décideurs (collectivités locales, aménageurs privés principalement) et la population. Il intervient souvent lors du blocage des projets d'aménagement pour gérer, voire pour détecter des risques localisés. Son intervention porte sur la mise au point minutieuse des règles du jeu qui permettent l'expression des différentes opinions. Il peut lui arriver d'anticiper des blocages sociaux. Il s'efforce d'obtenir des opérateurs qu'ils s'engagent à intégrer dans leurs décisions une part significative des avis formulés. Le but de l'action de l'expert animateur est de garantir au public qu'il existe effectivement une distance entre l'opérateur commanditaire et les réalisateurs de l'expertise.

L'expert animateur ainsi que l'État concourent à mettre en place **un système d'acceptation raisonnée** à la fois des risques et des règles de comportement de chaque catégorie d'usagers. Dans ce contexte de négociation où la dimension territoriale prend une grande importance en raison de la différenciation des problèmes à traiter, les pouvoirs publics dont l'État ont un rôle à jouer pour faire distinguer aux dif-

férents partenaires le champ du négociable du domaine qui ne l'est pas, ce champ peut lui-même faire l'objet d'une négociation préalable.

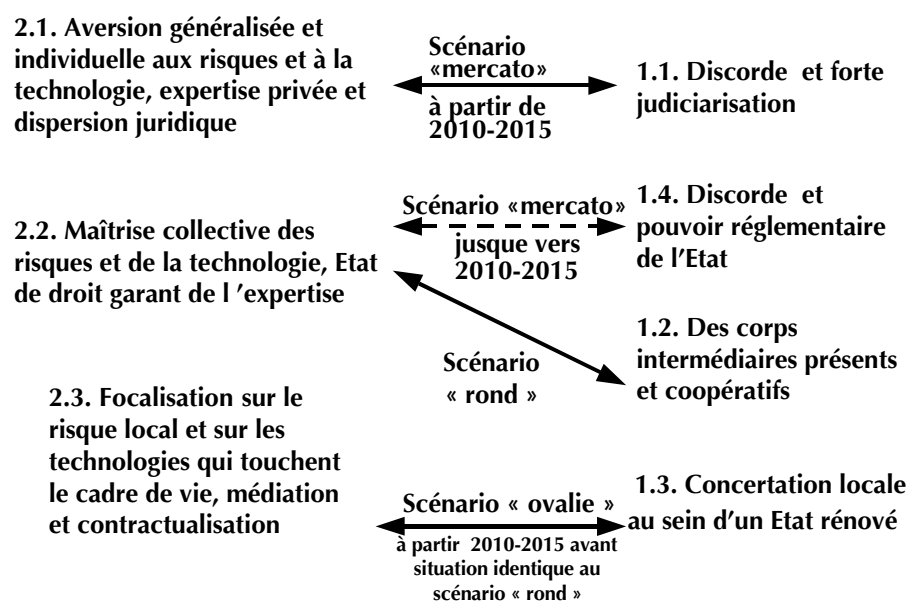
### 3. Trois scénarios globaux différenciés

Les scénarios globaux sont conçus pour permettre d'envisager l'intervention publique visant à améliorer la gestion des conflits d'usage.

Chaque scénario conditionne un mode de régulation dominant qui utilise une gamme d'instruments privilégiés et non pas un outil d'intervention unique. Les scénarios ne consistent pas à décrire une situation statique à quinze ans mais à envisager des itinéraires, des cheminements possibles qui correspondent à des processus dynamiques. Ceux-ci résultent de la combinaison qui n'est pas forcément stable durant toute la période entre des systèmes d'acteurs ainsi que des systèmes de normes, des règles et des techniques compatibles entre eux.

#### Scénarios partiels 2

#### Scénarios partiels 1



Trois scénarios globaux considérés comme possibles et probables à quinze ans ont été élaborés. Ils résultent de la combinaison et de l'évolution dans le temps des scénarios partiels sur les normes et techniques et sur le système d'acteurs. Ils permettent de souligner les évolutions différenciées envisageables qui comportent chacune des aspects positifs et négatifs. Le premier scénario décrit une situation qui parvient à se stabiliser entre 2010 et 2020, les deux autres scénarios envisagent, chacun à leur manière, un retournement de mode de gestion, entre 2010 et

2015. Le premier scénario nommé "Rond" correspond à une situation de gestion publique assurée en liaison étroite avec les corps intermédiaires (organisations professionnelles et associations), scénario "Rond" par métaphore sportive <sup>1</sup>. Le deuxième dit "Mercato" prévoit une gestion marchande des conflits avec un renforcement du recours aux tribunaux et aux solutions de marché. Le troisième scénario dit "Ovalie" mise sur une gestion concertée.

### **3.1. Scénario "Rond" : Gestion publique avec les corps intermédiaires**

#### **Caractéristiques du scénario : des acteurs coopératifs et structurés et des normes, règles et techniques mieux acceptées**

Le premier scénario envisage, <sup>2</sup> pour le système d'acteurs, qu'à l'horizon 2010 se confirme une tendance déjà largement amorcée actuellement de consultation par les pouvoirs publics à tous les échelons territoriaux des corps intermédiaires représentés par les principales organisations nationales. Il s'agit essentiellement des organisations professionnelles, associations environnementalistes, associations de sports de pleine nature, de chasse et de pêche. Dans ce scénario, le mode de gestion publique dont les modalités de fonctionnement se stabilisent vers 2010, se pérennise, au moins, jusqu'en 2020.

Dans ce cadre, les grandes organisations sont encore plus systématiquement qu'aujourd'hui consultées dans les différentes instances nationales, régionales, départementales et locales qui ont un avis à donner sur les principaux enjeux de conflit d'usage. Ces commissions administratives concernent en particulier la gestion de l'eau, des sols ruraux, du paysage et des sites, de l'air et du bruit, des espaces naturels et des espèces sauvages, le fonctionnement des installations classées ou encore les conséquences des projets d'aménagement. Les représentants des administrations dont le domaine ne concerne pas directement les activités concernées entretiennent dorénavant des relations plus régulières avec eux (diffusion d'informations, interventions thématiques lors des assemblées générales, etc.).

En plus de la formulation d'avis, les mouvements d'usagers et organisations professionnelles cherchent à influencer les prises de décision. Dans ce but, ils parviennent à faire admettre un principe de consultation préalable au moment de la préparation des lois qui concernent directement les usages en jeu dans les conflits (évolution des lois sur l'air, sur l'eau, sur les sports de pleine nature, sur les fonctions non marchandes de l'agriculture), etc. Cette consultation préalable permet de

---

(1) D'une certaine manière, les jeux de balles ou de ballons expriment un conflit d'usage autour d'un objet qu'on se dispute. Le rugby a vécu plusieurs décennies sans connaître d'arbitres, les capitaines se mettant d'accord entre eux sur les sanctions et les scores. Dans le football, l'arbitre est investi d'un rôle officiel et représente le droit. Lors du Mercato, le marché reprend ses droits pour changer les équipes. D'où ces appellations approximatives de scénarios "Rond", "Mercato" et "Ovalie".

(2) Ce scénario "Rond" résulte du croisement des scénarios partiels 1-2 et 2-2.

prévenir les effets négatifs des actions isolées et conçues dans une approche purement sectorielle.

Par rapport à la situation actuelle, on assiste à un renforcement des liens entre les grandes fédérations environnementalistes et les associations locales confortant ainsi leur représentativité. De plus, les associations de sport de pleine nature sont plus responsabilisées par rapport aux incidences de leurs activités sur l'espace rural et par conséquent plus impliquées dans la gestion de ce dernier. Une forme de cogestion est confortée entre l'État et les différentes filières d'usagers dont l'institutionnalisation est accrue.

La structuration des relations entre pouvoirs publics et corps intermédiaires demeure de nature verticale tout en développant un certain décloisonnement puisque les représentants des différents usagers seront consultés ensemble et non pas simplement à propos des sujets qui correspondent directement à leur secteur d'activité. Cette situation est compatible avec le scénario partiel concernant les normes, règles et techniques qui suppose une maîtrise collective des risques, de la technologie et un État de droit garant de l'expertise pluraliste. Dans ce cadre les NTIC sont employées par les acteurs pour rechercher une issue positive aux conflits en améliorant l'information et son échange entre les usagers.

La structuration des usagers (adeptes des activités productives, récréatives ou de préservation) est accrue grâce à une représentation assumée à tous les échelons territoriaux qui facilite l'échange et la gestion collective des risques. La plus grande confiance accordée aux expertises grâce à leur caractère pluraliste et à leur réelle indépendance par rapport aux opérateurs que parvient à garantir l'État, de manière crédible, renforce la portée de cette gestion collective. L'État parvient à construire un système d'échange d'expertises pluralistes qui rassure les usagers sur l'indépendance des avis rendus et leur objectivité. Ces modalités peuvent permettre de clarifier et de diversifier les choix envisageables.

Parallèlement, le pouvoir des juges s'accroît et ils sont amenés à se prononcer sur le fond plus souvent que sur les vices de procédures, un peu dans la logique allemande. Leur tâche est facilitée par le fait que les règles sont simplifiées et mieux acceptées grâce à la concertation préalable.

La gestion des objets en jeu dans les conflits est assurée par une gamme équilibrée de réglementation et de contractualisation. La concertation à tous les échelons territoriaux facilite l'acceptation de la réglementation. Par ailleurs, les grandes fédérations d'usagers (producteurs compris) multiplient les conventions nationales avec les grands aménageurs pour favoriser localement les relations contractuelles.

**Le scénario se caractérise par une gestion concertée avec les grandes organisations des principaux objets en jeu dans les conflits.**

La réalisation de ce scénario conditionne et accompagne l'évolution de **la gestion des principaux objets en jeu dans les conflits**, dans le cadre d'une concertation à

### Chapitre 3

---

tous les niveaux territoriaux qui accorde une place prééminente aux organisations d'usagers très structurées.

La gestion concertée **de l'eau** est prévue dans le cadre de la nouvelle loi sur l'eau transcrivant en droit interne la directive-cadre de l'Union européenne, au sein des différentes instances représentatives en particulier les commissions locales de l'eau ; ce sont exclusivement les représentants mandatés par les grandes organisations qui s'expriment.

En ce qui concerne **les paysages**, ce scénario entraîne l'extension à l'ensemble du territoire rural d'une gestion concertée du paysage, dans le cadre de chartes paysagères qui deviennent des documents opposables. Les paysagistes occupent une place croissante dans l'expertise et coopèrent avec les différents mouvements d'usagers. À l'extrême on peut imaginer que le paysage deviendra à la fois le symbole tout autant que la résultante de la réussite de la concertation entre les différents représentants des usagers ruraux.

En matière de gestion **des sols ruraux**, ce scénario conduit à développer la consultation des grandes organisations d'usagers lors de la réalisation des schémas de cohérence territoriale (SCOT). Les structures intercommunales qui se renforcent acquièrent des capacités techniques pour mieux accompagner l'élaboration. À l'échelle nationale, les schémas de service collectif sont relancés et actualisés, notamment les services des espaces naturels et ruraux, le schéma des transports et celui du sport intègrent les activités de pleine nature. Les grandes organisations d'usagers sont consultées de manière approfondie lors de leur élaboration. La déclinaison de ces schémas à l'échelle régionale est améliorée et là encore les grandes organisations d'usagers sont consultées. Les SCOT sont articulés à ces schémas.

En ce qui concerne la gestion **des espèces sauvages et des espaces naturels**, la protection de la nature devient un enjeu majeur qui est pris en compte par toutes les activités en admettant cependant les atteintes jugées inévitables. La chasse est plus encadrée de même que la pêche. Ces deux activités doivent contribuer à la préservation des espèces et à leur diversité, par la constitution de réserves ou de plans de gestion spécifiques dans des zones particulièrement riches. L'organisation institutionnalisée d'échanges entre les différents mouvements d'usagers favorise une évolution des positions des chasseurs et des pêcheurs en tempérant les positions respectives. Les formes associatives de propriété et de gestion se développent.

#### Conditions d'émergence et de stabilité à moyen terme de ce scénario

L'émergence de ce scénario est facilitée par une évolution des valeurs de la société qui accorde un regain de confiance dans le collectif et une demande de protection. On assiste à une réactivation modernisée des valeurs qui avaient prévalu durant les Trente glorieuses.

La croyance au rôle positif de la science devient plus largement partagée. L'idée que toute forme d'artificialisation entraîne des irréversibilités inquiétantes régresse. Plus généralement, les conséquences du progrès scientifique, notamment celles qui entraînent une transformation de la nature, sont mieux acceptées dès lors qu'un meilleur contrôle économique et social paraît possible.

Le rajeunissement de la population et l'adhésion collective à des valeurs intégratrices constituent une condition favorable à la stabilité de ce scénario. Celle-ci dépend fortement de la capacité des grandes organisations à relayer les valeurs communes et à coopérer entre elles et avec les élus des territoires ainsi qu'avec les administrations de l'État et des collectivités locales.

Au niveau de l'action administrative, cette stabilité est liée à la réactivité des services déconcentrés de l'État, à leur aptitude à échanger avec les différents mouvements tout en conservant une distance et une impartialité indispensables. Cette capacité peut être limitée si la déconcentration s'avère trop lente et timide.

### Les conséquences du scénario sur les modalités de gestion des conflits

Dans l'ensemble, l'affirmation du rôle des grandes fédérations accompagne une meilleure acceptation des normes, règles et techniques, d'une plus grande efficacité du fonctionnement de la justice.

Cependant, l'influence des grandes organisations verticales d'usagers pourrait à l'extrême favoriser la mise en place de juridictions spécialisées (dans des conflits d'usage) dans lesquelles les représentants des différentes catégories d'usagers pourraient être assesseurs avec comme président le juge du tribunal de grande instance, par une transposition, aux conflits d'usage, du modèle du tribunal des baux ruraux. Cette évolution serait contradictoire avec la simplification du fonctionnement de la justice.

Par ailleurs, au sein des conseils de développement des Pays qui débattent notamment des orientations d'aménagement et de développement envisagées par les élus, le poids des grandes organisations peut se traduire par une tendance à imposer des représentants des différentes composantes du corps social en fonction des choix des états-majors départementaux ou régionaux au détriment des personnes de bonne réputation locale mais sans obédience particulière.

Globalement, ce mode d'organisation est adapté pour faciliter l'anticipation et la gestion des conflits bien identifiés et balisés mettant en jeu les acteurs représentés à tous les échelons d'organisation territoriale (comme aujourd'hui, les questions qui concernent les expropriations des agriculteurs lors de la construction d'infrastructures).

En revanche, cette structuration est mal adaptée pour gérer les conflits mettant aux prises des acteurs nouveaux non représentés par les grandes organisations.

Le risque de sclérose est en effet la principale menace qui pèse sur ce mode de régulation, organisations publiques et privées peuvent s'enfermer dans la routine illusoire de leur bonne coordination réciproque et devenir incapables de percevoir et de prendre en compte de nouvelles attentes s'exprimant alors de ce fait à travers de nouveaux conflits.

### **3.2. Scénario global "Mercato" : Gestion marchande**

Ce scénario suppose une première étape vers 2010, marquée par l'échec face à des usagers non coopératifs, d'une gestion publique centrée sur la réglementation avant que le recours systématique aux tribunaux et la gestion marchande s'impose<sup>1</sup>.

#### **Une première évolution contrecarrée**

Dans un premier temps, l'État a tenté de faire face aux discordes de plus en plus nombreuses et de répondre à l'opinion publique en attente de solutions par une application systématique de la réglementation, notamment en ce qui concerne le principe pollueur-payeur. Ce recours au contrôle-sanction a pu être temporairement mieux accepté en raison des succès rencontrés dans d'autres domaines comme la sécurité routière, puis la vie scolaire, par exemple.

L'acceptation a également été facilitée par une relative simplification des réglementations et surtout par la place importante accordée à la consultation de la population et de ses organisations représentatives en amont de la définition des règles. Malgré ces précautions, cette évolution est contrecarrée d'une part par la menace croissante des entrepreneurs de délocaliser leurs activités pour échapper à la réglementation et à ses incidences financières, d'autre part par l'amplification des recours auprès du tribunal administratif présentés par les usagers (résidents, adeptes des activités récréatives notamment et leurs organisateurs) qui contestent les conditions d'application des règles.

#### **Les conditions de l'évolution et les facteurs de rupture**

Cette évolution est contrariée également par l'impossibilité à créer une maîtrise collective des risques et de la technologie avec un État de droit garant de l'expertise pluraliste. Là encore, des crises sanitaires ou des catastrophes techniques majeures en France ou dans d'autres pays peuvent venir ruiner la confiance dans la technologie et les modalités de gestion du risque qui avaient été patiemment et progressivement élaborées entre 2005 et 2010-2015.

De façon plus structurelle, l'affirmation dans la société de critiques à l'égard de la science, objet de controverses diverses et suspectée d'être orientée au gré des

---

(1) *L'instabilité de l'association entre les scénarios partiels 1-4 et 2-1 entraîne ensuite une recomposition de la régulation des conflits résultant de la combinaison entre les scénarios partiels 2-1 et 1-1.*



groupes d'intérêt, s'accroît et gêne la mise en place d'une maîtrise collective réelle des technologies nécessitant une acceptation minimale de leurs conséquences. Par ailleurs, le développement de groupements par affinités de diverses natures diminue la portée des règles communes.

Les adhérents à des groupements affinitaires ont tendance à afficher et affirmer la prééminence de leurs propres valeurs sur les valeurs communes et rejettent dès lors les lois, règles et règlements accompagnant les valeurs communes qu'ils ne partagent pas ou qu'ils s'approprient à leur bénéfice. Ainsi, au nom des valeurs laborieuses et du maintien de l'emploi, certains acteurs peuvent être enclins à refuser d'appliquer les règles de dépollution, tandis que d'autres au nom de leur conception de la nature ou de la chasse traditionnelle se montreront particulièrement réticents à respecter les lois et règlements qui les concernent. Dans cette société organisée sur des bases affinitaires, l'efficacité de certaines réglementations deviendrait particulièrement compromise.

### **Le recours aux tribunaux et la gestion marchande s'imposent**

En ce qui concerne le domaine des normes, règles et technologies, l'impossibilité de créer une situation de maîtrise collective des risques favorise l'émergence d'une aversion généralisée et individuelle aux risques et à la technologie. Celle-ci s'accompagne du développement de l'expertise privée et d'une inflation normative et institutionnelle (conformément à la situation décrite par le scénario partiel n° 2-1).

L'inflation normative et institutionnelle qui résulte d'un souci louable de réactivité de l'État aux attentes de la population, se traduit *in fine* par un allongement des délais de réponse de la justice et une saturation des tribunaux.

L'expertise concernant les conflits d'usage se développe à partir des cabinets privés qui complètent le travail des avocats et présente cependant l'avantage d'entraîner une certaine diversification des avis.

Par ailleurs, dans un contexte de discordance des acteurs (autrement dit de comportements non coopératifs généralisés), l'impossibilité de résoudre les problèmes de conflits d'usage par la réglementation conduit à recourir de manière plus systématique aux tribunaux.

La paralysie des acteurs publics, en raison de la multiplication d'échelons mal coordonnés, le manque de stratégie collective des usagers, l'encombrement des tribunaux contribuent à privilégier la piste des solutions marchandes. Celles-ci consistent en particulier à développer un marché de droit et à généraliser l'essor de redevances liées à l'usage de certains biens publics locaux (au sens économique du terme). Les mécanismes de marché et de redevance apparaissent ainsi, finalement, comme le rare processus de coordination reconnu et admis par les usagers, dans un contexte social qui favorise l'acceptation du marché comme mode de pacification des rapports inter-individuels.

### L'évolution de la gestion des objets en jeu dans les conflits

En ce qui concerne **l'eau**, la dégradation de la qualité générale des ressources conduit les opérateurs à engager des traitements pour rendre l'eau potable, plus coûteux, les poussant à développer le marché des eaux embouteillées. Cette évolution se traduit par une forte augmentation du prix de l'eau pour les consommateurs et les conduit à se retourner de plus en plus contre l'État, notamment en Bretagne et dans le Sud-Ouest de la France, où le niveau de pollution reste préoccupant. Cette évolution conduit à envisager, là où les conditions sont réunies, le système anglo-saxon de droits à prélever/droits à polluer et l'instauration de bourses d'échanges. Ces marchés autorisent, pour une quantité globale fixée à l'avance des ressources en eau ou des pollutions, des transactions entre les usagers de l'eau (agriculteurs, municipalités, industriels) qui améliorent, par l'effet de marché, l'allocation des ressources et optimisent les coûts de dépollution. Ils offrent l'avantage, dans certains cas, de pouvoir transférer des droits non utilisés pour les pollutions ponctuelles afin de financer des mesures permettant d'agir par d'autres voies sur les pollutions diffuses.

En matière **de nuisances sonores**, les compensations financières se généralisent sur le modèle des plans de gêne sonore mis au point pour tenter de gérer les problèmes de voisinage dans les aéroports, notamment, qui servent à distribuer des aides à l'insonorisation modulées selon un zonage établi en fonction des seuils de niveau de bruit.

Concernant **le paysage**, dans un contexte de concurrence internationale renforcée, le recours récurrent à l'argument du paysage pour rejeter tout équipement finit par créer, en réaction, une hostilité aux politiques du paysage généralisée à tous les espaces. Cette situation conduit à recentrer la gestion du paysage sur un certain nombre de sites particulièrement remarquables et attractifs pour les touristes, où les retombées économiques positives permettent de financer les services nécessaires à son entretien. Dans les lieux à haut potentiel, ce sont les acteurs privés, notamment les principaux opérateurs touristiques épaulés par les structures intercommunales, qui jouent un rôle moteur. Ces acteurs locaux s'entendent pour affecter une partie des surplus dégagés par la rente touristique au financement des actions en faveur du paysage.

En matière de gestion **des sols ruraux** on assiste à un renforcement du droit de propriété des sols au nom de la protection de l'environnement. Cette évolution est justifiée par l'idée selon laquelle l'origine des nuisances sur l'environnement provient d'une attribution incomplète et imparfaite des droits de propriété. Les "usagers non appropriatifs de la nature" sont, selon cette conception, considérés comme des "passagers clandestins" qui cherchent à faire assurer par les pouvoirs publics ou par d'autres agents privés les conséquences de leurs préférences pour la protection des milieux. Ils sont invités à "prendre leurs responsabilités" et à se porter acquéreurs des biens qu'ils entendent protéger, soit à titre individuel, soit dans un cadre collectif de statut privé.

La mise en place de servitudes environnementales permanentes correspondant à un cahier des charges précis constituerait l'une des rares restrictions du droit de propriété qui serait admise en échange d'avantages fiscaux accordés aux propriétaires. Ces servitudes environnementales concerneraient souvent le foncier agricole et pèseraient surtout *in fine* sur les exploitations agricoles et non pas sur les propriétaires que la révision du statut du fermage et du métayage avantagerait.

Parallèlement, l'impôt sur le foncier bâti est renforcé. Il peut d'ailleurs être modulé selon les caractéristiques environnementales des lieux et atteindre un niveau quasiment prohibitif dans les zones les plus sensibles.

Dans le domaine **des espaces naturels et des espèces sauvages**, les objectifs de protection de la nature font l'objet d'un système de bonus et de malus écologique. Les acteurs économiques se voient fixer des objectifs qu'ils atteignent soit en mettant en œuvre les mesures adéquates, soit en développant directement ou indirectement des actions positives pour l'environnement. La balance entre les nuisances et les bienfaits est contrôlée et fait l'objet d'une soulte financière en cas de déficit.

Les grandes entreprises développent **des fondations** qu'elles alimentent, compensant ainsi leurs effets négatifs. Il peut s'agir de financer des puits à carbone, mais aussi de développer des énergies renouvelables, et, plus largement, des actions favorables à la biodiversité (zones humides en compensation de surfaces bâties, de pollutions générées...).

Les citoyens sont aussi associés à ces dispositifs en étant fortement incités (fiscalité, cotisations volontaires obligatoires...) à adhérer à des organisations collectives (associations, conservatoires, fondations). Ces mécanismes permettent de générer les flux financiers nécessaires à la mise en place des politiques. La profession agricole crée sa propre structure "agriculture et avenir", qui, par son assise particulière, prend une importance capitale. Le développement de ces structures se réalise par des contrats de gestion et par l'appropriation d'espaces remarquables que les secteurs économiques primaires ont abandonné (volontairement pour l'agriculture, à regret pour les carrières).

Dans les zones attractives où les flux d'usagers sont suffisamment importants pour couvrir les frais de contrôle, des péages sont mis en place à l'entrée des sites naturels remarquables.

### Les conséquences du scénario sur la gestion des conflits et un nouveau rôle pour l'État

La régulation marchande qui heurte le principe du libre accès à la nature peut avoir cependant une relative efficacité, dans certaines situations notamment pour limiter la surfréquentation à l'origine des conflits d'usage.

Cette régulation peut d'ailleurs prendre diverses formes (droits à polluer, redevance, création d'un marché de sous-produits) dont l'acceptation sociale est varia-

ble. De même, le développement de la judiciarisation peut entraîner des transformations qui conduisent à considérer le recours aux tribunaux comme un élément du fonctionnement social ordinaire. L'acceptation de ces évolutions dépend fortement de la nature de l'accompagnement par les pouvoirs publics.

En tout cas, l'accentuation de la régulation marchande des conflits d'usage entraîne une profonde transformation du rôle de l'État, beaucoup plus que son effacement. L'instauration d'un marché de droits nécessite la mise au point de règles précises pour fixer les quotas d'émission puis un double contrôle d'une part du marché de droit, d'autre part des émissions réalisées. Dans d'autres domaines, l'État contribue à la construction sociale de certains marchés qui permettent d'internaliser les dysfonctionnements à l'origine des conflits <sup>1</sup>.

Le contexte est particulièrement favorable à l'utilisation de l'arsenal de mesures proposées par le rapport Bureau, Mougeot (2004) pour le CAE.

Des mesures fiscales sont utilisées pour encourager les comportements considérés comme vertueux. D'ailleurs, de manière générale, le régime fiscal des espaces naturels jugés les plus intéressants ou les plus fragiles est aménagé pour pérenniser l'affectation de ces terrains. Ces encouragements prennent la forme d'exonérations fiscales et de révision profonde des valeurs locatives qui servent de base de calcul à l'impôt foncier. Certaines "bonnes pratiques" de gestion rurale sont stimulées de manière identique (comme c'est déjà le cas actuellement pour diverses mesures forestières).

### **3.3. Scénario "Ovalie" : Gestion locale et concertée**

**Après une première étape d'évolution vers le scénario "Rond" (gestion publique avec les corps intermédiaires), une rupture enclenche une gestion plus focalisée sur le niveau local**

À mi-parcours vers 2010, les conditions de réalisation de la maîtrise collective des risques et de la technologie ne sont pas réunies pour des causes externes mais aussi internes au système de régulation. Dès lors, le système des règles, normes et techniques évolue différemment et aboutit vers 2020 à une focalisation sur le risque local et sur les technologies qui touchent le cadre de vie, la médiation et la contractualisation. Parallèlement, la prééminence des corps intermédiaires représentatifs et coopératifs présents à tous les échelons territoriaux qui semblait se dessiner à l'horizon 2010 est remise en cause et les systèmes d'acteurs se réorganisent en accordant la priorité à la concertation locale au sein d'un État rénové <sup>2</sup>.

---

(1) Ce rôle de construction du marché peut être retenu pour les autres scénarios où il sera cependant moins exclusif et central.

(2) L'association entre les scénarios partiels 2-2 et 1-2 étant devenue instable, une recombinaison de la régulation des conflits s'amorce, caractérisée par la combinaison entre les scénarios partiels 1-3 et 2-3.

### Des facteurs de rupture tant externes qu'internes

Cette bifurcation peut être causée par des facteurs externes comme la survenance de catastrophes naturelles, sanitaires ou technologiques qui accentuent l'aversion pour le risque et la défiance notamment, à l'égard de certaines technologies de production.

Cette bifurcation peut également s'expliquer par les contradictions internes au système d'acteurs. À l'incapacité des grandes organisations de faciliter l'expression des principaux acteurs s'ajoutent les difficultés à faire accepter des positions communes aux différents niveaux territoriaux. Ainsi, par exemple, au sein des associations environnementalistes, si les échelons nationaux sont surtout sensibles aux enjeux globaux, comme les choix de production d'énergie, les échelons locaux accordent la priorité au cadre de vie et au paysage.

Par ailleurs, il est possible que des tensions apparaissent au sein du mouvement sportif des activités de pleine nature entre les fédérations nationales qui finissent par accepter de faire participer leurs adhérents à l'entretien des espaces naturels par la perception d'une redevance liée à l'acquisition de la licence et les associations de base. Ces dernières, confrontées au mécontentement de leurs adhérents et aux menaces de désaffiliation (l'adhésion obligatoire, un temps envisagée comme dans le cas de la chasse et de la pêche n'ayant pas pu se concrétiser) dénoncent cette pratique.

L'État est confronté à la difficulté à **faire converger les objectifs** des acteurs. En outre, son action peut être limitée par le manque de moyens humains pour assurer l'importante tâche d'animation et de médiation auprès des divers mouvements représentant les usagers et les professionnels à tous les échelons.

Les difficultés à rendre compatibles les objectifs des grandes organisations représentatives se cristallisent autour de **la contractualisation**. Dans un premier temps, la disponibilité de fonds pour le développement rural conduit l'État et les collectivités à prévoir une gestion contractuelle de la nature. Les bonnes pratiques font l'objet de contreparties financières et de longues négociations locales sont nécessaires pour définir le contenu des cahiers des charges. Chaque financeur contrôle les contrats. Les contrats permettent, dans cette première étape, d'éteindre les conflits, mais leur caractère volontaire en limite l'efficacité.

Les acteurs économiques ayant déjà de bonnes pratiques demandent une aide pour les poursuivre et entrent en conflit avec les élus et les protecteurs de la nature car ils menacent de les modifier. Par ailleurs, l'efficacité du système étant limitée par son coût financier important, **une extension des règles** est demandée par les organisations d'usagers résidentiels, récréatifs ou de préservation qui entrent en conflit à nouveau avec les producteurs. L'État ne reste cependant pas en dehors de ce conflit ; il est lui-même interpellé en tant que producteur et garant des règles, mais il répugne à augmenter la contrainte réglementaire. Dès lors la négociation et la régulation locales apparaissent comme la seule échappatoire possible.

### Après une rupture, la gestion locale et concertée s'impose de manière hégémonique

Pour toutes ces raisons, le domaine des normes, règles et technologie évolue vers une situation de focalisation sur le risque local et sur les technologies qui touchent au cadre de vie. Des alliances locales se forment entre les représentants d'usagers différents autour d'enjeux territoriaux pour faciliter les accords généralement dans un cadre contractuel. L'agriculture périurbaine, le tourisme rural par exemple, sont l'occasion de sceller des accords entre groupes d'agriculteurs, associations environnementalistes, sportives ou de consommateurs.

L'État accompagne ce mouvement de recomposition. Grâce à ses échelons déconcentrés maintenus au prix de regroupements et d'une forte réorganisation, l'État encourage ces coalitions locales, qu'elles s'expriment dans le cadre de structures *ad hoc* ou des conseils de développement des Pays.

L'État cherche à utiliser les conseils de développement des Pays et des communautés d'agglomération pour exposer et tester auprès des représentants des différentes composantes sociales siégeant dans ces instances, les règles ou les projets nouveaux qui modifient les usages. Cette pratique suppose une disponibilité et la possibilité au-delà du "porter à connaissance" de disposer de marges de manœuvre pour, au besoin, pouvoir adapter les dispositifs et orientations en jeu. Par rapport à la situation présente, l'État maintient ses moyens humains et financiers mais son pouvoir d'orientation est faible et il ne parvient guère à susciter des convergences de vue parmi les autres acteurs. Les préfets hésitent souvent à imposer les règles et accompagnent les orientations locales.

Dans ce contexte, la région devient cependant l'acteur majeur de la solidarité ville-campagne et un facteur de coordination entre ces arrangements territoriaux. L'aversion des acteurs se focalise sur les risques localisés et leur gestion est organisée à l'échelle locale. L'expert "médiateur animateur" dont le rôle est d'organiser dans la proximité la confrontation publique entre des registres d'expertises différents devient une forme dominante. Il se démarque de l'expertise marchande traditionnelle centrée sur les aspects scientifiques et techniques par ses origines souvent militantes et initialement proches des mouvements environnementalistes et par son ancrage territorial mais aussi par sa capacité d'assemblage.

Les relations contractuelles se développent en substitution au recours au contrôle-sanction, désormais moins utilisé. La plus forte territorialisation de la démarche de contractualisation permet de mieux adapter les engagements réciproques et peut avoir également des incidences positives sur la loyauté des signataires à respecter leurs engagements. La médiation des experts concerne en particulier la mise au point de ces contrats, notamment l'ajustement de dédommagements financiers modulés en fonction des surcoûts et des manques à gagner ainsi générés.

La gestion de la plupart des conflits est organisée grâce à des structures *ad hoc*, dont l'organisation est spécifique à chaque cas et à chaque enjeu, beaucoup plus que dans le cadre de dispositifs officiels comme les commissions administratives.

L'État conserve une fonction d'encouragement aux bonnes pratiques en s'associant aux collectivités territoriales comme c'est déjà actuellement le cas pour réguler certains usages. Ainsi, récemment, pour favoriser l'accès raisonné aux sports de nature, un guide pratique a été réalisé à l'initiative du ministère en charge des Sports et en collaboration avec le CNOSF, l'Association des Départements de France (ADF) et le ministère de l'Écologie et du Développement durable.

### **Ce recentrage exclusif sur les enjeux et les réseaux locaux se traduit très directement sur la gestion des objets en jeu dans les conflits**

De manière générale, cette concertation territoriale entre les différents acteurs facilite la mise au point de dispositifs de certification des producteurs comme des collectivités territoriales quant à la qualité des différents objets qu'ils gèrent, qu'il s'agisse de l'eau, du paysage, des espaces naturels et des espèces sauvages, de l'air ou de la limitation du bruit.

En ce qui concerne la gestion de **l'eau**, la régulation locale est promue dans le cadre des SAGE et la composition des commissions locales de l'eau accorde une place croissante à des associations dont la représentativité est purement locale au détriment des grandes organisations structurées à l'échelon national.

Les initiatives se multiplient au niveau des collectivités locales (communes, communautés de communes) pour assurer une protection des captages destinés à l'eau potable contre les pollutions diffuses, en particulier d'origine agricole et pour les préserver contre les risques croissants de contaminations dues aux pesticides. À cet effet, les collectivités locales s'engagent de plus en plus dans des acquisitions foncières s'étendant à la zone d'alimentation de ces captages et la contractualisation entre municipalités et agriculteurs, se développe. Ces contrats permettent de préciser les modalités d'exploitation favorables à la préservation des ressources en eau auxquelles s'engagent les agriculteurs signataires. En échange, les collectivités territoriales facilitent l'essor du développement technique agricole qui assure une meilleure qualité de l'eau, notamment en soutenant les pratiques d'agriculture raisonnée.

Concernant la gestion de **l'air et du bruit**, la construction d'infrastructures qui risquent de générer des nuisances fait l'objet d'une concertation préalable avec les populations et les pouvoirs locaux. Sur un schéma identique à celui employé dans le cadre des procédures de débat public, les différents acteurs sont invités à définir ensemble les différents paramètres (et notamment les compensations financières) nécessaires à l'installation. L'État se désengage complètement de ce système.

Privée d'une volonté politique suffisamment forte et cohérente, la gestion **des paysages** est souvent instrumentalisée par les intérêts locaux qui tirent profit des différences de conception entre les collectivités territoriales et au sein même des administrations de l'État.

Les conceptions **du paysage** varient selon les rapports de force établis dans les différents territoires entre les groupes d'acteurs aux avis et intérêts parfois différents, parfois convergents.

Dans les zones où les acteurs n'arrivent pas à se mobiliser sur ce thème, aucune conception ne s'impose vraiment selon les lieux et les rapports entre les acteurs, ce sont des conceptions anticipatrices, d'intégration ou de reconstitution "d'archéopayages" qui prévalent. Dans les zones peu peuplées, certaines régions encouragent une conception identitaire du paysage en favorisant la reconstitution d'une campagne bucolique totalement déconnectée des modes de production agricoles actuels mais qui bénéficie de certaines mesures de la politique agricole plus dans une logique de soutien aux revenus que par rapport à un réel besoin pour le paysage. L'articulation entre les différents niveaux d'échelles géographiques est inégalement assurée.

En matière de gestion **des sols ruraux**, devant la difficulté à utiliser efficacement les outils de gestion foncière adaptés, les élus, par pragmatisme, cherchent des solutions au cas par cas. Dans le périurbain en particulier, la volonté de constituer des ceintures vertes et de garantir la pérennité des corridors écologiques pousse les communes et les intercommunalités à se porter acquéreurs d'une partie des terrains concernés ou à inciter d'autres collectivités territoriales à le faire. Les communes et les structures intercommunales recourent plus fréquemment à la constitution de réserves foncières pour canaliser l'extension résidentielle ou touristique. La préoccupation de la qualité des eaux pousse un nombre croissant de communes à acquérir des terrains dans les zones de captage.

Le cas échéant, dans les zones suffisamment remarquables, les communes et leurs groupements sollicitent l'appui du conseil régional pour qu'il constitue une réserve naturelle, en utilisant les ressources de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), plus encore qu'aujourd'hui. Ils se tournent vers les départements pour qu'ils mettent en place un opérateur foncier ayant le statut d'établissement public dans le but d'acheter des terrains. Les fermiers passent couramment des conventions avec des organismes comme le Conservatoire du littoral ou Réserve Naturelle de France agissant dans une mission d'intérêt général pour convenir de certaines contraintes d'exploitation compensées au besoin par une rémunération.

En ce qui concerne la gestion **des espaces naturels des espèces sauvages**, l'État n'étant pas jugé suffisamment actif, des réseaux de militants élaborent des modes de gestion locale de leurs territoires. Ils réclament le rétablissement des réserves naturelles volontaires. Ces initiatives se fédèrent sur des territoires à faible valorisation économique. Le contrôle de nombreuses municipalités favorise l'émergence de projets de développement fondés sur des usages économes des ressources et des systèmes d'échanges locaux. Les terrains communaux sont intégrés à ce mode de gestion qui, initialement, relevait du privé.

L'État est appelé uniquement pour arbitrer des conflits, quand une minorité qui ne partage pas les valeurs de ces réseaux associatifs veut faire valoir ses droits de pro-



priétaire. La protection des milieux restreint les usages récréatifs. Les adeptes de ces usages sont conduits à négocier leur place ou à recréer leurs propres espaces. Des conflits d'accès peuvent alors éclater. En réponse à une demande émergente, les agriculteurs développent des services d'entretien de l'espace.

### **Les conséquences du mode de régulation adopté sur les modalités de gestion des conflits**

Ce scénario entraîne l'hégémonie de la médiation locale qui peut être assumée à la fois par les élus, les associations ou des professionnels comme les "experts médiateurs". Cette médiation peut être particulièrement efficace et rapide pour gérer des contradictions entre les usagers d'un même territoire habitués à s'organiser collectivement sur des enjeux.

Ce scénario peut d'ailleurs faciliter une certaine innovation sociale dans les modalités de gestion des objets en jeu dans les conflits en favorisant les diversités des solutions adoptées en fonction des caractéristiques du territoire. La régulation assurée par ce scénario permet de prévenir et de prendre en compte les conflits de pollution et d'accès de manière souvent satisfaisante.

En revanche, spontanément, ce mode d'organisation ne permet guère de gérer efficacement les conflits d'aménagement qui concernent des projets d'envergure nationale ou régionale qui risquent dans ce cadre d'être systématiquement rejetés. De plus, ce mode d'organisation est mal adapté pour gérer les rivalités entre les territoires de la dimension d'un pays ou d'une communauté d'agglomérations.

Les territoires de spécialisations différentes (industrie présentant des risques de pollution, agriculture intensive, tourisme) peuvent en particulier connaître des conflits à leur frontière. L'importance accordée au sentiment d'appartenance locale qui caractérise ce scénario peut d'ailleurs contribuer à exacerber les antagonismes.

Ces différentes logiques d'évolution orientent le cadre de la prise de décision. Aussi une partie des recommandations du groupe sera-t-elle formulée de manière à renforcer la dynamique propre de chaque scénario ou à en éviter les effets non désirés.



## CHAPITRE 4

---

### Propositions et recommandations orientées selon trois scénarios différents

Dans l'intérêt général, la gestion des conflits ne peut évidemment consister pour la puissance publique à se dédouaner en reportant ses responsabilités sur d'autres acteurs ou en différant ses décisions et ses arbitrages.

De même, il ne peut pas s'agir pour elle de rechercher, exclusivement et à n'importe quel prix – par compensation matérielle ou psychologique – la réduction des tensions sociales, les plus visibles.

Le but de l'État n'est pas non plus uniquement de viser une convergence des points de vue des parties en opposition, mais bien d'améliorer la situation matérielle tangible en optimisant l'utilisation des ressources dans une logique de long terme et leur accès dans le sens de l'intérêt général. Celui-ci n'étant considéré ni comme une fiction ni comme une donnée immuable résultant d'une rationalité technique univoque.

Dès lors, la gestion raisonnée d'une grande partie des conflits suppose que l'action publique favorise dans un premier temps la mise en délibération des points de vue particuliers en visant à les objectiver puis cherche à construire une conception partagée de l'intérêt général.

Divers moyens peuvent être mobilisés à cette fin, comme la diversification des expertises et/ou diverses formes de concertation. Cette étape doit demeurer distincte de la phase de décision qu'elle prépare.

Plusieurs modes de gestion des conflits peuvent être utilisés : la voie judiciaire et juridictionnelle, la médiation, le recours aux instruments économiques, sans que soit jamais négligée la dimension territoriale qui renvoie aux territoires géographiques et institutionnels et à leur articulation, sachant que plusieurs de ces modes de gestion peuvent être concomitants.

### Des recommandations différenciées en fonction de trois scénarios des modalités de gestion des conflits d'usage

Le groupe a cru pouvoir mettre en évidence qu'il existait, dans les quinze années à venir, non pas une seule possibilité de gestion collective des conflits d'usage mais au moins trois qui diffèrent selon les relations entre les acteurs tant publics que privés et les normes de références (cf. les trois scénarios présentés au chapitre 3). Chacun de ces scénarios privilégie un mode prépondérant de gestion de conflits sans écarter les autres outils. L'un insiste sur une régulation associant étroitement les services de l'État et des collectivités territoriales avec les grandes organisations représentatives des différents types d'utilisateurs (producteurs, adeptes des activités récréatives, résidents, défenseurs du patrimoine naturel). Un autre consiste, dans un contexte de judiciarisation généralisée, à développer les solutions de marché. Un troisième enfin, s'appuie presque exclusivement sur les réglementations locales. La probabilité d'occurrence de ces différents scénarios est d'ailleurs variable.

Dans les trois prochaines années, ces scénarios ne se seront pas encore affirmés. Pour cette période, le groupe a choisi de préconiser **des mesures immédiates, constituant une sorte de tronc commun**, utile dans tous les cas de figure susceptibles de rassembler une large majorité de l'opinion et répondant à l'évolution tendancielle des conflits.

Au cours de la période suivante (2008-2020), l'un ou l'autre de trois scénarios de gestion de conflits s'affirmera. Le groupe propose diverses mesures adaptées aux trois modèles de gestion de conflits d'usage parmi lesquels il appartiendra aux décideurs **de choisir**.

Les recommandations correspondent aux mesures qui s'inscrivent dans **la logique du scénario de gestion des conflits choisi par le décideur** mais pas forcément aux solutions que les membres du groupe appellent de leurs vœux. Ces mesures visent à encourager le scénario, à en exploiter les opportunités mais aussi à empêcher les dérives les plus flagrantes.

Les mesures proposées ont généralement vocation à intervenir en amont des conflits dans une logique **préventive**, quelques-unes ont cependant une dimension **curative**, et sont destinées à résoudre des conflits déjà apparus.

### Une classification des recommandations en six thématiques

Les pistes de recommandations sont regroupées au sein de chaque scénario selon six thématiques :

- l'expertise et les modalités de sa diversification ;
- les modes de concertation et de consultation ;
- l'accès aux juridictions et les autres aspects juridiques ;

- les instruments économiques : contractualisation, taxation ou redevance et solutions de marché ;
- les échelles géographiques et institutionnelles et leur articulation ;
- la gestion et l'aménagement fonciers.

Ces deux dernières thématiques soulignent d'ailleurs l'importance de la dimension territoriale dans la gestion des conflits.

Pour chacune de ces thématiques, les propositions ont différents niveaux de détails et portent sur divers registres : suppression, réforme ou création de dispositifs de concertation ou d'instruments économiques, modes de mise en œuvre ou de management public, adaptation de types d'outils de gestion "d'objet" (eau, paysages, espèces sauvages et espaces naturels, etc.), en cause dans les conflits.

Les différentes recommandations du groupe concernent le champ d'action de l'État mais elles tiennent compte également de la place et du rôle des collectivités territoriales et de l'Union européenne, toutes dimensions d'ailleurs intégrées dans les scénarios.

Le classement par scénario permet de mettre en lumière les grands processus d'évolution auxquels se rattache plus particulièrement une disposition donnée. Chaque proposition peut néanmoins être plus ou moins compatible avec d'autres logiques. Les propositions à caractère juridique en particulier sont valables pour tous les scénarios.

## **1. Seize propositions à adopter à court terme**

Pour les trois prochaines années, seize propositions sont formulées. Elles portent essentiellement sur la prévention des conflits et concernent les six thématiques retenues. Elles sont considérées comme valables quelles que soient les grandes options de gestion retenues par les décideurs (distinguées par chacun des trois scénarios). Ces propositions tendent plus à simplifier, à mettre en cohérence des modalités d'intervention qu'à créer de nouveaux dispositifs qui viendraient s'ajouter aux précédents et accroître l'opacité d'ensemble. Elles sont formulées pour le court terme et sont compatibles avec chacun des trois scénarios décrivant les grandes logiques de gestion.

### **1.1. L'expertise et sa diversification**

Qu'elle concerne les conséquences des aménagements, des activités ou des mesures de préservation, l'expertise est souvent contestée. Créatrices de défiance, les situations de monopole d'expertise stimulent tout particulièrement les contestations. Aussi les pouvoirs publics ont-ils un rôle important à jouer dans la préven-

tion des conflits, en diversifiant les opérateurs et les registres de l'expertise. Celle-ci peut être conduite selon un mode scientifique et technique ou plus ouverte à l'analyse des pratiques vernaculaires et profanes.

L'affirmation du rôle de l'État dans la diversification de l'expertise ne consiste pas en un retour à une situation de monopole d'expertise étatique fondée exclusivement sur la connaissance scientifique et les capacités de gestion. La défiance à l'égard d'une expertise unique est telle que **cette perspective de restauration est illusoire** car elle ne serait pas acceptée socialement.

L'État s'implique dans une nouvelle fonction qui vise d'abord à assurer l'émergence de formes sociales d'expertise et de conseil, diversifiées (y compris associatives et bénévoles), facilitant les contre-expertises puis à favoriser leur confrontation et la réalisation d'une nouvelle expertise plus globale, dans l'optique d'une construction collective de l'objet du débat. La pratique directe de certaines expertises par les agents de l'État est maintenue au niveau nécessaire pour pouvoir conserver une veille et un vivier d'agents à références concrètes.

Les solutions de diversification de ces expertises diffèrent d'un scénario à l'autre. Dans l'immédiat, une mesure peut être utilement adoptée pour favoriser la circulation de l'information tant sur le contenu que sur les méthodes des expertises. Une autre concerne la production d'indicateurs qui permette l'anticipation et le suivi des conflits d'usage.

### • Proposition n° 1 – Améliorer l'information sur les pratiques d'expertise

L'État doit favoriser la diffusion des méthodes et des résultats d'expertise <sup>1</sup> et, en coopération avec les collectivités territoriales, l'optimiser par l'utilisation des nouvelles techniques de communication ainsi que par l'amélioration et la garantie de son accès.

Le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication doit permettre un exposé pédagogique des résultats des expertises.

L'État facilite l'échange des "bonnes pratiques" d'expertise, c'est-à-dire celles qui reposent sur l'assemblage et la confrontation de savoirs qui relèvent de registres différents, en faisant évoluer les points de vue des diverses parties dans le sens d'une plus forte objectivité. Il encourage la construction de grilles de données pour faire progresser l'analyse **tout en restant à la portée du grand public**.

La constitution progressive des fichiers départementaux d'études d'impact <sup>2</sup> mis à la disposition du public devrait contribuer à cette amélioration. Ces fichiers ras-

---

(1) Le terme "d'expertise" est ici employé dans une acception beaucoup plus large qu'au sens du code de justice administrative ou de la seule expertise scientifique.

(2) V. décret n° 77-1141 mod. par décret du 1<sup>er</sup> août 2003, art. 5-II.

sembleront à terme toutes les références des études d'impact réalisées pour des projets situés dans le département, ces études devant comprendre l'indication des auteurs.

• **Proposition n° 2 – Améliorer les pratiques d'expertise par l'élaboration d'indicateurs permettant d'objectiver les débats en cause**

Des indicateurs fiables sont indispensables pour permettre d'objectiver les débats dans la phase de diagnostic du conflit et tout particulièrement durant la période de concertation. Le choix des indicateurs, notamment en ce qui concerne l'eau, l'air, le bruit, les espaces protégés et les espèces menacées, les sols ruraux en jeu dans les conflits et l'analyse de leur évolution permettent d'ailleurs d'alimenter très utilement la démarche de concertation.

Leur élaboration peut être réalisée par de très nombreux types d'organismes : collectivités territoriales, établissements publics et organismes de recherches, sociétés privées sur délégation de service public. Ces indicateurs utiliseront notamment les données collectées dans les observatoires fonciers.

Dans ce contexte, le rôle de l'État est, en relation avec les collectivités territoriales et les autres institutions précitées qui peuvent se charger d'une partie de l'élaboration et du traitement des données, de garantir la fiabilité et la continuité des indicateurs, de contribuer à leur sélection et d'organiser leur cohérence en fonction de critères d'homogénéité et de comparabilité entre territoires (infrarégionaux), d'assurer leur stockage et de veiller à leur diffusion auprès du public le plus large possible.

**1.2. Modes de concertation et de consultation**

Dans le domaine de la concertation (*cf.* chapitre 2), les recommandations formulées pour le court terme sont de nature préventive et portent essentiellement sur l'amélioration du fonctionnement des commissions administratives qui délivrent des avis sur de nombreux sujets invoqués dans les conflits (eau, espaces naturels, paysages, monuments classés, enjeux d'hygiène et de sécurité, implantation des installations classées, localisation des activités récréatives de pleine nature). Les dispositifs de concertation du type conférences de citoyens et débats publics sont l'objet de recommandations différenciées selon les scénarios "Rond" *Gestion publique avec les corps intermédiaires* et "Ovalie" *Gestion locale concertée*, elles sont mentionnées dans la partie 2.2.

• **Proposition n° 3 – Poursuivre la simplification des commissions administratives**

La multiplicité des commissions organisées à l'échelle locale, départementale et régionale est souvent stigmatisée comme facteur de confusion et d'inefficacité. L'évolution enclenchée par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives, conduit à une diminution quantitative de ces commissions.

Ses décrets d'application devraient permettre de réduire cette confusion, et par conséquent d'améliorer l'efficacité de leur fonctionnement et d'éviter d'importantes pertes de temps.

Le regroupement au sein de commissions pivots couvrant un champ plus vaste, des fonctions assumées jusqu'alors par des instances éparpillées devrait permettre de relativiser les problèmes sectoriels et de limiter la focalisation des débats sur la défense d'intérêts ponctuels.

Il convient absolument d'éviter la multiplication des sous-commissions qui présente le risque non négligeable de reconstitution *de facto* des anciennes commissions. Il est nécessaire de veiller à ce que le regroupement des commissions n'entraîne pas une augmentation des effectifs devenus pléthoriques, posant de réels problèmes de fonctionnement et de *quorum*. Un juste équilibre devra donc être trouvé entre la simplification administrative et la représentation équitable des différents acteurs.

• **Proposition n° 4 – Mieux faire connaître les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) et améliorer leur fonctionnement**

Pour le cas précis des installations classées et les établissements de type Seveso, une meilleure anticipation des conflits suppose l'amélioration du fonctionnement des commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) et des commissions locales d'information et de concertation (CLIC). Ceci passe par un accroissement de la fréquence des réunions et un important effort d'adaptation pédagogique au public profane. L'efficacité des CLIS est souvent conditionnée par la personnalité des scientifiques qui la composent et de leur président. Leur désignation doit tenir compte de leur aptitude – innée ou acquise grâce à des formations adéquates – à vulgariser les données techniques.

Il convient d'encourager l'utilisation des nouvelles technologies mises au service de la concertation avec des modalités de présentation garantissant à la fois la compréhension du plus grand nombre et une plus forte objectivité (génératrice de confiance).

• **Proposition n° 5 – Expliciter clairement les règles du jeu du fonctionnement et du rôle des commissions administratives**

Au-delà de la simplification administrative qui passe par la fusion de certaines commissions et l'élargissement de leur champ de compétence, la réussite de la concertation suppose une amélioration de leur fonctionnement. Leurs membres doivent être tenus clairement informés de l'organisation et de la portée du débat. Ils doivent savoir distinguer la phase de délibération qui se termine par la formulation d'un avis et la phase de décision relevant de l'autorité et de la responsabilité du préfet ou du président du conseil général. Dans le document écrit qui rend compte des débats, l'avis majoritaire doit être motivé et les positions minoritaires doivent être commentées avec une argumentation solidement développée quant



aux motifs qui ont conduit à les écarter à l'instar des modifications récentes intervenues pour les délibérations des conseils municipaux.

Les commissions élargies doivent centrer leur travail sur l'élaboration de règles générales et de critères permettant de fonder les avis demandés. Pour pouvoir être efficaces, les commissions élargies (commissions "pivots") doivent en effet bénéficier de règles générales permettant de fonder les avis demandés. Elles doivent comporter un secrétariat technique qui prépare les dossiers et, au besoin, les sélectionne à partir des règles établies en séance plénière.

• **Proposition n° 6 – Organiser la concertation territoriale en veillant à séparer phase de concertation et phase de décision**

Dans le cadre des débats publics et des conférences de citoyens, la séparation entre phase de concertation et phase de décision et de contrôle des règles de gestion de l'espace paraît indispensable pour éviter de diluer les responsabilités et d'introduire une confusion dommageable entre concertation et consensus, autour de la notion illusoire de codécision (*cf.* enseignement du chapitre 2 sur la concertation).

Il appartient aux seuls détenteurs de l'autorité publique (préfets, élus) de prendre les décisions à valeur exécutoire.

• **Proposition n° 7 – Encourager la participation régulière du public**

La participation des différents usagers doit être assurée non seulement lors de la conception des schémas et des chartes de divers types mais aussi à l'occasion de leur suivi et de leur évaluation.

Un effort particulier doit être réalisé pour favoriser la participation des citoyens que peut perturber la multiplication des dispositifs de développement, leurs dénominations variables et leurs règles parfois changeantes avec le risque, *in fine*, d'une confiscation de ces nombreux instruments par un cénacle d'initiés incarnant une nouvelle technostructure.

Stabiliser les dénominations des procédures, organiser des réunions sur des thèmes communs concernant plusieurs types d'instruments de gestion, informer régulièrement sur la manière dont les avis ont été pris en considération lors des décisions et des résultats obtenus sont autant de dispositions nécessaires pour éviter l'essoufflement de la participation.

• **Proposition n° 8 – Utiliser les conseils de développement des Pays et des communautés d'agglomération pour prévenir les conflits d'usage**

Le Conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est par nature associé à l'élaboration de la charte des Pays ou au projet d'agglomération, notamment à l'occasion de la préparation

d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT). Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du Pays ou de l'agglomération.

Les débats dans ce domaine devraient être également orientés sur les conflits d'usage que peuvent engendrer les choix d'aménagement, pour les anticiper, en lien avec les représentants des différents usages que comporte cette instance. Les conseils de développement peuvent trouver dans la gestion des conflits d'usage, une mission à part entière qui consisterait, après diagnostic et inventaire, à émettre des avis sur les solutions à adopter pour les éviter localement.

Le Conseil de développement peut devenir le lieu d'un dialogue avec les représentants de l'État susceptibles d'utiliser cette tribune pour expliquer certains aspects de sa politique et leur incidence sur les usages.

### **1.3. L'accès aux juridictions et les autres aspects juridiques**

Les recommandations proposées pour le court terme visent ici à réduire les risques de contentieux et à éviter la mise en place de certaines servitudes en préférant promouvoir des démarches de responsabilisation des producteurs.

#### **• Proposition n° 9 – Réduire les risques de contentieux en supprimant les dispositions réglementaires inutiles**

Afin de limiter le contentieux de la légalité externe, une action spécifique est entreprise pour que les textes (notamment réglementaires) soient édulcorés de toute disposition inutile. Des propositions d'abrogation et de simplification seront élaborées à la suite d'une mission particulière confiée à des spécialistes du contentieux administratif, chargés de faire la chasse aux dispositions inutiles et sources de contentieux.

En priorité, cette mission devrait concerner les domaines **où les contentieux sont particulièrement fréquents comme les enquêtes publiques et les études d'impact** de manière à détecter les incohérences entre les règles. Seront alors préférées les obligations de résultat visant à la réalité de l'information et la participation du public aux obligations strictement procédurales.

#### **• Proposition n° 10 – Accompagner la mise en place de servitudes environnementales et favoriser les solutions alternatives**

La mise en place de "servitudes environnementales" approuvées par la puissance publique et conduisant le propriétaire d'un bien foncier, contre indemnisation, à respecter des règles de protection de l'environnement correspondant à un cahier des charges précis, peut parfois éviter l'instauration de réglementations générales qui, s'imposant à tous, constituent un facteur potentiel de conflits plus larges. Au cas où la servitude s'imposerait, il est envisagé une indemnisation équitable des fermiers et des métayers lorsque le préjudice est avéré (né, réel et certain).

Dans la mesure du possible, l'État encouragera d'autres dispositifs, en particulier le développement des conventions types entre exploitants agricoles et conservatoires régionaux des espaces naturels mais aussi avec le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres ou des associations compétentes dans la gestion patrimoniale de milieux naturels. Dans ce but, pourront utilement être employés les conventions de mise à disposition et les baux SAFER.

#### **1.4. Utilisation des instruments économiques**

En matière d'instruments économiques, la proposition consiste à attirer l'attention des gestionnaires publics sur l'importance de la continuité de l'action publique dans les relations contractuelles souvent présentées comme un modèle d'action publique moderne mais dont la mise en œuvre laisse à désirer.

##### **• Proposition n° 11 – Stabiliser les dispositifs et respecter les engagements financiers des contrats**

Le succès de la contractualisation entre l'État ou les collectivités territoriales et les agents privés dépend de la capacité des parties à respecter leurs engagements. Le respect des engagements contractuels de financements au cours de la durée du contrat est indispensable. En plus des problèmes pratiques de trésorerie que des ruptures peuvent causer, les changements erratiques de dispositif perturbent la gestion intégrée de l'espace qui nécessite une continuité de long terme, pour pérenniser son entretien par des techniques adaptées.

Quand c'est l'État qui ne parvient pas à honorer les contrats, ou qui les modifie en cours d'exécution, il se décrédibilise durablement. Un échec de la contractualisation serait d'autant plus cuisant, qu'au-delà des aspects techniques, elle avait pour but affiché de renouveler et d'améliorer les relations entre l'État et certains groupes sociaux (notamment dans le domaine agricole).

#### **1.5. Organisation de l'articulation des échelles géographiques**

L'anticipation des conflits d'usage passe également par une meilleure coordination des différents niveaux de décisions et des divers instruments de planification des usages. Les recommandations de court terme en matière d'articulation des échelles géographiques visent à faciliter la cohérence de l'action publique par une plus nette distinction entre périmètres de gestion des conflits d'usage. Elles visent également à généraliser les conventions entre organisations d'usagers et grands opérateurs à différents niveaux d'échelle, en faisant apparaître les domaines de conformité et de compatibilité.

##### **• Proposition n° 12 – Établir une claire distinction entre périmètre de gestion des conflits d'usage et espace de mise en cohérence des informations stratégiques**

Selon les types d'objets en jeu dans les conflits d'usage, le périmètre pertinent de gestion pourrait être, selon les cas et les compétences, le bassin versant, la com-

munauté de communes (ou toute autre forme institutionnelle de structure intercommunale), le Pays ou le PNR. C'est à ces échelons que sera élaboré un diagnostic et organisée une concertation avec les acteurs pour chercher à rationaliser les points de vues, puis élaborer des solutions alternatives.

Toutefois, certains conflits ne se laissent pas enfermer par des délimitations administratives ou institutionnelles (risques naturels, par exemple).

Par ailleurs, la prévention des conflits dépend de la cohérence des choix d'aménagement et de spécialisation des activités qui sont réalisées à l'échelle régionale.

Sur la base de ces schémas, la Région et les services de l'État doivent veiller à la compatibilité entre les initiatives de planification des aménagements, en particulier entre son schéma régional d'aménagement et de développement (SRADT) et les schémas de cohérence territoriale.

De même, l'anticipation des conflits d'usage dépend de la qualité de l'articulation entre services du conseil régional, du conseil général et les services déconcentrés de l'État, ainsi que de la coordination entre ces derniers.

La création de huit pôles de compétence des services déconcentrés par le décret du 5 octobre 2004 répond à ce besoin de lisibilité. Mais une part importante des activités susceptibles d'être à l'origine des conflits relève, au moins, de deux pôles différents : d'une part l'environnement et le développement durable, d'autre part l'économie agricole et le monde rural. Les relations entre les administrations ne doivent pas se restreindre du fait de la création de ces deux pôles. La coordination entre ces pôles est à pérenniser. Un facteur de liaison entre ces deux champs institutionnels est qu'à l'échelon départemental ils disposent des mêmes services : la Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) et la Direction départementale de l'Équipement (DDE). En outre, compte tenu de la distinction entre les deux périmètres, il convient que les échelons départementaux et régionaux de l'État aient de fortes habitudes de travail en commun. Le même souhait peut être formulé pour les collectivités territoriales, sans méconnaître ni sous-estimer les difficultés qui peuvent se présenter.

### • Proposition n° 13 – **Systématiser le recours aux conventions entre principales organisations d'usagers et grands opérateurs à différents niveaux d'échelle**

Indépendamment de l'État, les principales organisations d'usagers passent des conventions avec certains grands opérateurs. Les organisations agricoles, les fédérations de pêche, de chasse, de sports nautiques, les associations de protection de la nature cherchent des accords avec les producteurs d'hydro-électricité pour réaliser des lâchés d'eau à partir des barrages et optimiser ainsi le multi-usage de l'eau (avec un surcoût pour l'opérateur). Ces accords qui prennent souvent la forme de conventions sont signés à la fois à l'échelon local et au niveau national de chaque organisation qu'elles engagent.

Sur ce modèle, l'État doit encourager la généralisation de conventions qui engagent simultanément plusieurs échelles géographiques associant usagers, grands opérateurs économiques et celles qui concernent divers types d'activités dispersées et fédérées.

De plus, l'État peut relancer, grâce à une information adaptée, la charte de la concertation, établie en 1996, qui prône une telle démarche et reste peu utilisée pour l'instant.

• **Proposition n° 14 – Mieux articuler les instances de concertation entre les différents niveaux, les commissions départementales notamment**

Les informations et les débats des différentes instances qui concernent une même thématique doivent être communiqués à chacune d'entre elles afin d'éviter les cloisonnements. Ainsi par exemple, les enjeux et les problèmes identifiés dans les commissions locales d'information et de surveillance et les commissions locales d'information et de concertation doivent-ils être communiqués aux commissions départementales et régionales intervenant sur le même sujet. De même, les questions soulevées lors des débats publics et des conférences de citoyens peuvent être utilement communiquées et commentées dans les commissions départementales.

**1.6. Gestion et aménagements fonciers**

La gestion foncière constitue l'un des moyens d'anticiper les conflits à l'échelle des territoires. Nos recommandations de court terme insistent sur la nécessité de mettre en cohérence les instruments de gestion foncière et les projets de territoire.

Une deuxième proposition porte sur les aménagements fonciers et leur rôle dans la gestion des flux de fréquentation. Les propositions concernant les structures de gestion foncière correspondent à des mesures de plus long terme présentées en référence à l'un des scénarios d'évolution.

• **Proposition n° 15 – Mettre en cohérence les outils de gestion territoriale dans une véritable logique de projet**

L'anticipation des conflits d'usage, tout particulièrement de ceux qui peuvent naître dans un contexte périurbain, passe par la mise au point d'une stratégie cohérente de planification foncière avec comme vecteur essentiel le schéma de cohérence territoriale, dont l'échelle est particulièrement pertinente par rapport au sujet traité.

Les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État doivent veiller à ce que cet instrument soit toujours judicieusement articulé avec les projets de territoire de manière à rendre compatibles les usages économiques, sociaux et environnementaux.

Ces projets de territoire s'expriment notamment par les contrats de Pays, contrats d'agglomération ainsi que les chartes de parcs naturels régionaux (en liaison au besoin avec les agendas 21 locaux), les dispositifs plus sectoriels comme la charte paysagère, la charte agricole et forestière, le document d'objectifs Natura 2000, les plans départementaux des espaces, sites et itinéraires.

### • Proposition n° 16 – Gérer les flux de fréquentation du public dans les espaces naturels fragiles <sup>1</sup>

La canalisation des flux de fréquentation peut permettre de limiter les sources de conflits liés à l'accès et/ou à la dégradation de milieux naturels sensibles.

Les ressources des techniques dites du "génie écologique" (exemple du platelage pour le franchissement des dunes, de l'utilisation de fil courant pour l'organisation des chemins, plantation de végétation dense et dissuasive d'épineux), etc. peuvent être utilement développées et utilisées.

Leur mise en œuvre doit faire l'objet d'un plan de gestion cohérent et concerté élaboré en étroite coopération avec les acteurs locaux (organisations professionnelles et mouvements associatifs), d'éventuels représentants du PNR, des réserves naturelles, de l'ONF sous l'égide de la structure intercommunale.

La limitation des flux passe aussi par la limitation des horaires et du nombre de places de parking. Pour certains sites, le recrutement de personnels d'accueil, d'entretien, d'accompagnement des promeneurs et de gardiennage doit être envisagé. Leur présence peut être plus efficace et parfois plus économe que la mise en défens par des aménagements coûteux. Elle permet en outre de mieux contrôler les comportements. La régulation locale peut faciliter la mutualisation des personnels et leur gestion.

## 2. Des recommandations différenciées selon les scénarios de modalités de gestion des conflits d'usage

Comme nous l'avons déjà évoqué en introduction, les mesures proposées dans cette seconde partie correspondent aux dispositions qu'il semble nécessaire de prendre à partir du moment où les décideurs ont opté pour l'une ou l'autre des logiques générales de gestion décrites par chacun des trois scénarios globaux. Par conséquent, chaque recommandation doit être resituée dans le contexte du scénario qui a volontairement été décrit en forçant le trait, pour mettre en évidence

---

(1) Cette proposition s'inspire très fortement d'un récent rapport élaboré conjointement par l'Inspection générale de l'Environnement et l'Inspection générale du Tourisme ; Legrain (D.), Ribière (G.), Rousseau (B.), Ruiz (G.) avec la collaboration de Badré (M.), "Développement touristique et gestion des espaces naturels", 34 p. + annexes, 2004.

la nature du processus qu'il enclenche. Ces mesures ne correspondent pas forcément aux vœux des membres du groupe mais aux décisions qui leur semblent compatibles pour conforter la logique choisie par le décideur ou pour en prévenir les dérives les plus évidentes. Le premier correspond au prolongement de la tendance actuellement la plus affirmée de généralisation de la concertation en s'appuyant sur de grandes organisations représentatives. Les propositions formulées visent à maintenir cette trajectoire d'opposition et à prévenir les risques de dérives les plus graves.

### **2.1. Scénario "Rond" : Gestion publique avec les corps intermédiaires**

Le scénario "Rond" *Gestion publique des conflits avec des usagers organisés ou corps intermédiaires* renforce le rôle des grandes organisations<sup>1</sup> dans la gestion des conflits d'usage. Ce rôle des grandes organisations s'exerce tout particulièrement dans le cadre des commissions administratives à tous les échelons territoriaux, dont la composition est élargie aux représentants des principaux types d'usagers. Dans ce scénario, les pouvoirs publics tentent d'identifier l'intérêt général en évitant le dialogue bilatéral avec les représentants d'un usage particulier et au contraire en élargissant les concertations à toutes les catégories d'usagers. Les grandes organisations développent leurs capacités d'expertise avec le soutien de l'État et affirment leur présence au sein des différents dispositifs de concertation. Elles diversifient leurs compétences sur les usages au-delà de leur spécialisation initiale. Les encouragements de l'État à ces organisations se réalisent à divers degrés : écoute et reconnaissance comme interlocuteur attitré, soutien technique, mise à disposition de moyens matériels et humains, aides financières.

L'État continue à développer et favoriser la contractualisation. Dans ce domaine aussi, les grandes organisations jouent un rôle important que ce soit lors de la préparation de contrats type ou de la phase de validation des contrats présentés par les différents opérateurs aux échelons infra nationaux. En même temps qu'il reconnaît pleinement leur rôle dans la planification, l'aménagement et la gestion concertée des espaces, sites et itinéraires de sports de nature, l'État s'appuie sur certaines fédérations sportives pour réaliser une mise en place prudente de redevances associées à des usages récréatifs.

#### **Diversification de l'expertise**

Si dans le cadre de ce scénario une part plus importante est accordée aux associations, cela ne signifie pas que l'entière responsabilité de l'expertise leur est confiée, au motif qu'il existe un déficit flagrant de compétence, par exemple pour les sciences naturelles. En effet, quelle que soit l'organisation qui en bénéficie, le monopole de la connaissance sur les impacts des aménagements ou sur la délimi-

---

(1) Il s'agit des organisations professionnelles, des associations de prise en compte du patrimoine naturel, des mouvements sportifs, des associations de pêche et de chasse, structures qui sont toutes associées, à parité, à la gestion des usages. Les évolutions possibles de ces groupes d'acteurs sont étudiées au chapitre 2.

tation des périmètres de protection suscite spontanément un sentiment de méfiance de la part des populations concernées.

Ainsi, ne s'agit-il pas ici de remplacer une forme d'expertise par une autre ou de substituer des types d'opérateurs dominants à d'autres, mais bien **d'organiser une réelle diversification de l'expertise**. Dans cette optique, l'État a un rôle à assumer dans la construction sociale du marché <sup>1</sup> des expertises diversifiées. Il veille à la fois au renforcement de l'offre, à l'organisation de la confrontation entre ces offres, à la formulation de la demande et parallèlement, il retient les grandes organisations comme vivier formant et fournissant une part significative des experts.

### • Proposition n° A 1 – Renforcer une offre diversifiée d'expertise

L'État assure et favorise le développement des formations adaptées à l'expertise pluraliste au sein de l'enseignement universitaire et des écoles d'ingénieurs.

Il veille à combler le déficit croissant de connaissances dans certains domaines comme les sciences naturelles en stimulant la recherche publique dans les secteurs où des carences de savoir utile pour l'expertise sont flagrantes et identifiées.

Il encourage, par des financements et des formations continues, le développement de l'expertise dans le milieu associatif de l'environnement mais aussi des activités de pleine nature. Il conforte les compétences déjà développées dans les organisations professionnelles.

Les formations dispensées doivent favoriser l'assemblage de savoirs d'origines diverses issus en particulier des disciplines juridiques, scientifiques, techniques, sans oublier les pratiques professionnelles ou vernaculaires.

### • Proposition n° A 2 – Organiser le marché de l'expertise pluraliste

Pour anticiper les situations polémiques ou repérées comme particulièrement polémogènes, l'État disposera de crédits pour mettre en place des appels d'offres spécifiques qui accordent une place à l'expertise associative et à des bureaux d'études privés innovants.

L'État veille à éviter la reconstitution de situations de monopole d'expertise, quelle que soit l'organisation concernée.

### **Développer les modes de concertation et de consultation en confortant les grandes organisations**

La réalisation du scénario "Rond" *Gestion publique des conflits avec les corps intermédiaires* (organisations professionnelles et associations organisées à tous les

---

(1) Le marché est défini ici au sens large en incluant le secteur associatif et l'offre non marchande.



niveaux territoriaux, du local au national) suppose la poursuite, déjà très largement enclenchée, de l'instauration à différentes échelles de dispositifs de concertation. Ceux-ci accordent une large place aux grandes organisations d'utilisateurs (producteurs, chasseurs, pêcheurs, adeptes des activités récréatives, résidents, propriétaires, organisations de prise en compte du patrimoine naturel).

Il convient de développer l'ouverture à d'autres catégories sociales de structures<sup>1</sup> jouant un rôle important dans l'évolution de l'usage du sol par les producteurs car la viabilité du scénario et son efficacité relative par rapport à la gestion des conflits d'usage nécessitent une meilleure adaptation des dispositifs de concertation existants aux gestionnaires des sols et notamment des sols productifs dédiés à l'agriculture.

**• Proposition n° A 3 – Améliorer les capacités de participation et la disponibilité des membres des associations représentatives**

Le regroupement ne résout pas la question de la représentativité des membres des commissions. Cette représentativité, en effet, dépend du mode de désignation et de la qualité des hommes et femmes que peuvent compter dans leurs rangs les grandes organisations.

La stabilité du scénario "Rond" *Gestion publique avec les corps intermédiaires* et son efficacité en matière de gestion des conflits d'usage dépendent pour partie de la capacité des grandes organisations à fournir des représentants compétents qui peuvent concilier une expérience de terrain et une ouverture aux questions d'intérêt général.

Il convient par conséquent d'insister sur la formation et la compétence des personnes désignées. Il est également nécessaire que l'État soutienne ensuite, à la fois leur formation complémentaire et leurs frais de déplacement, indispensables à l'instauration d'une réelle participation. Il convient aussi d'élargir le principe du congé de représentation et d'en rendre la mise en œuvre plus aisée.

**• Proposition n° A 4 – Accorder une place plus importante aux grandes organisations dans les débats territorialisés placés sous l'égide de la CNDP**

Créée par la loi du 2 février 1995, la Commission nationale de débat public (CNDP) est devenue une autorité administrative indépendante depuis la loi du 27 février 2002 (article L.121-1 du code de l'environnement).

Dans le cadre du scénario "Rond" *Gestion publique avec les corps intermédiaires*, la Commission nationale du débat public est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'équipement

---

(1) On pense principalement à la Commission départementale d'orientation agricole.

d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées (par exemple installation de lignes à haute tension, tracés ferroviaires ou routiers, construction de barrages). Elle est amenée à s'appuyer fortement sur les grandes organisations représentatives (organisations professionnelles, associations environnementalistes) pour relayer dans la population le processus de confrontation (et les méthodes dont elle est porteuse)<sup>1</sup>. Le développement de ses moyens et de son rôle correspond à la logique de ce scénario.

Dans ce cadre, l'extension de ses compétences pourrait être envisagée, notamment en lui permettant de se prononcer sur l'opportunité des projets à ce stade de l'instruction, de la même manière que le rapport du commissaire-enquêteur de l'enquête publique a l'obligation de se prononcer au stade d'un projet affiné, et sous certaines conditions.

### • Proposition n° A 5 – Simplifier la procédure d'enquête publique

La réalisation de ce premier scénario, qui accorde une place prépondérante aux corps intermédiaires, implique la simplification des procédures d'information du public, et notamment de l'enquête publique.

La généralisation des procédures d'information du public à tous les projets s'inscrit dans la logique de la convention d'Aarhus, dont la mise en œuvre s'impose à la France (puisque l'Union européenne l'a ratifiée). Il convient donc de faire de l'information du public une obligation de résultat, et de supprimer toute obligation de forme trop détaillée et source d'un contentieux abondant de la légalité externe.

Par ailleurs, l'État ne doit pas chercher à rendre plus systématique le recours à l'enquête publique mais privilégier d'autres formes d'échanges de point de vue organisés dans le cadre de dispositifs *ad hoc*, par exemple des débats publics ou des conférences de citoyens. Ces concertations doivent permettre d'atteindre l'objectif d'information du public, directement ou, selon la logique de ce scénario, par l'intermédiaire des grandes organisations. Le recours à l'organisation d'une "réunion publique" dont seul le commissaire-enquêteur peut décider devrait être systématisée : à cette fin, les commissaires-enquêteurs doivent être formés à la direction de réunions.

### • Proposition n° A 6 – Améliorer les moyens des délégués du médiateur de la République

Actuellement, le médiateur traite un faible nombre d'affaires concernant le domaine des conflits d'usage.

**Le rôle des délégués du médiateur de la République** est désormais, dans le cadre du scénario "Rond" plus souvent orienté vers la gestion de conflits d'usage, avec

---

(1) Le Conseil d'État a confirmé qu'elle dispose de toute liberté pour organiser le débat comme elle l'entend, ces modalités étant non susceptibles de recours contentieux.

des missions claires. Ce rôle nécessite des compétences et une réactivité importantes. Dans cette perspective, il serait nécessaire d'augmenter les moyens humains disponibles avec *a minima* dans chaque département, au moins une personne à plein temps et dans le meilleur des cas une équipe pluridisciplinaire de quelques membres.

Tout en respectant la logique du scénario, deux voies différentes et non exclusives sont possibles pour assurer le recrutement à cette fonction désormais beaucoup plus importante que par le passé : soit s'appuyer sur le vivier des cadres des grandes organisations professionnelles et associatives, soit, dans une interprétation plus étatiste du scénario, mettre en place à l'échelle régionale des médiateurs recrutés parmi les conseils généraux des différents corps de l'État (CG Ponts, Mines et GREF) et des universitaires, en activité ou jeunes retraités (moins de 5 ans après leur retraite).

### Anticiper la généralisation de la contractualisation

Dans le cadre du scénario "Rond" *Gestion publique avec les corps intermédiaires*, la contractualisation qui peut coexister avec la réglementation s'impose encore plus qu'aujourd'hui comme la référence dominante de l'intervention publique.

En fait, la contractualisation dans la gestion des objets (eau, espaces naturels, paysages, etc.) que concernent les conflits d'usage n'est pas une idée neuve en France. Dans le domaine de l'eau en particulier on a assisté depuis le milieu des années 1960 à une véritable efflorescence des procédés contractuels, généralement dans un cadre pluriannuel, entre collectivités locales et agences de l'eau.

La contractualisation s'est développée et diversifiée dans les années 1970 avec les contrats de rivière et des contrats de branche en matière d'installations classées – du reste sanctionné par le Conseil d'État (arrêt Amis de la Terre) –, plus récemment, avec les mesures agri-environnementales.

Au milieu des années 1990, le succès de la formule "le contrat plutôt que la contrainte" selon l'expression de Michel Barnier (alors ministre de l'Environnement) consacre cet outil juridique au détriment de la coercition régalienne. La contractualisation devient le symbole d'un changement de relation entre administration et citoyens (mais aussi dans d'autres domaines que celui des conflits d'usage entre les collectivités territoriales et l'État). Présentée comme un "puissant antidote aux rigidités de l'administration centralisée" (Ost, 1995), elle est censée responsabiliser les acteurs. Cette approche séduisante qui épouse la tendance post-moderne au consensus et à la concertation (deux notions qui sont souvent indûment confondues) et paraît, à première vue, ne présenter que des avantages, se heurte au moins à deux écueils notables.

Le premier écueil est de nature juridique, l'obstacle majeur dans ce domaine réside dans le fait qu'un principe de droit français (qu'il ne semble pas réaliste de pouvoir modifier à l'horizon de quinze ans) s'oppose à ce que soit réglé par la voie

contractuelle ce qui est déjà l'objet d'une mesure de police administrative. Le deuxième écueil est plutôt de nature sociale. Il existe, en effet, **d'importants risques de distorsion et de rupture d'égalité entre les contractants**, les utilisateurs les plus puissants obtenant davantage ou étant susceptibles de "capturer" les pouvoirs d'une administration qui est censée les contrôler.

Ce danger est particulièrement élevé dans le cas de ce scénario qui pourrait dégénérer en néo-corporatisme au détriment d'une représentation réelle des intérêts. Favorable à la contractualisation, le groupe a donc émis des propositions visant à en empêcher les dérives possibles.

• **Proposition n° A 7 – Confronter l'efficacité de certaines procédures contractuelles avec celle de dispositifs réglementaires correspondants**

Il s'agit de réaliser un inventaire de l'ensemble des procédés contractuels, et pour un nombre restreint de cas d'effectuer le bilan coûts-avantages.

Dans le cadre de cette évaluation, il est nécessaire de mesurer les écarts de rémunération des contrats passés entre les pouvoirs publics et différents acteurs lorsqu'ils correspondent à des prestations identiques. L'objectif est alors d'apprécier si ces écarts sont justifiés par une réelle différence de coûts ou de manques à gagner dus à la diversité territoriale ou s'ils sont uniquement le fait de "rentes de situation".

Il est également utile, pour éviter des contentieux, de vérifier si la contractualisation est conforme au principe de droit qui s'oppose à ce que soit réglé par la voie contractuelle ce qui l'est déjà au moyen de la police administrative et ne risque pas d'être remis en cause.

• **Proposition n° A 8 – Mettre en cohérence les dispositifs contractuels concurrents relatifs à la gestion d'un même objet**

Pour gérer certaines ressources, deux dispositifs contractuels ont été créés successivement.

La gestion de l'eau est un cas de ce type, avec les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) qui coexistent depuis 1992 avec les contrats de rivière. Ces derniers offrent un cadre commode pour recevoir des aides sans contreparties contraignantes. Or l'application de la directive-cadre européenne aura tendance à généraliser les SAGE dont l'adoption est lente pour l'instant.

Comme la faveur des contractants se porte spontanément vers le dispositif qui, à avantage égal, est le moins contraignant, des conflits peuvent naître lorsque la législation impose brutalement le passage à une procédure plus exigeante. Des conflits risquent de naître avec les partisans des contrats de rivière qui obligeront à mettre en cohérence ces deux dispositifs parallèles et à organiser une transition des contrats de rivière vers les SAGE.

**Le scénario "Rond" Gestion publique avec les corps intermédiaires peut favoriser la mise en place d'une taxe sur certains usages récréatifs strictement circonscrits impliquant les grandes fédérations associatives**

Dans le contexte de ce scénario, la prise en considération des grandes associations fortement reconnues s'accompagne de leur responsabilisation par rapport à la gestion du milieu. Dès lors, l'instauration d'une taxe perçue par exemple par certaines fédérations d'activité de pleine nature paraît envisageable. Ces usages doivent être strictement circonscrits à certains domaines comme les activités nautiques, dans un contexte où globalement l'aspiration à une certaine liberté d'accès à la nature n'est pas remise en cause.

La nécessité de conférer un coût à l'utilisation du milieu naturel, notamment pour en limiter la dégradation et/ou la surfréquentation à des fins récréatives ou pour financer la restauration du milieu en cas de dégradation, peut conduire à instaurer une taxe <sup>1</sup>. Cette mise en œuvre qui nécessite une intervention législative et se heurte à des obstacles d'origine tant psychologique que technique doit être limitée à certaines pratiques, en particulier les activités nautiques en eaux vives qui engendrent assez souvent des conflits d'usage et menacent des milieux particulièrement fragiles.

Dans certains cas demeurent des obstacles de nature technique. Il est en effet difficile de déterminer une assiette pour cette taxe, car la mise en place du système de collecte peut coûter parfois plus cher qu'il ne rapporte.

Confier la collecte de la taxe sur les activités nautiques aux fédérations sportives concernées, comme c'est déjà le cas pour les activités de chasse et de pêche, qui se traduirait par une majoration du tarif des licences, permet de réduire le coût de recouvrement.

Une place plus importante accordée à ces fédérations dans les commissions administratives et instances chargées de la gestion concertée du milieu aquatique constituerait une contrepartie à cette implication. Les bonnes relations instaurées dans le cadre de ce scénario avec les grandes fédérations sportives peuvent faciliter leur acceptation.

De manière générale, il convient de veiller à ce que ce type de contribution accompagne un changement positif des comportements tant individuels que collectifs et ne soit pas perçu *a contrario* comme un droit à polluer ou à dégrader le milieu utilisé. L'implication des fédérations sportives peut contribuer utilement à éviter ces possibles dérives individuelles ou collectives.

---

(1) La taxe sur les passagers maritimes finance les dépenses des personnes publiques nécessaires à la présentation de l'espace protégé, elle peut avoir pour effet de limiter la fréquentation des espaces naturels insulaires (art. L.312-11 et L.321-12 du code de l'environnement).

Le cas de l'utilisation commerciale de certains milieux sensibles est à prendre en compte de manière spécifique (*rafting* en eaux vives, en particulier) <sup>1</sup>.

- **Proposition n° A 9 – Organiser une taxe ou une redevance sur les activités de loisirs nautiques en eau vive**

Pour les activités nautiques il est nécessaire de mettre au point une taxe perçue par les agences de l'eau ou dans le cas d'une collectivité territoriale d'une redevance perçue pour service rendu. Pour les activités nautiques non motorisées, exercées dans le cadre non marchand, la taxe est collectée par les fédérations sportives concernées qui peuvent la répartir selon leurs convenances, par exemple par une majoration spéciale des licences des affiliés.

Quant aux activités nautiques payantes, comme c'est souvent le cas pour le *rafting* et le *canyoning*, elles correspondent à des usages relativement agressifs du milieu naturel. Des dispositions particulières sont à envisager à leur égard, sous la forme éventuellement d'une taxation particulière et/ou d'une "éco-conditionnalité" des aides dont ils bénéficient parfois pour réaliser leurs bases de départ et leurs hangars de stockage. Les activités nautiques motorisées (*jet-ski* par exemple), réputées plus agressives à l'égard du milieu, qui sont aussi de manière évidente à l'origine de nuisances sonores, doivent faire l'objet d'un traitement particulier, dans le cadre réglementaire de la lutte contre les pollutions et nuisances (police du bruit).

Les collectivités territoriales auxquelles sera versée cette taxe, veilleront à employer ces fonds à la restauration des sites, en fonction de leur fragilité et de leur fréquentation. Cette taxe (ou redevance) n'est pas exclusive de réglementations particulières.

### Les échelles géographiques et institutionnelles et leur articulation

- **Proposition n° A 10 – Maintenir des instances de concertation à différents niveaux d'échelle (local, départemental, régional, national)**

Les instances nationales telles que le Conseil national de la protection de la nature (et son comité permanent) qui a pour mission de formuler un avis sur les procédures de protection des espaces naturels, moyens propres à préserver et restaurer la diversité de la flore, de la faune sauvages et des habitats naturels, sont par conséquent saisies de problèmes ayant des incidences locales. Le Conseil national de l'eau est également placé dans le même cas.

---

(1) Par ailleurs, en ce qui concerne l'image de marque, le juge administratif veille scrupuleusement au respect de l'interdiction de l'utilisation commerciale du nom des espaces protégés ("parc national" ou "réserves naturelles") et la plupart des espaces protégés bénéficie d'un dépôt de marque à l'INPI. Mais cela ne saurait être généralisé à l'ensemble des espaces naturels fragiles.

Le fait que ces instances soient amenées à se prononcer sur les applications locales de problèmes plus généraux peut sembler contraire au principe de subsidiarité, du moins dans une acception un peu mécanique de son application. Il présente cependant l'avantage d'inciter à une homogénéité des prises de position à l'échelle nationale et aux échelons locaux. Il évite une trop forte distorsion au sein des organisations représentatives des usages entre les orientations nationales et les pratiques locales, créant ainsi les conditions pour maintenir la cohésion de l'organisation pyramidale qui constitue une composante essentielle de ce scénario.

Pour développer cette recherche de cohérence, l'État doit veiller à créer les conditions d'un meilleur fonctionnement de ces instances (fréquence des réunions, qualité des débats et des avis, crédit accordé à ces avis, niveaux de compétences). L'État doit en outre s'assurer qu'elles continuent à intégrer les incidences de ses décisions sur les enjeux locaux sujets à des conflits d'usage et, en conséquence, à nommer des représentants associatifs à forte légitimité locale, dotés d'une bonne connaissance de ces questions et de leur territoire de réalisation.

• **Proposition n° A 11 – Assurer une meilleure coordination entre les organismes de conseil et ceux en charge de l'application de la réglementation notamment dans le domaine du paysage et de l'urbanisme**

Dans le domaine du paysage et de l'urbanisme par exemple, de nombreux services de l'État interviennent concomitamment sur un aspect particulier suivant leur logique propre. Certains services ont exclusivement des fonctions de conseil, tandis que d'autres sont exclusivement chargés de l'application de la réglementation. Il s'agit notamment des inspecteurs des sites de la DIREN qui proposent des mesures de protection pour les sites classés et examinent les demandes de permis de construire, de plantation et de coupe d'arbres dans les périmètres qui les concernent et des architectes des bâtiments de France (au sein du service départemental de l'architecture et du patrimoine, service déconcentré du ministère de la Culture) qui délivrent leur avis conforme <sup>1</sup> sur les projets de construction dans les zones de co-visibilité autour des monuments historiques ou des ZPPAUP. Par ailleurs, l'architecte en chef des monuments historiques (habilité par l'État pour dispenser des conseils) intervient sur les sites classés.

Une meilleure coordination entre les services chargés respectivement du conseil et de la mise en œuvre de la réglementation doit faciliter la compréhension et l'acceptation des normes. Elle peut ainsi prévenir des conflits nés d'une méconnaissance de la législation ou de sa prise de conscience trop tardive lors de l'élaboration d'un projet de construction ou d'aménagement émanant d'un acteur privé ou public, y compris les collectivités territoriales.

---

(1) La rigidité de cet avis conforme a été récemment atténuée par l'instauration d'une procédure d'appel.

Cette amélioration de l'articulation institutionnelle concerne également les services de l'État et des organismes dépendant des collectivités territoriales, comme les CAUE et les PNR qui ont développé leurs fonctions de conseil.

• **Proposition n° A 12 – Utiliser plus systématiquement les directives territoriales d'aménagement (DTA) dans une logique de subsidiarité**

La mise en œuvre de DTA peut être plus systématiquement envisagée dans des situations où les pouvoirs publics locaux n'ont pas la possibilité ou ne souhaitent pas intervenir.

Ces situations correspondent en particulier à des enjeux d'aménagements importants et multi-objectifs comme par exemple la prévention des crues et la protection du patrimoine naturel, la structuration des transports et des plates-formes logistiques, ou encore la réorganisation d'aménagements touristiques dans lesquels l'État a une responsabilité historique (comme dans le cas des aménagements touristiques de la côte languedocienne) <sup>1</sup>.

Dans une logique de subsidiarité bien comprise et de relations confiantes entre État et collectivités territoriales, ce serait ces dernières qui solliciteraient l'intervention de l'État en accord avec les organisations professionnelles et associatives locales.

Dans le cadre de l'élaboration d'une DTA et de la préparation du plan opérationnel qui l'accompagne, l'État doit veiller à une large consultation des grandes organisations représentatives.

**La gestion et l'aménagement fonciers**

• **Proposition n° A 13 – Améliorer la compatibilité entre les usages du sol dans les territoires ruraux démunis de SCOT par la création d'une procédure allégée**

Dans les territoires ruraux situés en dehors du périmètre d'un schéma de cohérence territoriale où il n'existe par conséquent pas de document de planification foncière traitant d'aspects plus larges que les constructions, la compatibilité entre les divers usages peut néanmoins poser des problèmes et engendrer des conflits d'usage.

Pour les anticiper, l'État encouragera la mise en place d'un dispositif de planification foncière intercommunale adapté, et si possible simplifié afin d'assurer une plus forte stabilité foncière et une plus grande cohérence dans l'affectation des sols

---

(1) Entre 1996 et fin 2002, l'État a engagé sept dispositifs de ce type localisés dans l'aire métropolitaine de Marseille, l'estuaire de la Seine, l'estuaire de la Loire, le département des Alpes-Maritimes et les Alpes du Nord, l'aire urbaine de Lyon, les bassins miniers lorrains sans omettre le littoral Languedoc-Roussillon.



et leurs usages multiples. Ce document d'orientation foncière constituera un SCOT simplifié<sup>1</sup>. Le schéma régional d'aménagement et de développement pourra fixer un certain nombre de règles d'orientation pour élaborer ce document.

Les structures intercommunales sont incitées à élaborer ce type de document avec l'aide des services de l'État et l'appui des SAFER dont le conseil d'administration est élargi. Celui-ci incorpore *a minima* des représentants des autres chambres consulaires (commerce et industrie, métiers). De plus leurs comités techniques sont ouverts aux représentants des services déconcentrés de l'équipement et de l'environnement.

## 2.2. Scénario "Mercato" : Gestion marchande

Dans le cas de figure du scénario "Mercato", la gestion des conflits est assurée de manière privilégiée **par un recours plus systématique aux juridictions et par l'adoption de solutions de marché** et la généralisation des droits de propriété.

La déréglementation s'accroît. Elle se développe, dans des domaines comme celui du paysage où la notion de qualité est particulièrement subjective et les forces sociales souvent moins organisées que pour d'autres enjeux.

Dans les sites suffisamment fréquentés pour que les coûts de contrôle s'avèrent inférieurs aux perspectives de gain, les péages se multiplient. À plus long terme, l'intervention de l'État, pour protéger un site, n'est plus admise qu'aux conditions ordinaires de marché.

Dans le contexte d'extension des droits de propriété, l'intervention de l'État se traduit principalement par l'encouragement à la création de fondations privées pour la gestion des espaces naturels les plus remarquables grâce à des exonérations fiscales et à l'accompagnement du développement du marché des permis d'émission pour réguler certaines pollutions (comme celle de l'air).

Ces préconisations ont pour but d'assurer les conditions institutionnelles nécessaires pour améliorer le fonctionnement du marché et étendre ses mécanismes à de nouveaux champs. Elles concernent des mesures qui visent à accompagner la judiciarisation en réduisant les sources de contentieux mais aussi en réduisant l'encombrement des tribunaux.

L'État fait respecter les règles de concurrence (dans le domaine de l'expertise, en particulier), et construit les règles de fonctionnement des marchés d'émission et en contrôle l'application.

---

(1) Ce document d'orientation simplifié représenterait pour les SCOT, l'équivalent des cartes communales pour les plans locaux d'urbanisme.

### **L'évolution des formes d'expertise : garantir les règles du marché et populariser le recours au calcul économique**

L'expertise privée se généralise dans tous les domaines de conflits, qu'ils émanent de projets d'aménagement, de faits de pollution ou d'accès à la nature.

L'existence d'une concurrence forte peut permettre de favoriser les contre-expertises et de réduire les situations de monopole d'expertises toujours soupçonnées de bénéficier aux principaux opérateurs.

#### **• Proposition n° B 1 – Éviter la mise en place d'un monopole de l'expertise privée**

Les pouvoirs publics doivent, conformément aux orientations européennes, maintenir les conditions de concurrence entre les sociétés d'expertise, détecter les sources de distorsions, dénoncer les ententes illicites.

De manière générale, la constitution de monopoles en matière d'expertise privée doit être évitée, notamment en accordant un soin particulier aux procédures d'appel d'offres.

#### **• Proposition n° B 2 – Généraliser la diffusion des informations en termes de coûts et d'avantages pour éclairer le public sur les enjeux des choix d'aménagement comme de protection**

Pour éclairer le public en cas d'aménagement et de protection, l'État doit faciliter le recours plus systématique à l'élaboration du calcul économique sous forme de coûts et d'avantages. Par souci de pédagogie, il diffuse les résultats obtenus en précisant les méthodes employées.

Ces informations concernent tant les aménagements publics (et leurs effets externes) que les mesures de préservation, par exemple les avantages mais aussi le coût annuel de la protection d'un type de paysage remarquable ou d'une espèce menacée (loups et ours, par exemple). On évoque alors les possibilités de valorisation économique, que peut permettre la présence de ces espèces.

#### **Accès aux juridictions et autres aspects juridiques <sup>1</sup>**

#### **• Proposition n° B 3 – Rendre obligatoire la formulation d'une demande conjointe de traitement des conflits par le juge**

Toute affaire de conflit d'usage ne pourrait être recevable par les tribunaux qu'à condition de faire préalablement fait l'objet, préalablement, d'une tentative de conciliation et si elle est présentée de manière conjointe par les parties aux

---

(1) Ces deux propositions sont également compatibles avec les deux autres scénarios.

conflits, sur le modèle de la procédure de saisine de la Cour internationale de justice de La Haye ; cette obligation pourrait permettre de désengorger la justice. Elle peut prédisposer les parties à rechercher un accord préalable. Cette procédure nécessite d'être accompagnée du développement de l'offre de médiation.

• **Proposition n° B 4 – Prévenir les risques de vices de procédure liés à la précision de la procédure de l'enquête publique**

Le dispositif d'enquête publique a la réputation de susciter des vices de procédure (cas d'illégalités externes). Pour éviter les effets contre-productifs, sont supprimées après inventaire les règles qui sont à l'origine de ces vices de procédure (par exemple la publication des résultats de l'enquête dans un délai donné dans deux supports de la presse locale ou l'obligation pour le commissaire-enquêteur de faire mention de toutes les observations, même extérieures à l'enquête publique (omission par le commissaire-enquêteur de signaler une pétition entraînant l'annulation par le TA du PDU de Lille).

Le juge doit être invité à se prononcer non plus sur des obligations de forme mais sur des obligations de résultat <sup>1</sup>.

**Le recours aux instruments économiques**

La gestion des impacts atmosphériques s'est récemment développée, sous la forme de marchés de permis d'émission (dont les mécanismes sont rappelés en annexe 7). Les SO<sub>2</sub> et NO<sub>x</sub> qui ont un effet direct sur la santé à l'échelle locale peuvent provoquer des conflits d'usage, notamment parce que le choix de l'échelon global de la planète prime en ce cas sur les préoccupations locales.

*Comment fonctionne un marché de permis d'émission <sup>2</sup> ? Un bref rappel*

Jusqu'à un passé récent, les actions publiques de protection de l'air ont essentiellement relevé d'une approche de type technologique, consistant à imposer des valeurs limites d'émission à chaque installation industrielle.

Cette approche, en imposant les mêmes contraintes à tous les sites, ne permettait pas une allocation optimale des ressources pour l'atteinte de l'objectif fixé car elle conduisait à se priver de gains là où il serait peu coûteux de faire mieux que la

---

(1) Par exemple, l'une des questions que le juge doit se poser en matière d'enquête publique est : "la population a-t-elle été bien informée de la tenue de l'enquête publique" et non si la taille des panneaux d'information a respecté des dimensions fixées par la voie réglementaire.

(2) Historiquement, les premiers polluants concernés ont été les oxydes de soufre (SO<sub>2</sub>) et les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) avec la mise en place de marchés aux États-Unis dans les années 1990. À l'échelle européenne, le marché de permis d'émission de CO<sub>2</sub> devrait entrer en vigueur début 2005. Un projet de marché de permis d'émission de NO<sub>x</sub> est également en projet aux Pays-Bas, avec une mise en œuvre également prévue en 2005.

norme et/ou entraîne des coûts élevés là où la marge de manœuvre était limitée. Les solutions dites “de marché” sont un moyen de contribuer à optimiser l’allocation des ressources, en laissant les acteurs arbitrer sur le meilleur moyen d’atteindre l’objectif fixé.

La mise en place d’un marché de permis n’est pas une fin en soi. Elle représente l’un des moyens envisagés pour atteindre un objectif de réduction d’émission défini par des engagements nationaux ou internationaux. Ainsi, le marché de permis de NOx prévu aux Pays-Bas s’inscrit dans le cadre du respect par ce pays de ses obligations définies par la directive “Plafonds d’émission” (fixation d’un tonnage annuel d’émissions). Le marché de permis ne définit donc pas la cible environnementale que l’on cherche à atteindre. En Europe, le mode de fixation de ces cibles relève le plus souvent d’un processus politique international : un accord multi-parties est négocié pour une réduction globale des émissions d’un polluant donné ; cette réduction est ensuite déclinée pour chaque pays signataire suivant un mode de calcul qui dépend du type de polluant et de la contribution du pays considéré.

Ainsi, les cibles européennes en matière de réduction des émissions de SO<sub>2</sub> et de NOx sont-elles (en grande partie) issues du protocole de Göteborg (également connu sous l’appellation *Convention on Long Range Transboundary Air Pollution*), élaboré sous l’égide des Nations unies à Genève (Economic Commission for Europe).

Pour ce qui concerne le fonctionnement du marché lui-même, les deux pivots en sont le coût marginal de dépollution (coût d’une tonne de polluant évitée par la mise en place des solutions techniques disponibles) et l’effort de réduction à accomplir. Ce sont en effet ces deux paramètres qui régissent l’équilibre entre l’offre et la demande, et *in fine* le coût d’une tonne de polluant sur le marché. Il ne faut pas omettre un troisième paramètre, essentiel : il s’agit bien entendu du prix de marché du bien industriel vendu, qui conditionne la capacité des industriels à investir (dans un outil de production plus performant ou dans des installations de dépollution) ou à acheter des permis pour tenir leurs objectifs de réduction d’émission.

Au final, ces trois paramètres sont intimement imbriqués. Ils le sont plus étroitement encore lorsque l’on considère des activités industrielles à cycle d’investissement long (typiquement de 40 à 60 ans pour l’outil industriel lui-même ; de 15 à 20 ans pour des installations de dépollution) : le risque de déséquilibre est alors non négligeable. Ainsi, si la demande en permis dépasse l’offre, leurs prix s’envolent et finissent par rendre le prix de revient du produit supérieur à son prix de vente (cas de la crise californienne), entraînant la faillite du marché de permis (avec des conséquences finalement limitées) mais surtout celle du marché du bien considéré (et des conséquences nettement plus significatives). À l’inverse, un surinvestissement initial conduit à des prix de permis très faibles, qui donnent un mauvais signal aux acteurs, et induit potentiellement un fonctionnement cyclique du marché, avec les risques de dérive afférents.

Dans ces conditions et face à ces risques, l'instauration d'un marché de permis d'émission nécessite un État très présent, compétent et qui endosse le rôle d'arbitre : il doit être à même d'établir des projections solides sur le fonctionnement d'un tel marché, intégrant l'efficacité des techniques de dépollution (et leurs évolutions) et les capacités d'investissement des industriels ; il doit garantir le fonctionnement équitable du marché (par le contrôle du respect des règles) ; il doit enfin être un arbitre efficace en cas de dérapage (exemple du marché de SO<sub>2</sub> et contre-exemple du marché de NO<sub>x</sub> aux États-Unis).

Enfin, l'État doit être le garant d'une visibilité à long terme sur le fonctionnement d'un tel marché, tant en ce qui concerne les règles du jeu (mode d'allocation des permis, possibilités de *banking*...) que la cible à atteindre : en effet, les acteurs sont extrêmement sensibles à ces paramètres qui déterminent le potentiel du marché et ils ne peuvent s'engager que s'ils sont en mesure d'évaluer les risques pris.

Un marché de permis d'émission ne se met donc pas spontanément en place sous la seule action des "forces du marché" qui dédouaneraient l'État de toute intervention et feraient de lui le spectateur bienveillant d'une mécanique parfaitement huilée. L'État doit assumer d'importantes responsabilités en tant que garant des prévisions d'émission, du respect des règles et de leur contrôle. Son implication au niveau local est indispensable pour limiter les risques et prévenir ainsi les conflits d'usage.

Nous formulons ici uniquement une proposition concernant la protection de l'air étant entendu que dans le cadre de ce scénario, le principe des permis d'émission pourrait être appliqué pour résorber d'autres types de pollution notamment celle de l'eau, conformément aux orientations prônées par Bureau et Mougeot (2004) dans un récent rapport du Conseil d'analyse économique.

• **Proposition n° B 5 – Veiller aux incidences locales des permis d'émission concernant la protection de l'air**

Pour assurer le fonctionnement efficace des marchés de droit à polluer qui, dans le cadre de ce scénario, se développeraient, il est en effet indispensable que les règles soient à la fois :

- claires, c'est-à-dire qu'elles doivent être établies, dans leurs déclinaisons nationales et locales, lors de l'établissement du marché et ne pas être ensuite remises en cause à court terme ;
- identiques pour tous les acteurs, pour éviter les handicaps de localisation géographique ou autre (sauf mécanisme de compensation, mais on entre là dans des solutions complexes).

Un conflit d'usage naît en principe de nuisances perçues en un lieu donné. En ce sens, un marché de permis d'émission en lui-même ne répond pas à cette préoccupation, puisque la gestion des permis s'effectue au mieux à l'échelle nationale,

voire à une échelle internationale, sans que la localisation des émissions ne soit un paramètre pour la gestion du marché. Il existe un risque que l'existence d'un marché soit mal perçue en cas de conflit, puisqu'il ne répond pas explicitement à des préoccupations locales. C'est dans ce domaine que l'action de l'État peut être utile.

Dans le cas de la pollution atmosphérique, l'État peut contribuer au contrôle de conflits locaux en étant attentif aux objectifs qualitatifs de réduction des émissions à atteindre par le marché (santé, pression sur les écosystèmes) <sup>1</sup> en veillant systématiquement à promouvoir une approche par obligation de résultat qui corresponde aux attentes des citoyens. Il doit fournir des explications au public à l'aide de simulations qui indiquent les lieux des émissions et leur importance.

### Gestion et aménagements fonciers

#### • Proposition n° B 6 – Améliorer l'information sur les marchés fonciers et sur les coûts d'accès aux sites

L'État doit chercher à améliorer la transparence de l'information sur les échanges fonciers mais aussi sur les coûts d'accès aux sites naturels payants de manière à faire jouer pleinement les mécanismes de concurrence entre les offreurs et les demandeurs de sites (randonneurs, sportifs, etc.).

Afin d'amplifier les signaux pertinents du marché, quant à la valeur du patrimoine, les pouvoirs publics développeront une politique cohérente de labellisation non seulement des sites historiques et culturels mais aussi sportifs et récréatifs. Ils amélioreront l'information sur les coûts d'accès en vigueur de manière à optimiser les conditions de concurrence et le fonctionnement du marché.

#### • Proposition n° B 7 – Encourager le développement de fondations pour la nature

Par des exonérations fiscales adaptées, l'État favorise le développement de fondations privées pour la nature chargées d'acquérir et/ou de gérer des terrains dont le patrimoine naturel est particulièrement sensible et remarquable. Ouvertes au public, ces fondations se livrent à des activités pédagogiques et de recherche selon un cahier des charges établi en liaison avec l'administration. Il relance la Fondation du patrimoine dans sa dimension espaces naturels (loi de 1996) et vise

---

(1) L'actuelle directive européenne sur les plafonds d'émission va dans ce sens. Pour déterminer les quantités de NOx et de SO<sub>2</sub> que chaque État membre peut émettre annuellement, une modélisation numérique très complexe est mise en œuvre. Elle permet, par la simulation du transport atmosphérique des polluants et de leur chimie, de calculer le niveau d'émission à respecter en chaque point de l'Europe (par l'ensemble des sources présentes, fixes et mobiles) pour qu'en tout lieu de cette même Europe des critères de qualité soient respectés, en terme de santé humaine et de pression sur les écosystèmes.

à une réelle application de cette politique publique s'appuyant sur des initiatives privées.

### **2.3. Scénario "Ovalie" : Gestion locale et concertée**

Le scénario "Ovalie" *Gestion locale et concertée dans un cadre public plus général* accorde une forte importance aux pouvoirs locaux, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des associations locales d'usagers et des producteurs. La logique dominante est une plus forte autonomie locale des pouvoirs publics impliquant une recomposition des coalitions entre acteurs privés sur des bases territoriales. La réalisation de ce scénario entraîne une utilisation plus fréquente des référendums locaux, la multiplication des débats publics organisés à l'échelle des territoires de taille restreinte, ainsi que l'implication des conseils de développement des Pays et des communautés d'agglomération dans la prévention des conflits. Dans ce scénario, les instances de consultation à l'échelle nationale ont un rôle amoindri. Dans ce contexte, les défaillances de coordination entre territoires peuvent entraîner le développement de conflits à leurs frontières (Pays, communautés d'agglomération, communautés de communes), notamment entre ceux dont les spécialisations sont différentes.

En matière d'expertise, c'est le modèle de l'expert-animateur qui s'impose. L'expert devient un professionnel de la médiation sociale, un organisateur de la confrontation des points de vue entre les parties. Il possède un réel savoir-faire pour organiser les débats publics selon une forme variable en fonction des types de conflits, d'acteurs et de territoires.

Il occupe une position médiane entre les décideurs (collectivités locales, aménageurs privés, principalement) et la population. Il intervient cependant souvent à la demande des associations en réaction à des projets d'aménagement ou d'infrastructure (cas par exemple de projets d'installation d'incinérateurs ou de lignes à haute tension). Il veille à garder une certaine distance avec les aménageurs pour éviter une instrumentalisation qui serait fatale à moyen terme à son activité et à sa crédibilité. Son intervention porte sur la mise au point minutieuse de règles du jeu qui permettent l'expression équilibrée des différentes opinions.

Au sein des commissions consultatives départementales et locales, ce sont essentiellement les personnes qualifiées et les membres d'associations locales qui dominent au détriment des représentants des grandes organisations <sup>1</sup>.

Les préconisations concernent des décisions qui vont dans le sens de la logique dominante impulsée par le scénario, et d'autres qui visent à prévenir les risques de dérive les plus gênantes.

---

(1) Actuellement, l'évolution envisagée de la composition de la Commission locale de l'eau va sans ce sens.

### L'expertise et sa diversification

- **Proposition n° C 1 – Professionnaliser et organiser l'expertise des "experts-médiateurs"**

L'État réduit fortement ses capacités-d'expertise, mais en revanche, il veille à renforcer la fiabilité des experts animateurs, en encourageant leur structuration en réseaux qui dispensent des règles déontologiques et leur professionnalisation (par la formation et l'attribution de diplômes ou de toute autre forme de certification de la qualité de l'expertise.

Les pouvoirs publics soutiennent des expérimentations pour diversifier les méthodes d'expertise tournées vers la médiation, augmenter le nombre d'experts concurrents et développer ce marché.

L'État favorisera l'émergence "d'experts-médiateurs" (cf. chapitre 2) dont le rôle est de faciliter la confrontation des avis, notamment dans le cadre de conférence de citoyens ou de débats publics en maîtrisant l'animation. Ces experts doivent également être en mesure d'enrichir les points de vue en organisant la formation des panels de citoyens qu'ils concourent à constituer.

Afin de garantir sa neutralité et son impartialité, l'expert-médiateur ne peut être rémunéré directement par le maître d'ouvrage.

Le recrutement de spécialistes sera organisé par la collectivité territoriale ou l'État quand il s'agit d'un projet national. Sa rémunération sera assurée par la collectivité territoriale ou l'État à partir d'un fonds essentiellement alimenté par les maîtres d'ouvrage.

### Les modes de concertation et de consultation

- **Proposition n° C 2 – Généraliser l'utilisation de l'enquête publique du code de l'environnement et renforcer le rôle du commissaire-enquêteur**

Lorsqu'il n'y a pas expropriation, toutes les procédures engagées en application du code de l'environnement, y compris la création d'espaces naturels protégés, <sup>1</sup> sont soumises à l'enquête publique du code de l'environnement, qui présente l'intérêt de conférer plus de pouvoirs d'investigation au commissaire-enquêteur. Il peut, dans ce cadre, demander des compléments d'information, visiter des lieux privés, organiser des réunions publiques, se faire verser une provision avec effet sur l'ouverture d'enquêtes, proroger la durée de l'enquête <sup>2</sup>.

---

(1) Actuellement, la création des réserves naturelles est soumise à l'enquête publique du code de l'expropriation, alors qu'il n'y a aucune expropriation envisageable, et celle des parcs nationaux est soumise à une enquête spécifique, sans commissaire-enquêteur.

(2) Depuis quelques années, le législateur comme le Conseil d'État incitent à généraliser cette procédure qui va dans le sens du renforcement des capacités d'action et de réaction des acteurs locaux.



De plus, pour renforcer la légitimité du commissaire-enquêteur, l'autorité qui le désigne doit le choisir avec beaucoup de soin en fonction de sa capacité d'analyse et de sa connaissance des enjeux dans les territoires ruraux. Dans ce but un renforcement du contrôle de l'inscription des commissaires-enquêteurs sur la liste d'aptitude est à réaliser.

• **Proposition n° C 3 – Maintenir strictement le champ d'application référendaire aux compétences des collectivités concernées**

Dans le contexte du scénario C ("Ovalie"), correspondant à une forte autonomie locale, des pressions particulièrement importantes risquent d'être exercées pour utiliser le référendum par rapport à des projets d'ampleur interrégionale et nationale. Cette pression pour modifier la législation qui actuellement rend impossible l'extension du champ référendaire représenterait une dérive susceptible de favoriser le blocage généralisé des projets, tant de protection que d'aménagement.

Afin d'éviter ce risque, il convient pour le législateur d'éviter l'extension des référendums locaux aux projets d'ampleur nationale en maintenant strictement le champ d'application référendaire aux compétences des collectivités concernées.

• **Proposition n° C 4 – Institutionnaliser des commissions régionales pour favoriser le développement de conférences de citoyens sous l'égide des régions**

Une Commission régionale du débat public sera créée. Elle vise à diffuser des méthodes de concertation et à certifier la déontologie des démarches suivies. Il s'agit en particulier de garantir ainsi au public l'existence d'une réelle impartialité du débat public et l'absence de risque d'instrumentalisation des organisateurs du débat par les opérateurs qui portent le projet contesté. Elle constituera le pendant de la CNDP pour les projets qui ne sont pas reconnus "d'intérêt national" (par extension de l'article L.121-1 du code de l'environnement).

Son rôle consistera notamment à valider les dispositifs *ad hoc* de concertation choisis par les autorités locales, de leur procurer des conseils méthodologiques, de vérifier qu'ils respectent la charte de la concertation, de proposer des scrutateurs et éventuellement de financer des formations et des contre-expertises.

Cette commission régionale s'inspirera des méthodes de la commission nationale mais n'entretiendra pas de lien avec elle. La commission régionale constituée sur l'initiative de la région, comprendra notamment des représentants d'associations locales. Le rôle de l'État se limitera à prévoir sa création par un texte législatif. Le Conseil économique et social régional pourra utilement servir de support pour développer une fonction d'appui.

• **Proposition n° C 5 – Créer un corps de médiateurs régionaux et territoriaux**

Dans le cadre de la forte autonomie des collectivités territoriales que suppose ce scénario, et compte tenu de l'étendue nouvelle des compétences régionales, il devient, à moyen terme, nécessaire de créer un réseau de médiateurs territoriaux.

Choisis en raison de leurs compétences personnelles (diplomatie...), ils seraient en outre astreints à une formation, notamment en droit et en sciences humaines. Recrutés avec soin au sein de l'administration territoriale, ou parmi des organisations associatives et professionnelles fortement structurées à l'échelon territorial, ces agents peuvent également être chargés d'assurer auprès de l'État les fonctions actuellement assumées par les délégués du Médiateur de la République.

Ces agents peuvent être rattachés à la fonction publique territoriale : dans ce cas leur recrutement, par ailleurs largement ouvert au milieu associatif, est assuré par les élus. Dans le cas où ces agents dépendraient de l'État, leur désignation serait réalisée par le tribunal administratif. Ce nouveau corps facilitera la gestion des conflits tant dans une logique curative que préventive. Les conditions de saisine du médiateur seront différenciées en fonction du caractère préventif ou curatif de son intervention.

La mission du médiateur serait élargie à **une compétence nouvelle qui concerne la médiation des conflits d'usage**. La région ou le département constituent un niveau pertinent de recrutement du médiateur, en garantissant une proximité suffisante pour faciliter la connaissance des enjeux, mais avec suffisamment de recul pour que ne pèsent pas de soupçons de partialité.

Le médiateur ne bénéficie d'aucun pouvoir reconnu par la législation (au contraire du commissaire-enquêteur), mais il peut faire des propositions de modification des décisions, comme le Médiateur de la République, et mettre en demeure l'État et/ou les collectivités territoriales d'appliquer les décisions de justice. Il devra faire preuve de persuasion, de discrétion et de capacité à mobiliser, si besoin, des avis et expertises externes diversifiés.

Il est recommandé que pour mener à bien sa mission, le médiateur suive une démarche en trois étapes : un état des lieux aussi exhaustif que possible accordant une large place à l'analyse des enjeux fonciers et des causes du conflit, l'élaboration de plusieurs alternatives de résolution et, dans le cas où la médiation aboutirait, il serait chargé de la ritualisation de l'accord, officialisant l'assentiment des acteurs pour la solution envisagée.

### **Les instruments économiques : adaptation des dispositifs de contractualisation et création de nouveaux marchés locaux**

#### **• Proposition n° C 6 – Être attentif aux cas où la contractualisation entre collectivités territoriales et agents privés se superpose à une compétence réglementaire**

Les contrats passés entre les collectivités territoriales et les acteurs privés, par exemple les exploitants agricoles, pour améliorer la qualité de l'eau, risquent d'augmenter significativement dans le cas du scénario C ("Ovalie").

Dans de nombreux cas (par exemple celui de la contractualisation entre une collectivité territoriale et des exploitants agricoles dans un périmètre de captage d'eau

potable), le principe juridique qui s'oppose à ce que soit réglé par la voie contractuelle ce qui doit l'être au moyen de la police administrative, ne sera pas respecté et pourra donner lieu à un contentieux.

Pour éviter un tel inconvénient, il sera nécessaire de veiller à ce que les contrats ainsi conclus ne recouvrent pas en fait des transferts déguisés de pouvoirs de police qui, en cas de contentieux, pourraient risquer de faire annuler des procédures dont l'intérêt pratique apparaît certain.

• **Proposition n° C 7 – Accompagner la création de services environnementaux d'entretien de l'espace, en assurant la construction sociale d'un nouveau marché local**

Dans le cadre du scénario C ("Ovalie"), les relations de proximité entre les différents types d'usagers renforcées par l'organisation territoriale favorisent l'émergence de certains services environnementaux qui visent à prévenir les conflits d'usage, notamment par l'agriculture de service <sup>1</sup>. Les services environnementaux peuvent également viser à restaurer un bien environnemental (eau, air, sol, milieu naturel...) dont la dégradation est source de conflits d'usage.

Ces prestations de services environnementaux, entendus comme des actions volontaires de prise en compte du patrimoine naturel et des paysages peuvent consister notamment à maintenir, par des aménagements techniques, des chemins ouverts, à entretenir les lits et berges de rivières, à faciliter le passage des clôtures, à mettre en place des bandes enherbées, à aménager et entretenir des zones d'expansion des crues. Une partie de ces prestations est actuellement assurée dans le cadre des mesures agri-environnementales financées par l'Union européenne et l'État, mais parfois sans liens directs avec les problèmes environnementaux à l'origine de certains conflits d'usage.

Dans le cadre du scénario "Ovalie", ces services deviendraient l'un des enjeux des régulations locales. Ce serait le moyen de relier les services environnementaux aux problèmes à l'origine de conflits d'usage. Par exemple, l'élaboration de ces services environnementaux peut permettre de mieux faire accepter les activités de production dans les zones à fort développement résidentiel. L'offre de services environnementaux pourrait être organisée dans un cadre adapté à la mise en relation et en débat des différents usages de l'espace rural (tel l'*Agenda 21* local).

La définition précise de normes de qualité et de coût des prestations, qui jusqu'alors ne faisaient pas l'objet d'une demande, de même que la concurrence que

---

(1) Ce service qui concerne l'entretien et l'amélioration du cadre de vie des résidents et des adeptes des activités récréatives peut constituer un coproduit de l'activité agricole (production de Pays lié à l'élevage) ou résulter d'une prestation spécifique réalisée par l'agriculteur à partir du matériel d'exploitation mais sans aucun lien avec l'élaboration d'un produit agricole.

certaines de ces services peuvent entraîner sur d'autres secteurs économiques (entreprises de travaux paysagers, entreprises d'insertion ou associations intermédiaires), doit être prise en compte par les administrations (à l'échelon départemental ou régional) pour éviter que la limitation des conflits d'usage n'entraîne d'autres perturbations. Les services de l'État seront également vigilants pour éviter que les solutions ainsi trouvées n'entraînent un déplacement des conflits d'usage d'un territoire rural à l'autre, en édifiant un système incitatif favorisant la coordination locale autour de services environnementaux et en pénalisant l'absence de coordination.

### **Organisation de l'articulation des échelles géographiques et institutionnelles et rôle des élus locaux**

#### **• Proposition n° C 8 – Encourager les réseaux entre territoires sur des thématiques communes**

L'un des risques les plus manifestes inhérent à la régulation locale hégémonique dans le scénario C peut naître de la difficulté à rendre compatibles les usages aux frontières de deux territoires dont la spécialisation dominante est très différente (agriculture intensive/tourisme ou agriculture de qualité territoriale et industrie réputée polluante). L'État doit être attentif à ces problèmes d'articulation.

Dans le cadre de ce scénario où l'État a des moyens réduits, ses agents peuvent chercher au moins à encourager le développement de réseaux entre territoires différents sur des thématiques communes (cela commence à émerger dans le cas de l'agriculture périurbaine par exemple) de façon à ce que des usages minoritaires dans un territoire puissent bénéficier des conseils et de l'appui d'acteurs d'autres territoires où ces usages sont plus nettement affirmés.

### **Gestion et aménagements fonciers**

#### **• Proposition n° C 9 – Favoriser le développement des établissements publics fonciers et leur implication dans la gestion des conflits périurbains**

En zone périurbaine, les établissements publics fonciers dans un contexte de forte autonomie locale, correspondant au scénario envisagé, se développent pour acquérir des espaces naturels (forêts, bois, zones agricoles, milieux naturels remarquables) et structurer la trame verte aux alentours du pôle urbain, pour le compte des départements ou des régions.

Leurs fonctions les amènent à gérer de nombreux conflits d'usage (l'ensemble de la gamme présentée au chapitre Premier) en relation avec les communes, les administrations et la police.

L'État facilite leur développement (dans la logique de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux) et leur implication

### **Propositions et recommandations...**

---

dans les conflits d'usages. Pour optimiser leurs interventions, ses services déconcentrés veillent à ce que soit assurée une bonne complémentarité entre SAFER et EPF qui assurent désormais certaines des missions originelles des SAFER, en incitant la mise au point systématique de conventions inter-établissements.



## CONCLUSION

---

Les conflits d'usage, en dehors des troubles qu'ils suscitent, peuvent avoir des incidences positives en favorisant la reconnaissance de nouveaux acteurs et surtout en facilitant l'adoption de solutions qui permettent de concilier les activités et fonctions des espaces ruraux dans une logique de développement de long terme.

Assurer, autant que possible, la compatibilité entre activités et qualité du patrimoine tant naturel que bâti, répond à une finalité d'intérêt général en raison de son incidence positive sur l'attractivité des territoires ruraux comme sur la promotion de certains de ses produits et services. Une autre finalité de développement de long terme peut, par exemple, consister à limiter l'artificialisation de l'espace agricole et naturel, apparemment exagérée par rapport à d'autres pays industrialisés à croissance comparable comme l'Allemagne.

Dès lors la gestion des conflits d'usage, de procédure d'urgence destinée à apaiser les passions, peut devenir un moyen de resituer en permanence le traitement de l'événement dans une stratégie de long terme. C'est d'ailleurs pour cette raison que la question pragmatique des conflits d'usage permet d'interroger de manière originale le rôle des pouvoirs publics et en particulier de l'État.

Notre diagnostic insiste sur la diversité des origines des conflits d'usage dans les campagnes et sur la fréquence des mises en cause des activités productives par les usages résidentiels et de loisirs souvent à l'origine de rejets systématiques des équipements (phénomène "NIMBY"). Quoique non négligeable, la place de l'agriculture dans ces polémiques n'est pas prépondérante. Cependant, une gestion adaptée des conflits peut être l'occasion de mieux situer sa place au sein des activités des territoires ruraux.

De nombreux indices soulignent la correspondance entre les spécialisations socio-économiques des territoires et les types de conflits qui s'y déroulent. Les conflits sont particulièrement nombreux dans les aires rurales montagneuses, littorales et périurbaines à forte attractivité touristique.

## Conclusion

---

Un point commun entre les oppositions aux dispositifs de protection des espèces et espaces naturels et les conflits d'aménagement classiques réside dans le même refus d'un mode d'expertise unique, monopolisé par le décideur, sur un registre purement scientifique et la volonté de faire valoir des points de vue profanes ou techniques.

Ainsi, l'expertise joue un rôle central dans les conflits d'usage à la fois comme cause et comme remède. Les diverses formes de concertation qui se sont développées tout particulièrement cette dernière décennie peuvent constituer un cadre pour faire croître de nouvelles formes d'expertise diversifiées.

On oppose souvent les commissions administratives qui gèrent de nombreux problèmes ruraux (paysage, site, chasse, agriculture, patrimoine naturel, hygiène, risques industriels, eau, etc.), présentées comme des formes désuètes de concertation, aux dispositifs plus interactifs comme celui officiel de débat public et surtout aux conférences de citoyens, initiatives locales qui permettraient de mieux enclencher une production commune de connaissances.

Le groupe n'a pas une position aussi tranchée ; il estime que chaque dispositif est adaptable et peut être utilisé de manière complémentaire dès lors que les objectifs de l'action publique sont clairement affirmés.

En revanche, le jeu des acteurs et leur degré de coopération, l'évolution du rapport aux techniques, aux risques, au droit concourront, dans les quinze ans à venir, à définir des styles de gestion des conflits d'usage différents qui orienteront le champ d'action de la décision et restreindront pour chacun d'eux les possibilités de choix.

**Ainsi le groupe a dégagé trois scénarios d'évolution possible des modalités de gestion des conflits d'usage.**

Le premier, dit scénario "Rond", envisage une gestion publique des conflits avec des usagers organisés autour d'organisations professionnelles, sportives, environnementalistes, autant de corps intermédiaires, qui participent à tous les niveaux d'échelle à des consultations permettant d'anticiper les conflits.

Le deuxième, dit scénario "Mercato", prévoit une gestion plus dispersée des conflits avec un renforcement du recours aux tribunaux et aux solutions de marché.

Le troisième, dit scénario "Ovalie", mise sur une gestion locale et concertée.

Ces trois options de gestion présentent chacune leurs avantages et leurs risques. Elles comportent des différences inhérentes au degré de confiance et de coopération entre les acteurs, à la capacité des pouvoirs publics à articuler les échelles géographiques de décision et de gestion, à éviter l'établissement de relations trop fortement dissymétriques entre les acteurs, à l'efficacité relative des outils d'incitation et de gestion et leur acceptation sociale.



Ces scénarios supposent un format et une place de l'État différents, plus importants dans le premier scénario que dans les autres. Cependant, ils partagent des points communs invariants : la difficulté à faire fonctionner la gestion des usages sur le seul registre réglementaire du contrôle-sanction, la prégnance de la législation européenne tout particulièrement en matière de normes environnementales qui oriente fortement la position de l'État dans la prise en considération des usages, l'importance des solutions de prévention des conflits.

**Dans tous les cas l'État a un rôle à jouer** avec des marges de manœuvre relatives dans les domaines suivants :

– *l'expertise et les modalités de sa diversification*, <sup>1</sup> par exemple, en concourant à créer les conditions d'émergence d'un véritable marché permettant l'échange de tous les registres d'expertise (non seulement technique, scientifique, économique, mais aussi de capacité d'animation) ;

– *les modes de concertation et de consultation*, par exemple, en ayant recours à une régionalisation ou une déconcentration de la démarche de la Commission nationale de débat public ;

– *l'accès aux juridictions et la mise en place de dispositifs* (juridiques, par exemple, en rendant obligatoire la réalisation d'une demande conjointe avant toute saisine du juge) ;

– *les instruments économiques* : contractualisation, taxation ou redevance et solutions de marché (par exemple en organisant avec discernement la taxation de certains loisirs de pleine nature) ;

– *les échelles géographiques et institutionnelles et leur articulation* (par exemple en établissant une claire distinction entre périmètre de gestion des conflits d'usage (généralement au niveau infra régional) et espace de mise en cohérence des informations stratégiques relevant en général de l'échelle régionale) ;

– *la gestion et l'aménagement fonciers* (notamment en mettant en cohérence les outils de gestion territoriale dans une véritable logique de projet).

Dans toutes les configurations, l'État stratège ne peut se contenter d'apaiser les passions et de satisfaire les attentes sociales de dialogue au cas par cas. Il doit être en mesure de concourir, dans un souci du long terme, à l'amélioration matérielle des situations par l'optimisation de l'usage des ressources. Dans ce sens, l'intérêt général ne peut être considéré comme une donnée immuable résultant d'une rationalité technique univoque, mais comme une construction permanente dans un souci d'objectivité.

---

(1) On cite ici quelques-unes des propositions figurant dans le tableau annexe et développées au chapitre 4.

## Conclusion

---

Dès lors, la gestion, généralement curative, de la plupart des conflits nécessite que les pouvoirs publics facilitent dans une première étape la mise en débat des points de vue particuliers en créant les conditions de leur objectivation puis concourent à construire une conception commune de l'intérêt général.

Enfin, l'État stratège a un rôle particulier à assumer dans le domaine de la coordination, de l'expertise et de la production d'information. La crise actuelle de l'expertise entretient la méfiance et incite à l'occasion à sa récusation polémique. Pour autant ce n'est pas en évacuant le travail d'expertise et les exigences d'objectivation que l'on résoudra les conflits au profit d'une recherche d'accords consensuels, qui toujours, mélangent les genres et les instances. Il s'agit plutôt de mieux intégrer les expertises dans les structures publiques en rendant plus explicite la présence active du public et de ses savoirs et, partant, plus responsable dans le cadre institutionnel de l'action collective.

La neutralité et l'indépendance des multiples agences d'expertise est une illusion qui aboutit *in fine* à remettre le pouvoir public d'expertise à des experts dont on postule la vertu. L'État doit assumer la charge politique de rendre public l'exercice d'expertise qui consiste en un travail constructif d'information et de formation des citoyens acteurs de leurs choix. Il ne s'agit donc pas de protéger et de défendre les acteurs publics dans un but de pure reproduction mais de consolider des marges de manœuvre collectives.

Le groupe insiste en outre sur la nécessité de mieux définir la notion de concertation comme construction rationnelle nécessaire pour améliorer l'analyse objective des enjeux, identifier les points d'accord et de désaccord sachant que si la concertation est une étape du processus de décision, la prise de décision doit être séparée de la concertation, afin de clarifier les responsabilités et distinguer les pouvoirs.

**Tableau de synthèse des propositions  
et de leur compatibilité entre scénarios**

Scénario "Rond" ("A" dans le tableau) : *Gestion publique avec les corps intermédiaires*

Scénario "Mercato" ("B" dans le tableau) : *Gestion marchande*

Scénario "Ovalie" ("C" dans le tableau) : *Gestion locale concertée*

Ce tableau a pour but de rassembler les propositions et d'indiquer dans quelle mesure une proposition formulée en référence à un scénario peut être appliquée à un autre scénario proposant un classement thématique.

+++ très forte compatibilité ; ++ forte compatibilité ; + compatibilité moyenne ; - absence de compatibilité ; -- forte contradiction

Thèmes d'action et propositions	Tronc commun	Scénario		
		A	B	C
<b>I – L'EXPERTISE ET SA DIVERSIFICATION</b>				
1 – Améliorer l'information sur les pratiques d'expertise	+++	+++	+++	++
2 – Améliorer les pratiques d'expertise par l'élaboration d'indicateurs permettant d'objectiver les débats en cause	+++	+++	+++	+++
A 1 – Renforcer une offre diversifiée d'expertise		+++	+++	+++
A 2 – Organiser le marché de l'expertise pluraliste		+++	-	+
B 1 – Éviter la mise en place d'un monopole de l'expertise privée		+	+++	+
B 2 – Généraliser la diffusion des informations en termes de coûts et d'avantages pour éclairer le public sur les enjeux des choix d'aménagement comme de protection		++	+++	++
C 1 – Professionnaliser et organiser l'expertise		++	-	+++
<b>II - LES MODES DE CONCERTATION ET DE CONSULTATION</b>				
3 – Poursuivre la simplification des commissions administratives	+++	+++	+++	+
4 – Mieux faire connaître les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) et améliorer leur fonctionnement	+++	+++	+++	+++
5 – Expliciter clairement les règles du jeu du fonctionnement et du rôle des commissions administratives	+++	++	++	++
6 – Organiser la concertation territoriale en veillant à séparer phase de concertation et phase de décision	+++	++	++	++
7 – Encourager la participation régulière du public	+++	++	++	++
8 – Utiliser les conseils de développement des Pays et des communautés d'agglomération pour prévenir les conflits d'usage	+++	++	++	++

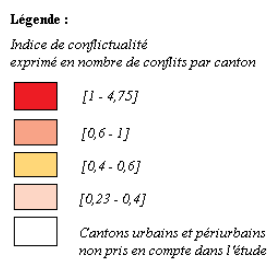
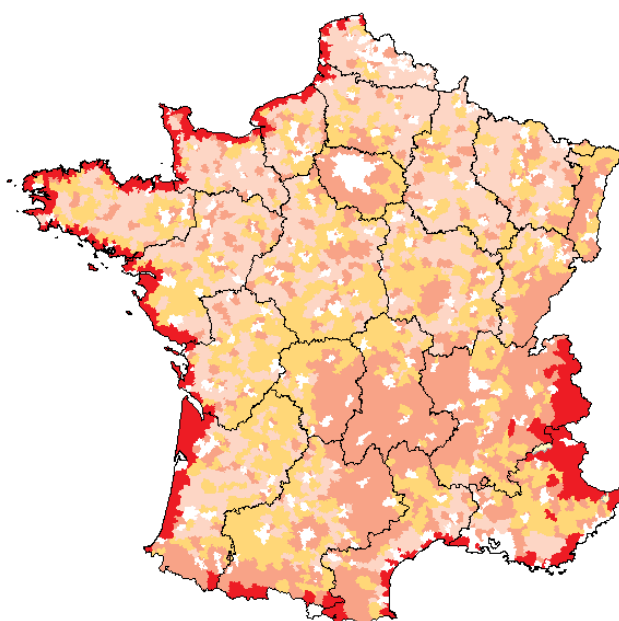
## Conclusion

Thèmes d'action et propositions	Tronc commun	Scénario		
		A	B	C
<b>I - L'EXPERTISE ET SA DIVERSIFICATION</b>				
A 3 – Améliorer les capacités de participation des membres des associations représentatives		+++	-	-
A 4 – Accorder une place plus importante aux grandes organisations dans les débats territorialisés placés sous l'égide de la CNDP		+++	-	-
A 5 – Simplifier la procédure d'enquête publique		+++	++	+
A 6 – Améliorer les moyens des délégués du Médiateur de la République		+++	-	-
C 2 – Généraliser l'utilisation de l'enquête publique du code de l'environnement afin de renforcer le rôle du commissaire-enquêteur		+	-	+++
C 3 – Maintenir strictement le champ d'application référendaire aux compétences des collectivités concernées		+++	-	+++
C 4 – Institutionnaliser des commissions régionales pour favoriser le développement de conférences de citoyens sous l'égide des régions		++	+	+++
C 5 – Créer un corps de médiateurs régionaux et territoriaux		-	-	+++
<b>III - L'ACCES AUX JURIDICTIONS ET LES AUTRES ASPECTS JURIDIQUES</b>				
9 – Réduire les risques de contentieux en supprimant les dispositions réglementaires inutiles	+++	+++	+++	+++
10 – Accompagner la mise en place de servitudes environnementales et favoriser les solutions alternatives	+++	+++	+++	+++
B 3 – Rendre obligatoire la réalisation d'une demande conjointe de traitement des conflits avant toute saisine du juge		+++	+++	+++
B 4 – Prévenir les risques de vices de procédure liés à la généralisation de l'enquête publique		+++	+++	+++
<b>IV - LES INSTRUMENTS ECONOMIQUES : CONTRACTUALISATION, TAXATION, REDEVANCE ET SOLUTIONS DE MARCHÉ</b>				
11 – Stabiliser les dispositifs et respecter les engagements financiers des contrats	+++	+++	+++	+++
A 8 – Confronter l'efficacité de certaines procédures contractuelles avec celles de dispositifs réglementaires correspondants		+++	+++	+
A 9 – Mettre en cohérence les dispositifs contractuels concurrents concernant la gestion d'un même objet		+++	-	+
A 10 – Organiser une taxe ou une redevance sur les activités de loisirs nautiques en eau vive		+++	+++	++
A 11 – Maintenir les instances de concertation à différents niveaux d'échelle (local, départemental, régional, national)		+++	+	+
A 12 – Assurer une meilleure coordination entre les organismes de conseil et ceux en charge de l'application de la réglementation, notamment dans le domaine du paysage et de l'urbanisme		+++	++	++

Thèmes d'action et propositions	Tronc commun	Scénario		
		A	B	C
A 13 – Utiliser plus systématiquement les directives territoriales d'aménagement (DTA) dans une logique de subsidiarité		+++	+	+
B 5 – Veiller aux incidences locales des permis d'émission concernant la protection de l'air		+	+++	-
C 6 – Etre attentif aux cas où la contractualisation entre collectivités territoriales et agents privés se superpose à un pouvoir réglementaire		-	-	+++
C 7 – Accompagner la création de services environnementaux d'entretien de l'espace, en assurant la construction sociale d'un nouveau marché local		++	+	+++
<b>V - LES ECHELLES GEOGRAPHIQUES ET INSTITUTIONNELLES DANS LA GESTION DES CONFLITS D'USAGE, LEUR ARTICULATION ET LE ROLE DES ELUS LOCAUX</b>				
12 – Établir une claire distinction entre périmètre de gestion immédiate des conflits d'usage et espace de mise en cohérence des orientations et des informations stratégiques	+++	+++	+++	+++
13 – Systématiser les conventions entre principales organisations d'usagers et grands opérateurs à différents niveaux d'échelle	+++	+++	+++	+++
14 – Mieux articuler les instances de concertation avec celles d'autres niveaux, les commissions départementales notamment	+++	+++	+++	+++
C 8 – Encourager les réseaux entre territoires sur des thématiques communes		++	+	+++
<b>VI - LA GESTION FONCIERE POUR ASSURER LA MULTIFONCTIONNALITE DES ESPACES RURAUX ET PERIURBAINS</b>				
15 – Mettre en cohérence les outils de gestion territoriale dans une véritable logique de projet	+++	++	++	++
16 – Gérer les flux de fréquentation du public dans les espaces naturels fragiles	+++	++	++	++
A 14 – Améliorer la compatibilité entre les usages du sol dans les territoires ruraux démunis de SCOT par la création d'une procédure allégée		+++	-	++-
B 6 – Améliorer l'information sur les marchés fonciers et sur les coûts d'accès aux sites		++	+++	+++
B 7 – Encourager le développement de fondations pour la nature		-	++	+++
C 9 – Favoriser le développement des établissements publics fonciers et leur implication dans la gestion des conflits périurbains		++	+	+++

Carte n° 1  
Répartition cantonale des conflits d'usage selon l'indice de conflictualité  
(nombre de conflits par canton)

Sensibilité des cantons ruraux français aux conflits d'usage de l'espace

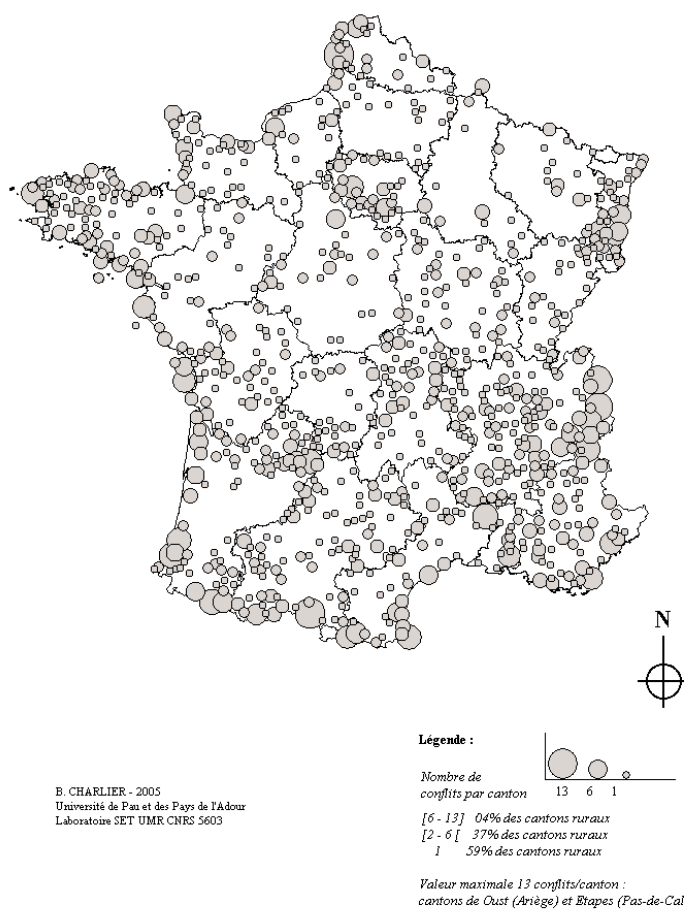


Sources :  
Fond cantonal "Francièmes cantons 99" (Axiom)  
Typologie des cantons ruraux (JC. Bontron, SEGESA, 1999)  
Base de données "conflits d'usage" (revue Combat Nature)

B. CHARLIER - 2005  
Université de Pau et des Pays de l'Adour  
Laboratoire SET UMR CNRS 5603

## Carte n° 2 Répartition cantonale des conflits d'usage selon le nombre de conflits

Répartition des conflits d'usage recensés dans les cantons ruraux français entre 1974 et 2004  
(source : revue Combat Nature)



B. CHARLIER - 2005  
Université de Pau et des Pays de l'Adour  
Laboratoire SET UMR CNRS 5603





## LISTE DES SIGLES

---

ACCA : associations communales de chasse agréées

ANPER-TOS : Association nationale pour la protection des eaux et rivières – truite, ombres, saumon

AOC : appellation d'origine contrôlée

CADA : Commission d'accès aux documents administratifs

CAE : Conseil d'analyse économique

CDH : Comité départemental d'hygiène

CDOA : Commission départementale d'orientation agricole

CEDH : Cour européenne des droits de l'Homme

CIADT : Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire

CIREN : Centre international de recherche sur l'environnement et le développement

CLE : Commission locale de l'eau

CLIC : Commission locale d'information et de concertation

CLIS : Commission locale d'information et de surveillance

CNDP : Commission nationale de débat public

## Liste des sigles

---

CNRS : Centre national de la recherche scientifique

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

CSP : Conseil supérieur de la pêche

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt

DDE : Direction départementale de l'Équipement

DIREN : Direction régionale de l'Environnement

DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

DTA : Directive territoriale d'aménagement

ENGREF : École nationale du génie rural, des eaux et des forêts

ENESAD : Établissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon

ENITAC : École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Clermont-Ferrand

EPF : Établissement public foncier

FNSAFER : Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

FRAPNA : Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature

IFEN : Institut français de l'Environnement

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

INRA : Institut national de la recherche agronomique

IPCE : installation classée pour la protection de l'environnement

NIMBY : "Not In My Back Yard"

ONF : Office national des forêts

ONCFS : Office national de la chasse et de la faune sauvage

PACA : Provence-Alpes-Côte-d'Azur

PLU : plan local d'urbanisme

PNR : parc naturel régional

POS : plan d'occupation des sols

RGTE : recherche en gestion des territoires et de l'environnement

RTE : réseau de transport électrique

SAGE : schéma d'aménagement et de gestion de l'eau

SCOT : schéma de cohérence territoriale

SDAU : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

SEGESA : Société d'études géographiques, économiques et sociologiques appliquées

SRADT : schéma régional d'aménagement et de développement

TDENS : taxe départementale des espaces naturels sensibles

TGV : train à grande vitesse

ZAC : zone artisanale et commerciale

ZERC : zones d'exploitation et de réaménagement coordonnés de carrières

ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

ZPPAUP : zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager



## BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

---

AUBERT (F.), BERRIET-SOLLIEC (M.), BLETON-RUJET (A.), LAFERTÉ (G.), LEPICIER (D.), PERRIER-CORNET (P.) et SENCEBE (Y.), *La construction de territoires micro-régionaux : les "Pays" comme institutions politiques en charge du développement*, communication pour le symposium international "Territoires et enjeux du développement régional", 9-11 mars 2005, Lyon, 21 p.

AZNAR (O.), GUÉRIN (M.), JEANNEAUX (P.), ROCHE (C.) et HERVIOU (S.), *Conflits d'usage et services environnementaux dans les espaces ruraux. Éléments pour l'analyse économique des politiques publiques environnementales*, communication pour le symposium international "Territoires et enjeu du développement régional", 9-11 mars 2005, Lyon, 11 p.

BARBIER (R.), WAECHTER (V.) et SBAÏ (M.), *Enquête sur le "phénomène NIMBY"*, CEMAGREF/ENGEES, Strasbourg, 2000, 32 p.

BARRAQUÉ (B.), "Quels indicateurs de gêne et quelle démarche participative pour quelle politique territoriale d'aéroports ?", *Annales des Mines*, avril 2002, p. 23-33.

BILLE (R.) et MERMET (L.), *Concertation, décision et environnement, regards croisés*, ministère de l'Environnement, La Documentation française, 2003, 222 p.

BILLE (R.), MERMET (L.), et BERLAN-DARQUÉ (M.), *Concertation, décision et environnement, regards croisés*, actes du séminaire trimestriel "Concertation, décision et environnement", La Documentation française, 2003, volume II, 218 p.

BONIN-LUQUOT (C.), *Recherche sur le fonctionnement des associations d'environnement*, Bordeaux, thèse de 3<sup>e</sup> cycle de droit, 1983.

BOY (D.), "Les nouveaux modes de délibération", *Annales des Mines*, "Responsabilité et environnement", avril 2002, p. 67-82.

## Bibliographie sommaire

---

BRAQUE (P.), rapport d'inspection sur le loup, 1999.

BUREAU (D) et MOUGEOT (M.), *Politique environnementale et compétitivité*, rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2004, 159 p.

CALLON (M.), LASCOUMES (P) et BARTHE (Y.), *Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001, 358 p.

CANS (Ch.), "La concertation, moyen à privilégier pour concilier aménagement et environnement", *Droit de l'environnement*, n° 57, avril 1998, p. 15-17.

CAVAILHÈS (J.) et NORMANDIN (D.), *Les sources statistiques sur l'utilisation du territoire et son évolution*, doc. INRA. ESR Dijon-Nancy, 1992, 108 p.

CHARLIER (B.), *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, thèse en géographie, université de Pau et des pays de l'Adour, Pau, 1999, 752 p.

CLAEYS-MEKDADE (C.), "Le lien politique à l'épreuve de l'environnement. Expériences camarguaises", *Ecopolis*, n° 2, PIE Peter Lang, 2003, 245 p.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *Les espaces naturels un capital pour l'avenir*, rapport du groupe de prospective présidé par Henry JOUVE, "La France, l'Europe" – X<sup>e</sup> Plan 1989-1992, La Documentation française, septembre 1991, 352 p.

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES, "Débat public : l'équipement vers un aménagement plus durable", *Cahiers du Conseil*, 09/2002, 64 p.

DAMIEN (R.), sd., *L'expertise*, Presses universitaires franc-comtoises, *Annales littéraires* de l'université de Franche-Comté, 2001, 348 p.

DAMIEN (R.), *L'acte expertal*, congrès de UCECCAP, Aix-en-Provence, 2003, 12 p.

DATAR, *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*, étude prospective, La Documentation française, 2003, 64 p.

DZIEDZICKI (J.-M.), *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?*, "Aménagement de l'Espace et Urbanisme", université François-Rabelais, Centre d'études supérieures d'aménagement, Tours, 2001, 443 p.

EYMARD (P.-J.), *Les conflits d'usage, facteur de redéfinition du rôle de l'État dans les espaces ruraux et périurbains*, rapport de mission au Commissariat général du Plan, mission de fin d'étude ENGREF, 2004, 69 p.

FÉDÉRATION NATIONALE DES SAFER, *Le marché immobilier rural en 2003*, Société centrale d'aménagement foncier rural, étude, avril 2004, 73 p.

- FOTTORINO (E.), *La France en friche*, éditions Lieu Commun, Paris, 1989, 209 p.
- FOURNIAU (J.-M.), "L'expérience du débat public institutionnalisé : vers une procédure démocratique de décision en matière d'aménagement", *Annales des Mines*, "Responsabilité et environnement", octobre 2001, p. 67-80.
- GRANJOU (C.), *La gestion du risque entre technique et politique, comité d'experts et dispositifs de traçabilité à travers l'exemple des OGM*, thèse de doctorat de sociologie, 2004, 516 p.
- GUÉRIN (M.) et STEINLEIN (P.), *Le tourisme, outil de revitalisation des territoires ruraux et de développement durable ?*, rapport du CNT, La Documentation française, 2005, 297 p., à paraître.
- GUÉRREREIRO (F.), *L'analyse des conflits d'usage dans le Puy-de-Dôme : analyse par le contentieux administratif*, ENESAD, 2004, 62 p. + annexes.
- INRA-CREDOC, *Les Français et l'espace rural*, rapport pour le groupe de prospective de la DATAR sur les espaces ruraux, INRA-ENESAD, 2001, 141 p.
- JANICHON (B.), *Les conflits d'usage dans le Puy-de-Dôme*, ENITAC et INRA-ENESAD UMR, Dijon, 2003, 44 p. hors annexes.
- JEANNEAUX (P.), *Économie de la décision publique et conflits d'usages dans les espaces ruraux et périurbains*, journées d'étude "Les conflits d'usage et de voisinage", Paris, Carré des Sciences, 2004, 23 p.
- JEANNEAUX (P.) et KIRAT (T.), *Observer les conflits d'usage : que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur le développement des régions ?*, communication pour le symposium international "Territoires et enjeux du développement régional", 9-11 mars 2005, Lyon, 17 p.
- LASCOUMES (P.), *L'éco-pouvoir - Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, 320 p.
- LE LOUARN (P.), *Le droit de la randonnée pédestre*, Victoires Édition, 2002, 208 p.
- LECOURT (A.), *Les conflits d'aménagement, analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, thèse de doctorat de géographie, 2003, 361 p.
- LEGRAIN (D.), RIBIÈRE (G.), ROUSSEAU (B.) et RUIZ (G.) avec la collaboration de BADRÉ (M.), *Développement touristique et gestion des espaces naturels*, Inspection générale de l'environnement et l'Inspection générale du tourisme, 2004, 34 p. + annexes.
- MANSILLON (Y.), *Débat public sur le projet de ligne à très haute tension entre Lyon et Chambéry* (25 novembre 2002-25 mars 2003), bilan établi par le président de la Commission nationale du débat public, 2003, 7 p.

## Bibliographie sommaire

---

MANSILLON (Y.), *Débat public sur le projet de barrage-réservoir de soutien d'étiage de Charlas (Haute-Garonne)*, bilan établi par le président de la Commission nationale du débat public, 2004 a, 7 p.

MANSILLON (Y.), *Débat public sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux*, bilan dressé par le président de la Commission nationale du débat public, 2004 b, 9 p.

MERMET (L.), "Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement", in FAURE (G.-O.) et al., *La négociation : situation et problèmes*, Nathan, Paris, 1998, p. 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 l'ENGREF : "Sciences de l'environnement", Groupe de recherche en gestion sur les territoires et l'environnement (RGTE)/ENGREF/CIRED, ENGREF, Clermont-Ferrand, 510 p. + annexes.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES, "Utilisation du territoire en 2003 - Nouvelle série 1992 à 2003", AGRESTE, *Chiffres et Données agriculture*, n° 157, mars 2004, 83 p.

NOCHY (A.) et DEGEORGES (P.-J.), "Le loup : affaire d'État", *Cahier du PROSES* (Programme "Sciences, environnement et société"), n° 9, FNSP, 2004.

PERRIER-CORNET (Ph.), (dir.), *Repenser les campagnes et À qui appartient l'espace rural ?*, ouvrages parus aux Éditions de l'Aube, série "Bibliothèque des territoires", La Tour d'Aigues, 2002, 208 p. et 141 p.

PERRIER-CORNET (Ph.) et SOULARD (C.), *Prospectives des espaces ruraux français à l'horizon 2020*, INRA-Sciences sociales, 2003, 4 p.

PINTON (F.), ALPHANDÉRY (P.), BILLAUD (J.-P.), DEVERRE (C.), FORTIER (A.) et PERROT (N.), "Scènes locales" de concertation autour de la nature. La construction française du réseau "Natura 2000", équipe GREMAT, ministère de l'Écologie et du Développement durable - Institut français de la biodiversité, document de travail, juillet 2003.

PIQUOT (J.-F.), *24 mois de fonctionnement du CDH d'Ille-et-Vilaine ou Le temps du Tango*, enquêtes publiques, créations, régularisations, extension et dérogations d'installations classées agricoles, juin 1997-mai 1999, Comité de défense de l'environnement des 4 Cantons, 371 p.

ROSANVALLON (P.), *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

SIMMEL (G.), *Le conflit*, Circé, Saulxures, 1992, 162 p.



SIRONNEAU (J.), "Le contentieux des sports en eaux vives", *Droits de l'Environnement*, n° 60, juillet 1998, p. 15-16.

SIRONNEAU (J.), "Randonnée, droit et responsabilité : les conséquences de l'ouverture au public d'espaces privés", *Revue de droit rural*, n° 224, juin-juillet 1994, p. 285-303.

SIRONNEAU (J.), *Sports et loisirs d'eau vive : la préservation des milieux aquatiques est-elle compatible avec leur fréquentation ?*, 5<sup>e</sup> Forum des gestionnaires – "Activité de pleine nature : comment concilier fréquentation et préservation", 12 mars 1999, p. 47-51.

TRON (D.), "De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative", *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 1, 1999, p. 31-50.



## ANNEXES

---



## ANNEXE 1

---

### Composition du groupe de projet *Manon*

Marc Guérin, *chef de projet, chargé de mission, Commissariat général du Plan*

#### **Membres du groupe impliqués dans l'élaboration et la rédaction de la publication**

Gilles Benest, *France Nature Environnement*

Antoine de Boismenu, *directeur général, Fédération nationale des SAFER*

Frédéric Brahami, *professeur, université de Franche-Comté*

Chantal Cans, *maître de conférences, université du Maine*

Robert Damien, *professeur, université de Franche-Comté*

René Danière, *administrateur, France Nature Environnement*

Jean-Yves Delacoux, *délégué hydraulique, Électricité de France*

Christian Deverre, *directeur de recherches en sociologie, Institut national de la recherche agronomique, ESR Avignon*

Pierre-Julien Eymard, *chef du service économie, DDAF de la Nièvre*

Yves Favre, *directeur, Agence des espaces verts de la région Île-de-France*

Bernard Ferré, *président, Section nationale des fermiers et métayers, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles*

Yves François, *Chambre d'agriculture de l'Isère*

Jean-Charles Galland, *ingénieur, économiste de l'environnement, Électricité de France*

Marie-Christine Kovacshazy, *conseiller scientifique, Commissariat général du Plan*

Georges Labazée, *vice-président, Conseil régional d'Aquitaine*

## Annexe 1

---

Philippe Le Lourd, *chargé de mission, Commissariat général du Plan*

Jacques Malet, *premier conseiller, Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire*

Philippe Perrier-Cornet, *directeur de recherches, Institut national de la recherche agronomique, Dijon*

Carole Robert, *juriste, Assemblée permanente des chambres d'agriculture*

Gérard Seigle-Vatte, *président, Chambre d'agriculture de l'Isère*

Jacques Sicherman, *ingénieur général des Ponts et Chaussées, Conseil général des Ponts et Chaussées*

Jacques Sironneau, *chef de bureau, ministère de l'Écologie et du Développement durable*

Christian Vanier, *directeur, Direction régionale de l'agriculture et de la forêt de Bourgogne*

Bruno Vindel, *sous-directeur, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité*

Danièle Vidal, *assistante, Commissariat général du Plan*

Avec l'active participation de Bruno Charlier, *université de Pau - UPPA - SET UMR CNRS 5603*

## ANNEXE 2

---

“Le Quatre Pages” du groupe *Manon*



Manon

*Prospective des conflits d'usage  
dans les espaces ruraux et périurbains*

## Les conflits d'usage dans les territoires : quel rôle pour l'État, demain, dans les espaces ruraux et périurbains ?

L'amélioration de l'accessibilité de l'ensemble des campagnes désormais plus convoitées et le redressement démographique d'une majorité de territoires ruraux entraînent une compétition croissante entre les usages. Dans les territoires ruraux, des antagonismes se développent entre les activités de production agricoles et industrielles qui se maintiennent, la fonction résidentielle en expansion, les loisirs en essor et l'affirmation de la fonction de préservation (la superficie consacrée à la protection des milieux ayant augmenté de 46 % entre 1992 et 2003).

Cette concurrence entre pratiques accroît les conflits d'usage entendus au sens large comme des antagonismes liés à l'accès aux ressources (eau, espaces protégés ou non, foncier agricole, notamment), à l'aménagement (implantation d'unités de production, de logements, d'infrastructures de transport, de parcs touristiques), à la pollution (eau, air) et aux nuisances (sonores en particulier). Les conflits d'usage expriment des divergences d'intérêts mais aussi des différences d'identités professionnelles et territoriales. Ils sont amplifiés par la judiciarisation croissante et la contestation fréquente de l'argument de l'intérêt général présenté comme une vérité révélée indiscutable.

Par rapport aux conflits d'usage, la position des pouvoirs publics, en particulier de l'État, est complexe. Si l'intervention de l'État permet d'anticiper les conflits et de les arbitrer, parallèlement, comme initiateur de projets d'aménagement ou de protection, il est impliqué directement dans les conflits d'usage qu'il concourt parfois à engendrer.

### 1. Quelques caractéristiques des conflits d'usage

D'après les sources utilisées, <sup>1</sup> il apparaît que les conflits d'usage connaissent une recrudescence depuis les années 1980 et qu'ils concernent surtout les activités productives (au sens large du terme) qui sont à l'origine de 60 % à 70 % du total des conflits. Celles-ci sont fréquemment mises en cause par les usages résidentiels et de préservation. La production d'énergie électrique, les transports et les aménagements touristiques concernent à eux seuls la moitié de l'ensemble des conflits d'usage répertoriés entre 1974 et 2004 dans la revue *Combat nature*. L'industrie représente 8 % du total des conflits inventoriés dans cette revue, 15 % en incluant les activités des carrières. Les conflits d'origine agricole semblent plus nombreux que dans les années 1970 et 1980 mais sont loin d'être prépondérants et représentent de 8 % à 12 % selon les études de presse. Ceux relatifs aux déchets, à la qualité de l'eau, aux règles d'urbanisme et aux activités récréatives augmentent également. Les conflits liés aux loisirs ont souvent pour origine des oppositions entre adeptes d'activités récréatives différentes mais ils concernent aussi les résidents. Les conflits ayant pour cause des initiatives de protection de certains espaces (comme *Natura 2000*) et de diverses espèces (loups et ours notamment) se sont développés cette dernière décennie.

(1) En l'absence d'un système d'information complet, le constat ne peut s'appuyer que sur un faisceau d'informations fragmentaires provenant d'études de presse, de sondages et des tribunaux civils, administratifs et correctionnels.



Une étude spécifique réalisée pour le Plan montre une forte correspondance entre la spécialisation socio-économique du territoire, le nombre de conflits et leur origine. Il apparaît aussi que les conflits sont plus nombreux dans les espaces littoraux et montagnards touristiques ainsi que dans les aires périurbaines. En revanche, il n'existe aucune correspondance entre la répartition territoriale des conflits d'usage (identifiés d'après les études de presse) et la géographie des votes écologistes ou des divers suffrages protestataires.

## 2. L'expertise et la concertation : deux éléments de gestion mais aussi d'amplification des conflits

L'expertise définie au sens large du terme intervient souvent dans les conflits pour envisager la localisation d'une infrastructure de transport, constater la nature et le coût d'un dommage (pollution, nuisances), apprécier la qualité d'un milieu, l'évolution d'une espèce protégée. Un point commun entre les oppositions aux dispositifs de protection des espèces protégées comme des espaces naturels et les conflits d'aménagement classiques réside dans le même refus d'un mode d'expertise unique, monopolisé par le décideur, sur un registre purement scientifique et la volonté de faire valoir des points de vue profanes ou techniques. La prise en compte de la diversité des registres d'appréciation (scientifiques, techniques, pratiques) peut donner lieu à un relativisme généralisé livrant la décision à un pur rapport de force. Une troisième possibilité consiste à diversifier les expertises dans un souci d'objectivité en mettant au point les formes adaptées de mise en débat, sous l'égide de l'État érigé en garant de la pluralité de l'expertise.

La concertation à propos des usages des territoires apparaît comme une aspiration démocratique en même temps qu'un moyen pour confronter les expertises et les diversifier.

Selon le groupe, la concertation est une construction rationnelle nécessaire pour objectiver les débats. Elle ne vise pas à rechercher le consensus à tout prix, elle doit permettre d'identifier les points d'accord et de désaccord entre les parties. La concertation revêt une dimension pédagogique et comportementale, elle permet partiellement de lever les points de friction résultant d'une information dissymétrique mais pas de résoudre les divergences réelles d'intérêt qui nécessitent un arbitrage par un jugement ou des mesures de compensation.

Étape du processus de décision, parmi d'autres, la concertation doit constituer une phase distincte de la décision afin de clarifier les responsabilités. La concertation a un coût à prendre en compte dès la conception des projets d'aménagement ou de préservation. La définition préalable des règles régissant le fonctionnement des débats et les échanges d'avis doit permettre d'éviter que la concertation devienne une simple figure imposée à laquelle les opérateurs se conformeraient sans véritablement rompre avec la conception traditionnelle consistant à «décider, annoncer, défendre, ajuster». La concertation nécessite évidemment de réunir un grand nombre de facteurs humains et matériels pour pouvoir réussir. Elle constitue un élément de prévention des conflits sans représenter un remède universel aux vertus thaumaturges.

Souvent les commissions administratives locales, départementales ou régionales qui gèrent de nombreux enjeux ruraux (paysage, sites classés, chasse, agriculture, activités sportives de pleine nature, patrimoine naturel, hygiène, risques industriels, eau, implantation et fonctionnement des carrières etc.), sont présentées comme des formes désuètes de concertation. Elles sont opposées aux dispositifs plus interactifs comme le dispositif officiel de débat public qui s'applique aux grands projets d'infrastructures de l'État et surtout aux conférences de citoyens, initiatives locales qui permettraient de mieux enclencher une production commune de connaissances.

Le groupe ne partage pas cette position ; il estime que chaque dispositif est adaptable et peut être utilisé de manière complémentaire dès lors que les objectifs de l'action publique sont clairement affirmés.

## 3. Trois scénarios de gestion des conflits d'usage

Dans un avenir de quinze ans, trois grandes logiques différentes de gestion des conflits d'usage pourraient s'imposer selon l'évolution de deux principales dimensions, d'une part le degré de coopération et le poids respectif des acteurs publics (État, Union européenne, collectivités territoriales) et des acteurs privés (organisations professionnelles, associations sportives et de protection de l'environnement), d'autre part l'évolution du rapport aux techniques, aux risques, à l'expertise et au droit. Ainsi, en fonction des hypothèses portées sur chacun de ces éléments, trois scénarios d'évolution possible des modalités de gestion des conflits d'usage ont été identifiés.

- Le scénario dit «Rond»<sup>2</sup> envisage une gestion publique des conflits s'appuyant sur des corps intermédiaires formés par les principales organisations professionnelles, associations sportives et environnementalistes qui participent à tous les niveaux (local, régional, national)<sup>3</sup> à des consultations permettant d'anticiper les conflits. L'émergence de ce scénario est favorisée par le regain de confiance dans le collectif, dans le progrès des sciences et techniques dont les incidences sont mieux acceptées dès lors qu'un contrôle social paraît possible.

Ce scénario se caractérise par la concertation à tous les échelons territoriaux des grandes organisations (professionnelles, associatives), par la poursuite du décloisonnement des commissions administratives amorcé depuis la fin des années 1990 afin de les ouvrir à d'autres représentants que les usagers directs (exemple des associations de protection de la nature incorporées au Conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage). Autre point commun avec le système allemand de gestion des conflits d'usage, les juges administratifs sont amenés à se prononcer plus fréquemment sur la forme que sur le fond. Ce scénario se caractérise aussi par la prépondérance de la contractualisation et de la gestion concertée pour prendre en compte les biens publics ou problèmes collectifs mis en jeu dans les conflits d'usage. Dans ce scénario, le rôle de l'État consiste notamment à encourager les grandes organisations d'usagers, à diversifier les dispositifs de concertation et à s'assurer de la coordination entre leurs différents types et les échelons territoriaux. Il doit éviter la principale menace du système : le risque de sclérose que pourrait entraîner la bureaucratisation et l'absence de renouvellement des organisations représentatives en veillant à la prise en compte des enjeux nouveaux.

(2) La métaphore sportive, en raison de ses références à l'arbitrage, peut être utile pour représenter, approximativement, chacun des trois scénarios. Dès l'origine, au football, l'arbitre a eu le rôle officiel d'incarnation des règles, c'est pourquoi le scénario de gestion publique des conflits avec les corps intermédiaires est dit «Rond». Le rugby a vécu plusieurs décennies sans arbitres, les capitaines se mettant d'accord entre eux sur les sanctions, d'où la dénomination d'«Ovalie» pour désigner la gestion locale et concertée. Lors du «Mercato», le marché reprend ses droits pour recomposer les équipes (sinon les règles).

(3) Ce système de représentation correspond au mode de gestion des conflits d'usage en vigueur en Allemagne.

- Le scénario dit «Mercato» correspond à une gestion marchande avec des usagers durablement non coopératifs et une forte judiciarisation. Dans une première phase, le recours systématisé à la réglementation s'impose avec quelques succès mais devenu inacceptable socialement, échoue vers 2010. Parmi les autres conditions d'émergence de ce scénario, la défiance par rapport à une certaine conception du progrès technique et l'amplification concomitante de l'aversion généralisée pour les risques technologiques, l'absence de coopération entre acteurs jouent leur rôle de même que la multiplication de textes difficilement applicables.

Ce scénario se caractérise par une judiciarisation renforcée et un encombrement accru des tribunaux. La solution de la généralisation des droits de propriété est adoptée pour gérer un certain nombre de biens publics (au sens économique du terme) à l'origine de nombreux conflits. Ainsi, la gestion des conflits liés à la pollution de l'air et de l'eau est assurée grâce au développement des marchés de droit à polluer, tandis que les activités de pleine nature font l'objet d'une généralisation systématique de péages. Parallèlement, les espaces naturels et espèces protégées sont gérés de plus en plus souvent grâce à des fondations privées encouragées grâce à des mesures fiscales adaptées et à un système de bonus/malus écologique.

Dans le cadre de ce scénario, le rôle de l'État se transforme plus qu'il ne s'efface totalement. Pour structurer le fonctionnement de ce marché, il est amené à intervenir dans un premier temps pour fixer des objectifs et des plafonds d'émission, contrôler ces émissions et le marché des droits, fixer les servitudes environnementales, rendre plus transparente l'information sur les péages de manière à favoriser une certaine concurrence entre sites. Parallèlement il sera amené à adopter différentes mesures pour désengorger les tribunaux.

- Le scénario dit «Ovalie» de gestion locale et concertée émerge à la suite de l'échec du scénario de gestion publique avec les corps intermédiaires à l'horizon 2010. Celui-ci est sapé par les contradictions entre niveaux national et local des organisations professionnelles et des associations et les désaccords sur la priorité des enjeux. Des chocs externes comme une grave crise sanitaire ou de pollution des eaux favorisent aussi cette évolution et entraînent une forte défiance pour les technologies.

Ce scénario se caractérise par la recombinaison des acteurs professionnels uniquement sur des bases territoriales notamment dans les espaces périurbains où des coalitions se forment entre agriculteurs, mouvements de consommateurs et élus. Les biens publics comme l’eau, le paysage, les espaces naturels, les espèces protégées sont gérés grâce à des coordinations locales organisées, pour la plupart, dans le cadre des pays et des communautés d’agglomération. Les collectivités locales s’impliquent plus encore qu’aujourd’hui dans la mise en place de débats publics et de conférences de citoyens, avec par exemple l’instauration dans chaque région d’une commission régionale chargée, sur le modèle de l’actuelle commission nationale de débat public, de favoriser les échanges entre usagers à propos des projets d’infrastructure ou de protection du patrimoine naturel d’intérêt régional. De plus, dans le cadre de ce scénario est envisagée la mise en place de médiateurs territoriaux sous l’égide des régions.

L’État favorise cette territorialisation et régionalisation des dispositifs. Il cherche à éviter leurs effets négatifs : les tensions fortes entre territoires de spécialisations différentes avec des conflits d’usage renforcés à leurs frontières. Il est confronté à la difficulté de faire admettre des projets d’infrastructure ou de protection d’intérêt national ou régional.

Au-delà des différences inhérentes en particulier au degré de confiance et de coopération entre les acteurs et à la nature des outils d’incitation au format et à la place de l’État, ces trois options de gestion présentent chacune leurs avantages et leurs risques. Ces scénarios partagent quelques points communs : la difficulté à faire fonctionner la gestion des usages sur le seul registre réglementaire du contrôle sanction, la prégnance de la législation européenne tout particulièrement en matière de normes environnementales, l’importance des solutions de prévention des conflits.

**Dans tous les cas l’État a un rôle à jouer** avec des marges de manœuvre relatives dans les domaines suivants :

- l’expertise et les modalités de sa diversification ; notamment en concourant à créer les conditions d’émergence d’un véritable marché permettant l’échange de tous les registres d’expertise ;
- les modes de concertation et de consultation ; l’accès aux juridictions et la mise en place de dispositifs juridiques ;
- les instruments économiques ; contractualisation, taxation ou redevance et solutions de marché ;

– les échelles géographiques et institutionnelles et leur articulation ; notamment en établissant une claire distinction entre périmètre de gestion des conflits d’usage (généralement au niveau local) et espace de mise en cohérence des informations stratégiques (relevant en général de l’échelle régionale) ;

– la gestion et l’aménagement fonciers.

Les conflits d’usage peuvent *in fine* avoir des incidences positives si les solutions adoptées favorisent la reconnaissance de nouveaux acteurs légitimes et facilitent l’adoption de solutions permettant de concilier les activités et fonctions des espaces ruraux dans une logique de développement de long terme.

#### Les membres du groupe de projet

Marc Guérin, chef de projet, chargé de mission, Commissariat général du Plan ;  
Gilles Benest, France Nature Environnement ; Antoine de Boisemenu, directeur général, Fédération nationale des SAFER ; Chantal Cans, maître de conférences, université du Maine ; Frédéric Brahami, professeur, université de Franche-Comté ; Robert Damien, professeur, université de Franche-Comté ; René Danière, administrateur, France Nature Environnement ; Jean-Yves Delacoux, délégué hydraulique, Électricité de France ; Christian Deverre, directeur de recherches en sociologie, Institut national de la recherche agronomique, ESR Avignon ; Pierre-Julien Eymard, chef du service économie, DDAF de la Nièvre ; Yves Favre, directeur, Agence des espaces verts de la région Île-de-France ; Bernard Ferré, président, Section nationale des fermiers et métayers, Fédération nationale des Syndicats d’exploitants agricoles ; Yves François, Chambre d’agriculture de l’Isère ; Jean-Charles Galland, économiste, Électricité de France ; Marie-Christine Kovacszy, conseiller scientifique, Commissariat général du Plan ; Georges Labazée, vice-président, Conseil régional d’Aquitaine ; Philippe Le Lourd, chargé de mission, Commissariat général du Plan ; Jacques Malet, premier conseiller, Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire ; Philippe Perrier-Cornet, directeur de recherches, Institut national de la recherche agronomique, Dijon ; Carole Robert, juriste, Assemblée permanente des Chambres d’agriculture ; Gérard Seigle-Vatte, président, Chambre d’agriculture de l’Isère ; Jacques Sichierman, chargé de mission d’Inspection générale, Conseil général des Ponts et Chaussées ; Jacques Sironneau, chef de bureau, ministère de l’Écologie et du Développement durable ; Christian Vanier, directeur, Direction régionale de l’agriculture et de la forêt de Bourgogne ; Danièle Vidal, assistante, Commissariat général du Plan ; Bruno Vindel, sous-directeur, ministère de l’Agriculture, de l’Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité.

- **Contacts :** Marc Guérin  
[mguerin@plan.gouv.fr](mailto:mguerin@plan.gouv.fr)  
Danièle Vidal  
[dvidal@plan.gouv.fr](mailto:dvidal@plan.gouv.fr)



## ANNEXE 3

---

### Liste des personnes auditionnées

Pierre Allemand, *délégué régional, Conseil supérieur de la Pêche*

Bernard Barraqué, *directeur de recherche CNRS, LATTs-ENPC*

Christian Barthod, *sous-directeur des Espaces naturels, Direction de la nature et des paysages, ministère de l'Écologie et du Développement durable*

Christophe Beurois, *Médiation et Environnement*

Marc Blanc, *président pour la Lorraine de l'Union nationale de l'industrie des carrières et matériaux de construction*

Pierre Canon, *responsable de la gestion des boues urbaines (Aisne)*

Bruno Charlier, *maître de conférences géographie-aménagement, Laboratoire SET (Société Environnement Territoire), CNRS UMR 5603, université de Pau*

Cécilia Claeys-Mekdade, *maître de conférences en sociologie, Département des Sciences humaines, faculté des Sciences de Luminy, université de Méditerranée*

Professeur Yves Crozet, *vice-président de l'université Lyon-2, directeur du Laboratoire d'économie des transports, Institut des sciences de l'Homme*

Chantal Derkenne, *service de l'économie, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie*

François Facchini, *maître de conférences, chercheur à l'EDJ, université de Reims Champagne-Ardenne, UFR Droit et Économie*

Florent Favier, *chargé de communication Loup, Programme LIFE, Direction régionale de l'environnement de Provence-Alpes-Côte-d'Azur*

Daniel Fleurentin, *Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, Subdivision des Vosges*

Céline Fournier, *chargée de mission Environnement, Association générale des Producteurs de maïs*

### Annexe 3

---

Françoise Garnaud-Perrocheau, *déléguée générale, Union nationale pour la pêche en France et la préservation du milieu aquatique (UNPF)*

Didier Hamon, *directeur de l'Environnement et des Relations territoriales, Aéroports de Paris*

Matthias Hahn, *adjoint au maire chargé de l'urbanisme, Stuttgart*

Volker Hartloff, *président de la Cour des comptes du Land de Rhénanie-Palatinat*

Jean-Philippe Lacoste, *Conservatoire du littoral, Délégation régionale de Normandie*

Jean Lafont, *Conseil général des Ponts et Chaussées, ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer*

Céline Lethiec, *chargée de mission, Trésorerie générale de l'Orne*

Marie-Claude Manet, *présidente de l'Association des Amis du site, de ses environs et de la Baie du Mont-Saint-Michel (AGEB)*

Daniel Martin, *président de la section Irriguants, Association générale des Producteurs de maïs*

Jean-Marc Michel, *alors directeur de la Nature et des Paysages, ministère de l'Écologie et du Développement durable*

Jacques Pélissard, *président de l'Association des Maires de France, député-maire de Lons-le-Saunier*

Jean-Jacques Pflieger, *président de la Fédération de pêche du Haut-Rhin, Union nationale pour la pêche en France et la préservation du milieu aquatique (UNPF)*

Philippe Reulet, *Service régional de la Protection des végétaux, Direction régionale de l'agriculture et de la forêt d'Aquitaine*

Pierre Roussel, *inspecteur général de l'Environnement, ministère de l'Écologie et du Développement durable*

Joël Schiro, *président de la Délégation régionale du Syndicat des Producteurs de miel en Midi-Pyrénées*

Sylvie Sinde, *présidente du Syndicat des Producteurs de miel de France*

Rosine Tisserand-Billet, *secteur patrimoine nautique, Fédération française de canoë-kayak*

Patrick Urbano, *responsable du Plan Sidobre, Conseil général du Tarn*

Pierre-Yves Tesse, *directeur, Direction animation économique et aménagement, Chambre de commerce et d'industrie de Lyon*

## ANNEXE 4

---

### Indicateurs de la typologie

	Campagnes des villes			Campagnes les plus fragiles			Nouvelles campagnes		
	Rural, périurbain, résidentiel	Rural dense, résidentiel et producteur	Rural peu dense, vieilli et à dominante agricole	Rural ouvrier au tissu industriel en déclin	Rural à attractivité entrepreneuriale et touristique	Rural touristique	Espaces ruraux en transition	Petites villes	
Nombre de cantons	239	515	480	319	245	40	534	353	
Densité de population	195	66	23	88	61	19	35	137	
Variation de la population (90-99) en %	12	6,6	- 4,1	- 0,8	11,3	5,7	0,6	1,6	
% de 60 ans et plus	18	22	35	24	30	23	28	24	
Taux de chômage	8,7	9,3	11,4	14,3	15,4	7,7	10,3	11,9	
Taux de féminisation de l'emploi	77	77	74	69	70	78	76	76	
% des actifs dans l'agriculture	3	8	21	8	12	5	17	5	
% d'ouvriers	23	33	28	40	25	23	36	33	
Nombre de résidences secondaires pour 100 résidences principales	7	13	45	12	78	284	19	13	
Fonction productive et résidentielle	16	11	7	7	13	11	8	9	

Source : SEGESA, DATAR, CGP



## ANNEXE 5

---

### L'eau, objet de trois grands types de conflits d'usage : qualitatif, quantitatif et d'accès

#### Des conflits concernant la qualité de l'eau

Actuellement, ce sont uniquement les cas de pollution par les nitrates qui font l'objet de contentieux. Soutenues par de grands cabinets d'avocats, ces actions sont engagées non seulement par des associations de consommateurs mais aussi d'écologistes. Elles concernent la détérioration de la ressource en eau brute, superficielle et souterraine et parfois aussi la dégradation des eaux marines qui prend la forme saisissante de "marées vertes".

Ces conflits montent en puissance depuis le début des années 2000 et paraissent avoir atteint un certain palier. En revanche, il est également assez probable que les conflits provoqués par la pollution par les produits phytosanitaires progresseront dans un proche avenir. Pour cette raison, nous insisterons surtout sur ce dernier type de pollution potentiellement vecteur de futurs conflits.

Habituellement, un contentieux au sujet de la pollution de l'eau prend naissance en deux temps : une association de consommateurs (1995) ou un consommateur (2003) obtient auprès d'une juridiction judiciaire des dommages et intérêts, auprès du distributeur d'eau, correspondant au coût qu'il a dû consentir pour remplacer, par de l'eau minérale, l'eau distribuée non conforme aux normes de potabilité pendant une période déterminée. À la suite de quoi le distributeur d'eau se retourne contre l'État arguant de la carence de ce dernier à assurer une protection correcte de la ressource en eau brute lui permettant de la traiter à un coût économiquement acceptable. Pour la première fois en 2001 (2 mai), le tribunal administratif de Rennes a condamné l'État pour ce motif, en adoptant une position convergente avec celle prise quelques mois plus tôt (8 mars 2001) par la Cour de

justice de la Communauté européenne qui avait condamné la France pour non-transposition d'une directive sur la qualité des eaux "brutes" potabilisables en Bretagne. Le jugement désormais sert de référence à une montée en puissance de recours gracieux ou hiérarchiques avant de se transformer en recours contentieux indemnitaires.

Dernièrement, le 13 janvier 2004, huit États membres dont notre pays, ont été poursuivis par la Commission européenne pour non-respect de la législation communautaire sur l'eau. La France a été convaincue de rejeter des eaux urbaines trop riches en phosphore et en azote favorisant une forte augmentation des algues dans les rivières et la mer. On note un effet de synergie entre le juge européen et le juge interne, ce dernier attendant la condamnation de l'État membre pour reconnaître sa faute devant les autorités nationales.

### Les conflits "quantitatifs"

Ces conflits qui concernent le partage de la ressource mettent souvent en cause l'État. Dans un premier cas de figure ce sont les collectivités locales, les associations de consommateurs ou encore les associations de protection de l'environnement ou de propriétaires (par exemple riverains de cours d'eau asséchés) qui reprochent à l'État une timidité excessive dans la mise en œuvre des pouvoirs de crise permettant à l'autorité administrative de limiter ou de suspendre les usages agricoles (décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992). Une seconde catégorie de conflits correspond à la situation où ce sont les irriguants eux-mêmes à l'inverse qui reprochent à l'État la mise en œuvre de mesures de limitation qu'ils estiment excessives (excès de pouvoir).

Ces conflits liés à une pénurie exceptionnelle sont résolus dans une large mesure par le juge qui en a établi les grandes règles, ce qui pourrait dans un second temps limiter le nombre de recours. Toutefois, une partie des problèmes demeure car les quantités d'eau consacrées à l'irrigation continuent à croître au détriment d'autres usages jugés parfois plus prioritaires (eau potable, industrie, notamment pour le refroidissement des centrales nucléaires) compte tenu de l'augmentation tendancielle des superficies à irriguer (Sud-Ouest, Centre-Ouest, Beauce, voire Est...) grâce à la "mobilisation" des ressources en eau pour répondre à la demande (multiplication des barrages de "soutien des étiages", moins au profit de l'écologie des rivières que de l'usage agricole).

Le récent arrêt du Conseil d'État du 22 octobre 2003 au sujet du barrage de la Trézence est toutefois significatif. En effet, il se prononce sur le fond quant à l'utilité économique aléatoire de cet investissement, aux effets négatifs désormais identifiés sur la qualité de cette eau stockée superficiellement, et aussi ceux générés sur les milieux naturels, voire l'impact sur l'économie de la conchyliculture eu égard à la dégradation qualitative issue de l'accroissement quantitatif superficiel de cette ressource.

Il existe un risque tendanciel : si un contrôle plus drastique et une répartition plus équitable aussi bien des volumes d'eau disponibles que leur coût ne sont pas réalisés dans un très proche avenir notamment en s'appuyant sur les SAGE, une résurgence de ces conflits apparaît latente.

En effet, si l'administration met en œuvre soit des mesures pour faire face à des situations exceptionnelles, soit des mesures de lutte contre la pénurie chronique, celle-ci méconnaît fréquemment l'étendue des pouvoirs dont elle dispose, répugnant à heurter les irriguants et à refuser d'accorder de nouvelles autorisations de prélèvement ou à réviser les anciennes à la baisse, à moins de réussir en même temps à mettre en œuvre des mécanismes de répartition de la ressource en eau par le biais de SAGE renforcés.

Dans un second temps, les irriguants contestent les zonages qui les situent dans des zones de pénurie chronique impliquant un renforcement, non plus seulement exceptionnel mais à demeure, des contraintes en matière de prélèvements. La multiplication de tels zonages est bien évidemment corrélée d'une part à l'augmentation tendancielle des prélèvements, d'autre part à l'évolution climatique.

D'une manière plus générale, les conflits opposant les agriculteurs à l'État surgissent lors de la mise en œuvre des différents zonages (zone de répartition des eaux, zones sensibles, zones vulnérables, zones de sur-inondation ou de mobilité des cours d'eau) et des mesures plus restrictives des usages qu'ils impliquent, ces deux derniers zonages étant issus de la loi "risques" du 30 juillet 2003.

### **Les conflits d'accès entre usages récréatifs (pêche/navigation) et entre usages récréatifs et droit de propriété**

Le développement important des pratiques de loisirs nautiques conduit de plus en plus fréquemment l'autorité administrative à tenter de concilier cette activité par rapport aux autres usages récréatifs et à contrôler les atteintes portées à l'environnement ainsi qu'à la propriété privée. On observe que dès lors qu'une remise en cause du statut "*res communis*" de l'eau se présente, les pratiquants de nautisme et la Fédération française de canoë-kayak (FFCK) notamment, sont conduits à attaquer quasi systématiquement les décisions de conciliation ; ils estiment que leurs intérêts, par rapport aux pêcheurs, sont insuffisamment pris en compte. Ces conflits opposent les usages récréatifs entre eux et aussi aux propriétaires et aux associations de protection de l'environnement dans la mesure où les espaces sur-fréquentés sont le plus souvent des espaces sensibles. Le contentieux qui en découle apparaît très consommateur de temps pour l'administration pour un enjeu qui n'est pas toujours perceptible au regard d'autres enjeux plus prioritaires.

Il apparaît aussi une différence d'obligation entre ceux tenus à l'entretien des berges et du lit et ceux qui procèdent à leur dégradation notamment générée par l'utilisation d'engins nautiques inadaptés (exemple : *rafting* en rivière de 1<sup>re</sup> catégorie).

Les pratiquants de loisirs nautiques recherchent systématiquement une meilleure représentation dans les instances de concertation à tous les échelons (national, de bassin ou sous-bassin - commissions locales de l'eau des SAGE) tout en recourant au contentieux.

Toutefois, l'accroissement de leur représentation est souvent mal ressenti par les autres usagers (pêcheurs/propriétaires) qui ont tendance à percevoir les pratiquants de loisirs nautiques comme des "prédateurs" des écosystèmes et de la propriété.

Parallèlement, à l'occasion de débats parlementaires susceptibles de toucher le sujet de près ou de loin, notamment le titre III de la "loi sports" de juillet 2001, les amendements déposés visent à obtenir non seulement une meilleure représentation mais aussi un accès aux sites et espaces privés ou protégés au moyen de différentes servitudes qui accroissent encore plus les risques de conflits car ces accès sont obtenus sans contrepartie.

### **Les conflits d'accès à la ressource en eau potable opposant les communes**

Ce type de conflit oppose les petites communes à faible population mais disposant de ressources en eau importantes et les agglomérations à forte population mais à faibles ressources en eau qui obtiennent une déclaration d'utilité publique sur le prélèvement de la ressource des premières. Dans la très grande majorité des cas, la déclaration d'utilité publique (DUP) est accordée par l'autorité administrative et validée par le juge, au nom de l'intérêt général qui implique qu'une agglomération importante puisse s'approvisionner en eau si elle ne dispose pas sur son propre territoire des ressources suffisantes.

## ANNEXE 6

---

### Le vocabulaire de la concertation et ses traductions juridiques

Ce récapitulatif est établi à partir de quatre ouvrages, du sens le plus commun à la définition la plus juridique/normative :

- Dictionnaire Robert, édition 1990 ;
- Dictionnaire historique de la langue française, dir. Alain Rey (Le Robert), 3<sup>e</sup> édition 2000 ;
- Grand dictionnaire universel Larousse du XIX<sup>e</sup> siècle (1865-1877) ;
- Vocabulaire juridique, G. Cornu, 6<sup>e</sup> édition 2004.

Un fait très révélateur est à noter, aucun des termes sélectionnés n'apparaît dans le *Dictionnaire de droit administratif*,<sup>1</sup> non plus que dans le *Dictionnaire de la culture juridique*<sup>2</sup>.

- Concertation :

- Dictionnaire Robert, édition 1990 : *Lutte d'athlètes antiques ; fait de se concerter ; se concerter : s'entendre pour agir de concert ; id. : politique de consultation des intéressés avant toute décision ;*

---

(1) *“Dictionnaire de droit administratif”, Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserguet-Brisset, Armand Colin, 3<sup>e</sup> édition 2002.*

(2) *“Dictionnaire de la culture juridique”, dir. Denis Alland et Stéphane Rials, Lamy, PUF, 1<sup>re</sup> édition, 2003.*

– Dictionnaire historique de la langue française : le mot ne figure pas en tant que tel ; comme dérivé : *fait de se concerter* ; semble récent (1963 dans les dictionnaires), *devenu usuel en politique, dans les affaires sociales* ;

– Grand dictionnaire universel Larousse du XIX<sup>e</sup> siècle (1865-1877) : si le terme de concertation n'apparaît pas, celui de concerter est défini comme : *préparer de concert, combiner ensemble*. Se concerter est présenté comme consistant à *délibérer sur un projet que l'on veut exécuter de concert* ; vocabulaire juridique : *“bataille, lutte, combat”* ; *recherche en commun, par les personnes dont les intérêts sont convergents, complémentaires ou même opposés, d'un accord tendant à l'harmonisation de leurs conduites respectives* ; formes : *simple dialogue, négociation* ; résultats : *consensus, concours, coopération, collaboration et autres avatars de la participation* ; *implique souvent la coalition et la contractualisation* ; *la collusion est toujours frauduleuse*.

- Conciliation :

– Dictionnaire Robert : *action de concilier des personnes divisées d'opinion, d'intérêt ou son résultat* ; *accord de deux personnes en litige, réalisé par un juge* ; *règlement amiable d'un conflit collectif* ;

– Dictionnaire historique de la langue française (édition 1932-1935) : *action de concilier ensemble des personnes, des opinions, des intérêts ou résultat de cette action. Il se dit par analogie en parlant de ceux qui comparaissent devant un magistrat, pour essayer de se concilier, avant de commencer un procès. Il se dit aussi de l'action d'accorder ensemble des textes ou des lois qui paraissent* ; dérivé de *concilier* (= assembler, réunir) et *conciliabule* (= concile) ;

– Grand dictionnaire universel Larousse du XIX<sup>e</sup> siècle (1865-1877) : de “*conciliare*” : *action de mettre d'accord les personnes divisées*. Se concilier est défini comme *attirer, gagner à soi* ; vocabulaire juridique : *accord par lequel deux personnes en litige mettent fin à celui-ci, soit par transaction, soit par abandon unilatéral ou réciproque de toute prétention* ; *solution du différend résultant non d'une décision de justice, ni même de celle d'un arbitre, mais de l'accord des parties elles-mêmes* ; *phase de la procédure tendant à aboutir à cet accord* ; *désigne parfois globalement la conciliation comme mode de solution du litige, par opposition à la médiation ou à l'arbitrage et aux modes contentieux* ; *règlement amiable d'un conflit recherché au cours d'une procédure qui aboutit, en cas d'échec, à la médiation ou à l'arbitrage* ; commissions de conciliation : *composées de représentants des organismes les plus représentatifs ayant pour mission de dénouer amiablement un conflit collectif* ; international : *innervation dans le règlement d'un différent international d'un organe sans autorité politique propre, jouissant de la confiance des parties en litige, chargé d'examiner tous les aspects du litige et de proposer une solution qui n'est pas obligatoire pour les parties* ; différence avec l'arbitrage : *ce dernier est rendu sur la base du droit et la sentence a un caractère obligatoire*.

• Consultation :

– Dictionnaire Robert : *réunion de personnes qui délibèrent sur une affaire, un cas ; action de prendre avis ;*

– Dictionnaire historique de la langue française : *délibération à plusieurs ; depuis 1538 : fait de prendre avis de quelqu'un ;*

– Grand dictionnaire universel Larousse du XIX<sup>e</sup> siècle (1865-1877) : *action de consulter, de demander un conseil. Délibération, examen, étude en commun que l'on fait dans le but de formuler un avis, de donner une décision ; vocabulaire juridique : fait de solliciter d'un organisme ou d'une personne, sur une question de sa compétence ou de sa qualification, un avis que l'on n'est jamais tenu de suivre, même dans les cas où l'on est obligé de provoquer cet avis.*

• Information :

– Dictionnaire Robert : *renseignement ou événement qu'on porte à la connaissance d'une personne, d'un public, de l'opinion ;*

– Dictionnaire historique de la langue française : *dérivé de informer, car "informatio" en latin signifie conception, explication d'un mot, dessin, esquisse (sens non attestés en français) ;*

– Grand dictionnaire universel Larousse du XIX<sup>e</sup> siècle (1865-1877) : *recherche, sorte d'enquête que l'on fait pour s'assurer de la vérité de quelque chose ou pour constater un fait. Acte judiciaire qui consiste à recevoir, résumer et rédiger les dépositions des témoins. Information de commodo et in commodo. Enquête administrative ouverte pour constater les avantages ou les inconvénients d'une entreprise soit par l'administration, soit par des particuliers dans certains cas prévus par la loi ; vocabulaire juridique : renseignement possédé et action de le communiquer à autrui (à une personne déterminée ou au public) ; (obligation d') : devoir imposé par la loi, parfois synonyme d'obligation de renseignement.*

• Participation [à (l'élaboration de) la décision] :

– Dictionnaire Robert : *action de participer à quelque chose, son résultat ; droit de regard, de libre discussion et d'intervention de ceux qui, dans une communauté, devaient en subir la loi, le règlement ; [antonyme : abstention] ;*

– Dictionnaire historique de la langue française : *dérivé du latin *participatio* = partage ;*

– Grand dictionnaire universel Larousse du XIX<sup>e</sup> siècle (1865-1877) : *action de participer à une chose, d'en avoir sa part. Ce dictionnaire encyclopédique accorde un long développement à la définition économique du terme. Il insiste également sur*

## Annexe 6

---

la dimension politique de la participation. En évoquant la phrase de Guizot "La participation au pouvoir suppose la capacité de l'exercer", le dictionnaire fait implicitement allusion au débat sur la démocratie censitaire encore récent ; vocabulaire juridique : *fait de coopérer à une activité et d'être associé à ses résultats*.

- Médiation :

- Grand dictionnaire universel Larousse du XIX<sup>e</sup> siècle (1865-1877) : médiation de *mediare*, *s'interposer*. *Entremise, intervention destinée à produire un accord* ;

- Dictionnaire historique de la langue française (édition 1932-1935) : *entremise pour mettre d'accord deux personnes, deux partis* ; médiation armée : *s'est dit de l'acte de médiation dans lequel la puissance qui s'entremet entre les belligérants menace de faire la guerre à celle des deux parties qui n'acceptera pas ses propositions*.



## ANNEXE 7

---

### Un dispositif spécifique de concertation

#### **L'expérience du débat public de Saint-Brieuc**

##### ***La genèse de la conférence de citoyens de Saint-Brieuc***

Confronté à l'opposition systématique des associations locales au sujet de la construction d'une usine d'incinération, le SMICTOM des Châtelets, structure intercommunale des Côtes-d'Armor qui concerne 40 communes (dont Saint-Brieuc) et environ 140 000 habitants a souhaité instaurer une consultation novatrice du public. Début 2003, il a mandaté le bureau d'étude Médiation et Environnement pour organiser une conférence de citoyens.

**Le coût global de l'opération d'une durée de 8 mois s'est élevé à 100 000 .**

#### **Les modalités d'organisation de la conférence de citoyens de Saint-Brieuc**

##### ***Postulat et règles adoptés***

L'expérience de Saint-Brieuc repose sur le postulat de l'existence d'un "double dividende" selon lequel, sous certaines conditions, peuvent être produites collectivement des connaissances pratiques qui permettent de faire évoluer les parties en présence vers un diagnostic partagé par chacun des groupes d'intérêt et des solutions "acceptables".

### *Différentes étapes suivies*

Première étape – **Sélection du panel de citoyens.**

Deuxième étape – **Formation des citoyens.** Celle-ci a eu lieu en quatre sessions, de la fin mai à la mi-juillet 2003.

Troisième étape – **Synthèse de mi-parcours.** Le panel synthétise ce qu'il a compris, décide des thèmes qu'il souhaite approfondir et du profil des personnes qu'il auditionnera. Ce travail est rendu public.

Quatrième étape – **Auditions publiques et "cahiers d'acteur"**. Lors de trois soirées ouvertes au public, en septembre et octobre, le groupe de citoyens a auditionné des représentants de l'État, du monde associatif local et national et des élus. Trois thèmes ont été mis en débat : déchets et citoyenneté, tri et valorisation, modes de traitement. La rédaction d'un cahier d'acteur présentant ses opinions, arguments et solutions donne droit à s'exprimer à la tribune.

Cinquième étape – **Publication des conclusions et des recommandations.** Le panel de citoyens rédige son rapport et livre ses conclusions et recommandations (qui seront largement diffusées). Il les présente lors d'une séance publique finale, mi-novembre 2003, puis les remet au SMICTOM.

D'une durée de huit mois, l'ensemble du processus a impliqué un millier de personnes environ et a donné lieu à la rédaction de quinze "cahiers d'acteurs", annexés aux recommandations finales et largement diffusés.

### **Le rôle respectif des différentes instances**

#### *Comité de pilotage*

Le comité de pilotage est chargé de fixer les règles du jeu, la méthode du débat et la procédure à suivre. Il ne se prononce pas sur les choix techniques adoptés pour résoudre la question mise en débat. Il valide les compositions du conseil des scrutateurs et du panel de citoyens, approuve la liste des experts assurant la formation du panel de citoyens dans le domaine soumis à débat.

Les associations de protection de l'environnement ont accepté d'intégrer le comité de pilotage, mais les associations de riverains l'ont refusé.

Le comité de pilotage **regroupe les différents types d'acteurs en présence** : élus du SMICTOM, autres élus, maître d'ouvrage de la conférence de citoyens, des représentants de l'État, du monde associatif et des chambres consulaires.

Pour assurer un bon fonctionnement, le nombre de ses membres ne devrait pas dépasser la vingtaine. Ils doivent représenter l'ensemble des acteurs impliqués sur le sujet soumis à débat et sont tenus au devoir de réserve, la méthode devant être validée par le plus grand nombre des acteurs en présence, pour viser l'obtention d'un consensus sans influence extérieure.

### **Panel de citoyens**

Le panel de citoyens a pour rôle de donner **un avis** sur le sujet qui lui est soumis. Il approfondit sa réflexion grâce aux débats ouverts à l'ensemble de la population et une formation auprès d'experts divers. Au terme de sa mission il remet au maître d'ouvrage un rapport présentant ses recommandations.

**Dans le cas de Saint-Brieuc**, 12 citoyens habitant le secteur, hommes et femmes néophytes, volontaires, intéressés par le sujet mais dont l'intérêt direct (financier) n'est pas mis en jeu, ont été désignés par tirage au sort sur les listes électorales des communes concernées <sup>1</sup>. Ils incarnaient une certaine diversité socioprofessionnelle : chauffeur de taxi, agriculteur, électricien, employée d'usine, infirmière, cadre bancaire, magasinier, etc.

Ce panel s'est approprié la problématique du traitement des déchets grâce à une formation qui s'est déroulée à huis clos.

**Quatre sessions de formation ont été organisées.** Elles ont été consacrées à la définition du profil des huit experts (sélectionnés par le panel de citoyens parmi une liste de 19 experts proposés par le cabinet d'étude) appelés à intervenir sur divers aspects techniques <sup>2</sup> et juridiques du traitement des déchets. Les interventions des experts, très courtes (20 minutes d'apport de contenu, 20 minutes de questions de compréhension et le temps restant est consacré au débat sur le fond), ont été réalisées au cours de deux week-ends <sup>3</sup>. Enfin, une dernière session a eu pour objectif de faire le point sur cette formation.

À l'issue de cette formation, le panel de citoyens, assisté des scrutateurs, de l'animateur/formateur et du cabinet d'étude formule par écrit sa propre compréhension du problème de traitement des déchets, décide des thèmes qui lui semblent néces-

---

(1) Plusieurs autres modes de désignation sont envisageables : recours à un organisme indépendant type institut de sondage qui propose un panel statistique représentatif du territoire d'un point de vue socioprofessionnel et géographique, appel à candidature par voie de presse, tirage au sort sur liste électorale par huissier, recrutement au travers des appels lors d'événements festifs locaux, recours à une démarche indépendante par le biais des milieux universitaires, notamment sciences politiques.

(2) À la demande du maître d'ouvrage pourtant partisan à l'origine de l'incinération, une association militant contre les incinérateurs est intervenue au cours de la formation.

(3) Selon l'animateur, la formation est apparue trop courte notamment en ce qui concerne la législation et un week-end supplémentaire de formation aurait été souhaitable.

saires d'approfondir en débat public. Cette restitution écrite est largement diffusée sur le territoire, constituant de fait, à la fois le cadre initial du débat et l'appel à participation pour la population. Le panel de citoyens anime alors trois débats publics, thématiques ou non, puis un dernier où il présente la synthèse de ses travaux et des débats publics. Il produit à cette occasion un rapport final présentant ses recommandations au maître d'ouvrage.

Pour pouvoir mieux réfuter les éventuelles collusions avec le maître d'ouvrage, le comité de pilotage avait choisi de ne pas les rémunérer, mais uniquement de rembourser les frais de garde d'enfants et de déplacement <sup>1</sup>.

### **Conseil des scrutateurs**

Le conseil des scrutateurs est composé de trois à cinq membres issus de la société civile. Ses membres bénévoles ne sont pas impliqués dans la problématique soumise à débat et sont reconnus localement. Leur statut est proche de celui du commissaire-enquêteur. Dans le cas de Saint-Brieuc, le porte-parole des scrutateurs était un ancien sous-directeur du ministère de l'Environnement puis conseiller technique du ministre. Désignés par le comité de pilotage, les scrutateurs constituent le seul lien entre le comité de pilotage et le panel de citoyens.

Le rôle du conseil des scrutateurs est de garantir que la procédure de formation du panel de citoyens et celle des débats publics est bien conforme à celle arrêtée par le comité de pilotage. Les scrutateurs sont les garants de l'objectivité des débats. Le conseil des scrutateurs est particulièrement attentif à ce que l'animateur ne présente pas sa propre vision des choses (insidieusement ou de manière involontaire).

Les scrutateurs ont veillé aux modalités de désignation du panel de citoyens et des experts. Ils ont assisté aux séances de formation, se sont assurés que les citoyens n'étaient pas influencés dans la rédaction de leur rapport, à l'issue des débats publics. Ils ont rendu compte à mi-parcours, du bon avancement de la démarche et en ont tiré un bilan final. Lors des réunions publiques, deux d'entre eux siégeaient en permanence à la tribune, rappelant au début de chaque séance le déroulement de la démarche, le rôle de chaque intervenant et les règles du débat.

Le recours aux scrutateurs présente de nombreux intérêts. Leur indépendance et leur impartialité contribuent à légitimer le groupe de citoyens aux yeux d'un public initialement sceptique. Leur rôle de gardiens des règles constitue un élément apaisant dans un contexte où les rapports entre les différents protagonistes sont fortement tendus, au moins au départ.

---

(1) Les participants ont refusé les remboursements des frais de déplacement pour éviter toute ambiguïté.

### ***Les rôles respectifs de l'animateur et du bureau d'étude prestataire***

L'animateur est un professionnel prestataire choisi par le comité de pilotage ; il s'assure qu'au sein du panel de citoyens et lors des réunions publiques s'enclenche réellement un travail collectif en évitant que la prise de parole soit accaparée par un groupe de personnes habituées à cet exercice. Il donne au panel de citoyens qui contribue à l'animation des réunions publiques quelques rudiments de technique d'animation. Il veille à ce que le questionnement public s'oriente vers les points de questionnement de fond et non pas vers des sujets secondaires ou de pure compréhension. Présent à la tribune avec les scrutateurs, l'animateur ouvre la séance et conduit les débats. Il doit savoir calmer les polémiques, permettre l'expression de chacun et ne jamais se placer en position d'être suspecté d'influencer l'évolution des débats.

Le bureau d'étude prestataire lui non plus n'intervient pas sur le fond. Il expose au comité de pilotage les méthodes qu'il est possible d'utiliser. Il assure la préparation de la formation et propose une liste ouverte d'experts. Il procède au repérage des membres du panel de citoyens en faisant l'extraction sur les listes électorales et en contactant les personnes téléphoniquement (plus de 400 appels).

### **Le bilan du débat public**

#### ***La création d'un climat de confiance***

La division du travail entre les différents acteurs de l'organisation (les scrutateurs, l'animateur, le prestataire, le commanditaire, les experts) est destinée à empêcher les tentatives de manipulation des débats et à créer un climat de confiance, dans une situation qui, à l'origine, est relativement tendue. La création de trois groupes d'acteurs (scrutateurs, panel de citoyens, comité de pilotage) permet de structurer les débats, d'assurer l'expression équilibrée de chacun, de distinguer les phases de formation, d'information, de constat partagé et de préconisation. De manière générale, un caractère assez solennel a été donné au débat pour créer un climat afin de traiter les oppositions de fond, d'éviter les attaques personnelles, et d'élever les débats pour pouvoir aborder sereinement les questions d'intérêt général.

#### ***L'évolution des acteurs***

Les associations écologistes opposées à l'incinérateur se sont, dans un premier temps, méfiées des douze citoyens qu'ils suspectaient d'avoir été choisis pour leurs opinions favorables au projet d'incinération. Elles ont fini par participer au débat en rédigeant un "cahier d'acteurs" prônant l'enfouissement.

D'autres associations ont saisi l'occasion de s'exprimer pour présenter des initiatives de réduction à la source, d'éducation, de tri et de valorisation.

Les élus du syndicat mixte à l'origine favorable à l'incinération ont été convaincus par l'argumentaire économique selon lequel le volume de déchets trop modeste ne permettait pas de rentabiliser l'incinérateur.

Les habitants, informés par la presse, ont pu participer aux débats sous forme de questions ou de relations d'expériences réalisées ailleurs. Les représentants d'autres collectivités territoriales (communautés de communes et d'agglomération, Pays, conseil général) ont pu expliquer les choix antérieurs.

L'État est resté, de manière intangible, favorable au choix technique de l'incinérateur et les débats publics n'ont eu aucune influence sur la prise de position du représentant de l'État resté d'ailleurs très discret au cours des débats.

### ***L'influence réelle des modalités de concertation sur la nature de la solution technique et l'effectivité de son adoption***

Les modalités de conduite de la concertation publique mais aussi sa tenue précoce par rapport au degré du projet d'incinérateur ont permis d'étudier une large gamme d'options alternatives possibles.

---

#### **Les solutions retenues**

- réduction à la source de la production de déchets, en impliquant habitants et producteurs ;
- tri poussé afin de réduire les quantités finales à traiter ;
- renforcement des structures en place grâce à une simplification, à une réorganisation territoriale et à la mutualisation des outils de traitement avant d'en créer de nouveaux ;
- modernisation ou remplacement des outils de compostage et création d'un centre d'enfouissement technique de classe 2 afin de garder une souplesse dans la gestion des déchets.

---

Les recommandations sont issues de trois sources différentes : les rencontres avec les experts extérieurs ; les cahiers d'acteurs ; les débats publics.

90 % des recommandations ont été retenues et mises en œuvre.

La collection "LES REGARDS PROSPECTIFS", éditée à La Documentation française, est conçue et réalisée au Commissariat général du Plan par :

- le Secrétariat des groupes de projet pour la relecture des documents dans le respect de la ligne éditoriale ;
- le Service Communication, notamment Françoise Causse (PAO) et Jean-Michel Krassovich (secrétaire de rédaction) pour la création de la maquette sous x-press, ainsi que l'équipe de Didier Cury (imprimerie) pour l'impression de la première version des documents.