HAL
open science

Modalités d'émergence et procédures de résolution des conflits d'usage autour de l'espace et des ressources naturelles. Analyse dans les espaces ruraux

Thierry Kirat, André Torre, Armelle Caron, Anastasia Aviles, Christine Lefranc, Marina Galman, Romain Melot, Cécile Rialland, Maria-Isabel Salazar

To cite this version:

Thierry Kirat, André Torre, Armelle Caron, Anastasia Aviles, Christine Lefranc, et al.. Modalités d'émergence et procédures de résolution des conflits d'usage autour de l'espace et des ressources naturelles. Analyse dans les espaces ruraux. 2004. halshs-00004202

HAL Id: halshs-00004202

https://shs.hal.science/halshs-00004202

Submitted on 21 Jul 2005

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

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

Programme Environnement, Vie, Sociétés

TERRITOIRES, ENVIRONNEMENT ET NOUVEAUX MODES DE GESTION : LA « GOUVERNANCE » EN QUESTION

Rapport de recherche

Décembre 2004

Titre du projet :

Modalités d'émergence et procédures de résolution des conflits d'usage autour de l'espace et des ressources naturelles. Analyse dans les espaces ruraux

Responsables scientifiques :

Thierry Kirat, Chargé de recherche au CNRS

IRIS-CREDEP, Université de Paris-Dauphine,

André Torre, Directeur de recherche à l'INRA

UMR SAD-APT, INRA - INA-PG

Equipe :

Anastasia Aviles (IR) (UMR SAD-APT, Paris et Cemagref Grenoble)

Armelle Caron (IR) (ENGREF Clermont-Ferrand)

Christine Lefranc, chercheur contractuel (UMR SAD-APT, Paris)

Marina Galman, étudiante à l'ENSAR (Rennes)

Romain Melot, post-doctorant à l'INRA (LRDE, Corte)

Cécile Rialland (MCF), GEDEP, Université de Tours-François Rabelais

Maria-Isabel Salazar, doctorante

Avant propos

La réalisation du programme a donné lieu, outre aux travaux présentés dans ce rapport, à deux types d'activités :

1 – des communications à des colloques qui débouchent sur des perspectives de publication dans des revues, notamment dans le cadre des ateliers consacrés aux conflits d'usage organisés par les auteurs du rapport, lors des 4èmes journées de la Proximité qui se sont tenues à Marseille en juin 2004,

2 – l'organisation de journées d'étude qui, de fait, se sont tenues sous la forme d'un colloque animé par Thierry Kirat et André Torre. Les journées d'étude se sont tenues au ministère de la Recherche (Carré des sciences) les 11 et 12 octobre 2004. Elles ont réunis une soixantaine de communications. Les journées se sont tenues avec 4 ateliers parallèles pendant trois demi-journées et ont accueilli deux conférences d'ouverture et une conférence de clôture. Le programme des Journées est annexé au présent rapport.

Table des matières

AVANT PROPOS 2
INTRODUCTION 7
Section 1 - Les travaux qui abordent la problématique des conflits d'usage *8*
1 - L'approche des conflits dans les recherches en Sciences Sociales *8*
2 - Les travaux récents *9*
Section 2 - Identification de la notion de conflit *11*
1- Conflits et Tensions *11*
2 - Conflits et Concurrence *12*
3 - Les Modes de Résolution des Conflits *13*
Section 2 - Notre approche *15*
1 - Les insuffisances des travaux contemporains en termes d'analyse spatiale *15*
2 - Nos Hypothèses de travail *16*
3 - La Méthode de travail *17*
Section 4 - Les zones étudiées *21*
1- Le Voironnais *21*
2 - L'estuaire de la Seine et le Pays de Caux *21*
3 - L'estuaire de la Loire *22*
CHAPITRE 1 24
TENSIONS, CONFLITS ET PROCESSUS DE GOUVERNANCE LOCALE DANS LES ESPACES RURAUX ET PERIURBAINS FRANÇAIS. LES ENSEIGNEMENTS DE LA PRESSE QUOTIDIENNE REGIONALE 24
Section 1 - Les fondements de notre recherche *25*
1- Une grille de lecture des conflits *25*
2 - La méthode d'analyse de la presse quotidienne régionale et ses limites *25*
Section 2 - Les résultats *27*
1 - Analyse par zones d'étude *27*
2 - Quelques permanences *30*
Section 3 - La dynamique des conflits face à l'écologisation du rural : une mobilisation signifiante de la notion de patrimoine *32*
1- De la relative absence des activités agricoles à la mise en évidence d'une difficile relation « villes-campagnes » *32*
2 - Les conflits patrimoniaux *32*
3 - Quelques remarques complémentaires *34*
Références *35*
CHAPITRE 2 37
LE RECOURS A UN MATERIAU JURIDIQUE POUR ANALYSER LES CONFLITS D'USAGE : 37
LE CONTENTIEUX JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIF 37
Section 1 – Le recours contentieux comme expression juridique de conflits d'usage *37*
1- Les règles juridiques comme dotations initiales de droits et d'exposures *38*
2- Deux notions sociologiques de la signification des règles juridiques *39*
Section 2 – Méthodologie de la recherche *40*
1 – Constitution du corpus *40*
2 – Constitution et exploitation d'une base de données *43*
3 – Analyse lexicale du corpus de chaque département *44*
Section 3 – Portée et limites de la méthode *45*
ANNEXES AU CHAPITRE 2 47
Annexe 1 - Grille de lecture des tensions et des conflits *47*
Annexe 2 – Grille de codage des décisions de justice *50*
CHAPITRE 3 54
LA CONFLICTUALITE ET DES MODALITES DE RESOLUTION DES TENSIONS LIEES AUX DIFFERENTS USAGES DU PAYS VOIRONNAIS 54
Section 1 – La matérialité locale des conflits *56*
1 - biens supports objets de conflits *56*
2 - Les zones humides et les forêts alluviales *58*
3 - Le lac de Paladru *59*
4 - Biens supports objets de tensions de moindre ampleur ou de risques de conflits *59*

Section 2 -Acteurs et combinaisons d'acteurs ... *60*
1 - Agriculteurs et profession agricole ... *60*
2 - Le positionnement des élus locaux ... *61*
3 - Une capacité de structuration assez forte des propriétaires, résidents et néo-ruraux ... *61*
4 - Les usagers de la nature ... *62*
Section 3 – Diverses causes de la conflictualité dans le Voironnais ... *62*
1- L'absence de consultation ... *62*
2- La concurrence entre les usages ... *63*
3 - Les externalités produites par l'activité agricole ... *63*
4 - L'accès à l'espace rural ... *63*
5 - L'aménagement du bien support ... *63*
Section 4 – Les manifestations des conflits ... *63*
1 - Des manifestations diffuses ... *63*
2 - De nombreuses mobilisations démonstratives ... *64*
3 - La prise de pouvoir politique ... *64*
4 - La justice peu mobilisée ... *64*
Section 5 - Modes de gestion et de prévention ... *64*
1 - Communication et concertation ... *64*
2 - La contractualisation et l'incitation financière ... *64*
3 - Les outils réglementaires et de planification ... *65*
4 - Outils juridiques ... *65*
Section 6 - Solutions techniques envisagées ... *65*
1- La réduction ou la délocalisation des nuisances ... *65*
2 - La valorisation des espaces naturels et du cadre de vie. ... *66*
3- L'acquisition foncière ... *66*
ANNEXES AU CHAPITRE 3 ... 67
CHAPITRE 4 ... 69
LE CONTENTIEUX JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIF EN ISERE : UNE CONFLICTUALITE POLARISEE ENTRE CADRE DE VIE ET PRESSION FONCIERE ... 69
Section 1 – Nature, objets et acteurs des conflits d'usage portés devant les tribunaux judiciaires et administratifs ... *69*
1 – Les objets des conflits ... *70*
2 - Les acteurs de la conflictualité ... *74*
3 - Les oppositions et usages conflictuels dans le département de l'Isère ... *80*
4 - L'issue des procédures contentieuses : un regard sur la balance des intérêts ... *86*
Section 2 – L'analyse lexicale des décisions de justice : un profil contentieux entre défense du cadre de vie et intérêts ruraux ... *87*
1 – Des intérêts locaux sensibles à l'action de l'administration ... *91*
2 – une sensibilité de la jouissance de la propriété foncière ... *93*
Conclusion : l'Isère, entre pressions foncières et qualité de vie ... *94*
CHAPITRE 5 ... 95
LA CONFLICTUALITE ET LES MODALITES DE RESOLUTION DES TENSIONS EN SEINE MARITIME : LES ENSEIGNEMENTS DE LA PQR ET DES ENTRETIENS A DIRE D'ACTEURS ... 95
Section 1 – La conflictualité dans le pays de Caux et en Seine-Maritime : les enseignements de la presse quotidienne régionale ... *95*
1- Les tensions et conflits récurrents en Seine-Maritime ... *96*
2- Les tensions et conflits ponctuels ... *99*
Section 2 - Un aperçu général des tensions et conflits dans le pays de Caux ... *100*
1- L'émergence d'une organisation territoriale issue du risque d'inondation ... *100*
2 - L'industrie, géant de l'économie en seine maritime ... *101*
3- Périurbanisation et pression foncière. ... *102*
Section 3 - Méthodologie d'étude ... *102*
Section 4 – Les conflits autour de l'eau ... *103*
1- Les conflits autour des eaux superficielles ... *103*
2- Les conflits autour de l'eau potable ... *106*
3- Les conflits autour de l'eau des rivières ... *106*
Section 5 - Les conflits autour de l'Estuaire de la Seine ... *107*
1- L'opération "Port 2000" ... *107*
2- La réserve naturelle : ... *107*
3- La directive Natura 2000 ... *109*
4- Les conflits autour de la chasse ... *109*

Section 6 – Les autres types de conflits ... *110*
1- Les conflits autour du foncier ... *110*
2- Les conflits d'accès ... *110*
Conclusion ... *111*
ANNEXES AU CHAPITRE 5 ... 113
Annexe 1 : liste des entretiens effectués dans le Pays de Caux ... *113*
Annexe 2 : Récapitulatif des rapports entre usages en Pays de Caux. ... *114*
Annexe 3 – Synthèse de la PQR – Pays de Caux ... *116*
CHAPITRE 6 ... 120
LE CONTENTIEUX JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIF EN SEINE-MARITIME : DES USAGES CONTROVERSES DANS DES ACTIONS COLLECTIVES ET LE POIDS DES RISQUES INDUSTRIELS ... 120
Section 1 – Nature, objets et acteurs des conflits d'usage portés devant les tribunaux judiciaires et administratifs ... *120*
1 – Les objets des conflits ... *121*
2 – Les acteurs de la conflictualité ... *126*
3 – Les oppositions et usages conflictuels dans le département de la Loire-Atlantique ... *132*
4 – L'issue des procédures contentieuses : un regard sur la balance des intérêts ... *138*
Section 2 – L'analyse lexicale des décisions de justice : l'acuité des voisinages avec l'industrie ... *140*
1 – Des usages controverses par des actions collectives ... *143*
Conclusion ... *145*
CHAPITRE 7 ... 147
LA CONFLICTUALITE ET LES MODES DE RESOLUTION DES TENSIONS LIES AUX DIFFERENTS USAGES DE L'ESPACE DANS L'ESTUAIRE DE LA LOIRE ... 147
Section 1 - Présentation générale : L'estuaire de la Loire, un espace contraint et convoité aux enjeux patrimoniaux majeurs ... *149*
1 - Des aménagements industrialo portuaires moteurs d'un développement urbain bipolarisé et d'un développement économique déséquilibré ... *149*
2 - Une agriculture diversifiée à la dynamique contrastée ... *150*
3 - Un patrimoine naturel remarquable menacé ... *150*
4 - Une gouvernance locale complexe cherchant à concilier développement et conservation ... *151*
Section 2 – La matérialité locale des conflits ... *152*
1 – Biens supports et objets de conflits ... *152*
2 – Quelques conflits majeurs liés à des projets de grands équipement et à la conservation de la nature *156*
Les conflits liés aux dates d'ouverture de la chasse ... 160
Les conflits liés aux activités de pêche ... 161
Projet de ligne à très haute tension ... 161
Section 3 – Acteurs et combinaison d'acteurs ... *163*
1 – Les usagers traditionnels de l'espace et les pêcheurs professionnels ... *163*
2 – Des associations de protection de la nature actives ... *164*
3 – Positionnement des acteurs : élus locaux, collectivités territoriales, PANSN ... *164*
4 – Capacité d'organisation collective des propriétaires résidents et néo-ruraux ... *166*
Section 4 – Les principales sources de la conflictualité dans l'estuaire de la Loire ... *166*
1 - La conservation de la biodiversité ... *166*
2 – Les grands projets d'aménagement et les infrastructures de transport ... *167*
3 – Les externalités négatives de l'activité agricole ... *168*
Section 5 – Les manifestations des conflits ... *168*
1 – Violences collectives ... *168*
2 – Mobilisations démonstratives et médiatisation ... *169*
3 – Mobilisation du contentieux ... *169*
Section 6 – Modes de gestion et de prévention des tensions et des conflits ... *170*
1 – Concertation, négociation, médiation et information ... *170*
2 – Les modes traditionnels de régulation des tensions et des conflits ... *171*
3 - Les outils de planification pour une gestion concertée ... *172*
3 – Contractualisation, acquisitions foncières et mesures compensatoires ... *173*
Section 7 : Conflit autour d'un espace remarquable : le cas du lac de Grand-Lieu ... *174*
1- Les grandes étapes du conflit et les modalités de sa « résolution » ... *175*
.2 - L'activité agricole au cœur du conflit ... *177*
ANNEXES AU CHAPITRE 7 ... 180
Annexe 1 - Liste des entretiens effectués dans l'Estuaire de la Loire ... *180*
Annexe 2 - Récapitulatif des rapports entre usages dans la Zone de l'estuaire de la Loire ... *183*
Annexe 3 – Synthèse de la PQR – Estuaire de la Loire ... *185*
Annexe 4 - PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES ... *197*
Annexe 5 : Estuaire de la Loire : Localisation du terrain d'étude ... *198*

CHAPITRE 8 199
LE CONTENTIEUX JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIF EN LOIRE-ATLANTIQUE : UNE CONFLICTUALITE MULTIFORME DOMINEE PAR LES QUESTIONS D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT 199
Section 1 – Nature, objets et acteurs des conflits d'usage portés devant les tribunaux judiciaires et administratifs 199
1 – Les objets des conflits 200
2 – Les acteurs de la conflictualité 205
3 – Les oppositions et usages conflictuels dans le département de la Loire-Atlantique 211
4 – L'issue des procédures contentieuses : un regard sur la balance des intérêts 217
Section 2 – L'analyse lexicale des décisions de justice : un profil contentieux diversifié 221
1 – Une diversité des usages antagoniques entre l'action publique et les interêts locaux (quadrant I) 224
2 – Le contentieux du remembrement foncier 225
3 – Les conflits d'accessibilité 225
4 – Les conflits de voisinage 226
Conclusion 226
CONCLUSIONS 227
Section 1 - Les caractères génériques des conflits d'usage et de voisinage des espaces ruraux et périurbains 227
1 - Des conflits génériques… Mais des manifestations et des développements variés 227
2 - la dimension spatiale joue un rôle important dans la survenance des conflits, et encore davantage des tensions 229
3 - Beaucoup de conflits sont anticipés (ou préventifs) 230
4 - la confusion entre usages et usagers de l'espace 230
5 - tensions et conflits ont des évolutions contrastées et se manifestent comme des moments particuliers d'un processus de gouvernance 231
6 - Les conflits sont toujours liés à la nouveauté, et en particulier à la survenance de nouvelles actions. 232
7 - les conflits apportent le changement et constituent une manière de modifier les règles et régulations 233
8 - Les conflits sont des luttes de pouvoir 234
Section 2 - Les modalités de résolution des conflits : vers une typologie des liens entre acteurs et des formes juridiques 235
1 - Arrangements locaux et actions collectives concertées 236
2 - Acteurs locaux se saisissant de l'outil pensé par la puissance publique pour s'organiser ou se coordonner 237
3 - Le recours aux tribunaux 238
ANNEXE DU RAPPORT : PROGRAMME DES JOURNEES D'ETUDE "CONFLITS D'USAGE ET DE VOISINAGE", MINISTERE DE LA RECHERCHE, 11 ET 12 OCTOBRE 2004 244

Introduction

André Torre

Avec la collaboration de Thierry Kirat et Armelle Caron

La dimension conflictuelle est toujours présentée comme essentielle dans les processus d'aménagement du territoire, de développement local ou de gestion des diverses fonctionnalités locales, qu'il s'agisse des activités liées à l'eau, de la mise en place d'infrastructures, de la gestion des pollutions, des problèmes d'économie résidentielle et de périurbanisation ou de la pression touristique. La nécessaire prise en compte et le pilotage des tensions et des controverses est considérée comme primordiale, à tel point que l'on a créé et identifié une catégorie particulière de conflits, dédiée à cet objet, et nommée conflits d'usage et de voisinage.

Les espaces ruraux, naturels et périurbains apparaissent aujourd'hui comme des réceptacles importants de tensions et conflits en raison de leur caractère multifonctionnel. En effet, il servent de support à trois types de fonctions qui induisent des usages concurrents : une fonction économique ou de production, une fonction résidentielle et récréative (la campagne comme cadre de vie, qu'il s'agisse d'un habitat permanent ou temporaire) et une fonction de conservation (protection de la biodiversité, du patrimoine naturel, culturel et paysager). C'est notamment le cas des usages récréatifs et résidentiels quand ils coexistent avec les usages productifs, de la difficile compatibilité de la conservation de la biodiversité avec certaines vocations productives (agriculture intensive), ou des phénomènes de coupures (infrastructures de transport) et d'artificialisation des sols (urbanisation) induits par les usages résidentiels. Ainsi, les usagers de l'espace rural (agriculteurs, artisans, néo-ruraux, touristes, migrants, habitants des périphéries des villes, employés, entreprises ou services de l'Etat…) s'opposent souvent sur l'utilisation de ce dernier et véhiculent des visions différentes, voire opposées. Ces tensions peuvent se transformer en conflits ; toutefois, l'essor des relations conflictuelles dans les campagnes françaises, souvent présumé, reste peu prouvé dans les faits.

Pourtant, alors que les « problèmes » liés aux questions de voisinage et de multi usages de l'espace sont jugés importants, voire centraux, dans les procédures de gouvernance locale ou territoriale, rares sont aujourd'hui les travaux portant sur les conflits dans les espaces naturels, ruraux et périurbains. Ainsi, il n'existe pas de recensement exhaustif des conflits d'usages qui prennent naissance dans ces zones. La plupart des recherches aujourd'hui menées mettent plutôt l'accent sur les procédures de concertation et de négociation au niveau local et présentent un grand intérêt en terme de gouvernance territoriale car elles s'essayent à dégager les pistes de la coopération entre groupes d'acteurs possédant des intérêts divergents et tentent de mettre en évidence des outils de gouvernance. Toutefois, elles font le plus souvent abstraction d'une connaissance approfondie des conflits et reposent souvent sur de hypothèses *ad hoc* ou sur une vision idyllique des relations locales, toutes empreintes d'une désir de communication et de coopération…

Il nous semble pourtant que l'analyse des relations de gouvernance territoriale, ainsi que la définition d'outils de la gouvernance, ne peuvent que reposer sur une connaissance approfondie des conflits d'usage et de voisinage dans les espaces naturels, ruraux et périurbains, sur les modalités de leur émergence et de leur expression, leurs caractéristiques, leurs caractères génériques et idiosyncrasiques, leurs modalités de pilotage et de résolution.

En effet, les injonctions sociales et politiques et la multifonctionnalité des territoires imposent aux différents acteurs du monde rural et périurbain de se concerter pour utiliser l'espace, gérer l'environnement, les paysages et les productions, et contribuer ainsi à différencier les territoires. Ce rapprochement crée des interactions, de nombreux désaccords, des tensions, voire des conflits et des crises entre les acteurs. Il conduit également à l'élaboration de compromis, qui ne sont pas obligatoirement stables, mais révèlent souvent seulement un accord provisoire. Ces interactions et tensions entre acteurs

locaux sont constitutives des modalités de gouvernance des territoires. Si la négociation se révèle fructueuse et les compromis locaux se mettent facilement en place, alors on va vers des relations de coopération, voire de confiance et de synergie. Si, en revanche, les acteurs s'engagent dans une relation d'opposition, les conflits émergent et structurent les relations locales. La gouvernance territoriale vise à gérer les deux types de situations, mais le recours à cette forme d'organisation locale est d'autant plus nécessaire que les conflits s'aiguisent. En effet, rares sont les territoires qui peuvent vivre de longues périodes sans conflits, ne serait-ce que parce les conflits constituent des révélateurs de l'innovation sociale, institutionnelle ou technologique.

Les conflits sont liés au fait que des décisions doivent être prises en commun par les acteurs locaux, sous la pression des contingences techniques, économiques et sociales, afin de favoriser une action collective, et aux dissensions quant à la voie à suivre ou aux actions à entreprendre pour parvenir à la réalisation de cette action collective. Les désaccords peuvent rester au niveau inter-individuel ou se voir portés ou saisis par des groupes d'acteurs ou des porte-parole. Les dispositifs territoriaux qui se mettent en place autour des processus de développement des territoires (ou en tous cas d'une volonté affichée comme telle) constituent les structures de gouvernance des territoires. Ils visent à la constitution ou à la pérennisation de ressources fortement territorialisées, à leur valorisation et à l'obtention de compromis entre acteurs. Les actions collectives impliquant différents acteurs peuvent se mettre en place autour d'un bien commun à tous les participants (un produit et sa réputation, un lieu ou un paysage emblématiques), s'articuler autour d'une structure interne de gouvernance et reposer sur une socle de relations de coopération ou de confiance, ou encore correspondre (quasiment) à un territoire de l'action publique (Région, pays, Parc naturel régional, départements, communautés d'agglomération…), avec la présence d'acteurs représentant des institutions. C'est dans ces arènes que vont se mettre en place les procédures et outils de la gouvernance, en particulier par le pilotage et le dépassement des conflits.

Section 1 - Les travaux qui abordent la problématique des conflits d'usage

1 - L'APPROCHE DES CONFLITS DANS LES RECHERCHES EN SCIENCES SOCIALES

L'étude des conflits est un thème qui met souvent dans l'embarras les approches en sciences sociales. Ainsi que le fait remarquer Touraine, l'analyse des rapports sociaux est sans cesse entraînée vers deux pôles extrêmes, qui concernent respectivement la concurrence et la violence dans les relations entre individus ou organisations d'une part (avec une entrée de type darwinien en termes de sélection naturelle) et les mécanismes d'intégration sociale et de construction de la société sur la base de règles d'autre part (avec une entrée durkheimienne concernant les systèmes de statuts et de rôles des acteurs). Or, aucun de ces deux extrêmes ne rend compte de la dimension quotidienne des conflits entre personnes ou groupes d'acteurs, ni de la complexité de la relation qui s'instaure alors, le plus souvent dans la durée. Ces rapports sociaux peuvent-ils être qualifiés de conflits ? Ils relèvent davantage, semble-t-il, de relations de compétition ou de tensions s'établissant entre des acteurs économiques ou sociaux et évitent d'aborder frontalement les relations conflictuelles proprement dites.

La question des conflits (internes à la société, entre sociétés ou entre modèles possibles de sociétés futures) devient pourtant centrale dès que l'on accepte l'idée que la société est consubstantielle à l'homme et donc que l'hypothèse rousseauiste de l'état idyllique de nature, duquel serait bannie toute forme d'opposition, est exclue. La simple considération du principe de réalité conduit à prendre en compte les relations conflictuelles, et de nombreux auteurs se sont penchés sur cette question, soit par l'examen des conflits sociaux, soit en privilégiant une entrée par les relations inter-personnelles (Touraine, 1978). Depuis Héraclite, qui considère que le conflit est le père de toute relation humaine, et Aristote, pour qui il résulte des conventions imposées par le lien social, l'analyse des conflits reste au cœur de nombreuses approches en sciences sociales.

Les conflits ont intéressé au premier chef des sociologues, tels que Simmel (1992), Weber, Touraine (1978), Freund (1983) ou Coser (1982), qu'ils se consacrent à la dimension sociale des conflits ou aux relations entre personnes ou groupes de personnes. En dépit de leur diversité, ces auteurs ne remettent jamais en question l'importance et le rôle central joué par les relations conflictuelles, certains s'attachant davantage à l'analyse des conflits entre groupes sociaux ou classes sociales, les autres préférant se pencher

sur une définition plus précise des conflits inter-personnels, leur qualification, leur genèse et leur histoire. Ils s'opposent, par leur acception du conflit comme un moteur des relations humaines, à un courant fonctionnaliste pour lequel le conflit est un indicateur de mauvais fonctionnement social et doit être éliminé (Merton, Mayo).

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

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

Enfin, l'étude des conflits a également attiré l'attention d'autres disciplines, au premier rang desquelles les spécialistes des guerres et des conflits armés, qui depuis Clausewitz se sont penchés sur cette situation extrême, en mettant l'accent sur les questions de stratégie, mais également d'agressivité des êtres humains et leur nécessaire expression (Bouthoul, 1976). On retrouve cette approche chez les éthologues issus de l'école de Lorenz, en ce qui concerne en particulier l'analyse de l'agressivité et la définition des conflits intra spécifiques.

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

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

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

2 - LES TRAVAUX RECENTS

Une analyse rapide de la littérature, toutes disciplines confondues (droit, géographie, sociologie, économie, sciences politiques), montre que, même s'il y encore peu d'études consacrées aux conflits dans les espaces naturels et ruraux, co-existent aujourd'hui trois catégories de recherches qui abordent ce sujet de manière plus ou moins directe et se posent des questions en termes de conflictualité des relations à l'espace (Caron et Rialland, 2000). On trouve ainsi :

i) des travaux que l'on peut qualifier de monographiques, dans la mesure où ils se nourrissent de terrains circonscrits. Ils sont centrés sur certains conflits qui ne sauraient être considérés comme représentatifs à

l'échelle du territoire métropolitain. On peut citer pour exemple le cas de la mobilisation d'une petite région agricole contre un tracé du TGV Méditerranée de 1990-1992 (Lolive), les conflits engendrés par les odeurs d'élevages dans le département de la Dordogne (Nicourt, Girault et Bourliaud), les conflits liés aux projets d'agrandissement ou de création de nouveaux élevages industriels dans une commune périurbaine de l'agglomération nantaise (Rialland), les conflits induits par les usages concurrents du marais Poitevin (Billaud), etc. Dans cette première catégorie, les conflits sont analysés à travers leurs enjeux, leurs acteurs et les stratégies que ces derniers mettent en œuvre et la description du déroulement du conflit. En fonction de leurs appartenances disciplinaires les auteurs mettent plus ou moins l'accent sur les modalités de résolution, formelles ou non, des conflits étudiés.

ii) des travaux qui privilégient la situation conflictuelle ou potentiellement conflictuelle avec une vue plus générale. Dans certains cas l'objectif poursuivi les auteurs est de mettre en évidence que les conflits, par delà leur diversité, obéissent à des règles communes. Dans cette perspective, la démarche de certains géographes (Charlier, Dziedzicki) consiste à replacer la relation à l'espace et au territoire au centre de l'analyse des situations conflictuelles. Il s'agit d'identifier, de localiser et de comprendre, d'un lieu à l'autre et d'une époque à l'autre, la dynamique de la nature des facteurs de conflit. Soulignons l'intérêt de la démarche de Charlier : l'analyse géographique des conflits environnementaux qu'il entreprend repose, outre l'exploitation de travaux monographiques, sur la constitution d'une base de données quantitative et qualitative sur les conflits. D'autres travaux privilégient une perspective différente : ils s'attachent à explorer " l'en deça " de la situation conflictuelle. Le conflit est alors appréhendé comme le symptôme des failles, des tensions, des contradictions du système social, politico-administratif ou juridique (absence de lieu et de procédures de concertation entre les acteurs concernés, absence de garanties quant à la prise en considération des avis exprimés par les populations locales, analyse du rôle joué par les associations de protection de l'environnement entre médiation et relais des politiques publiques en matière d'environnement, etc.). Dans cette perspective, certains auteurs s'intéressent aux opportunités d'apprentissage, d'évolution des normes sociales offertes par les conflits. Lascoumes s'attache par exemple à montrer leur rôle dans l'évolution des normes de pollution et des pratiques en la matière. Dans *La renaissance rurale*, Kayser propose une recension d'un certain nombre de travaux visant à mettre en évidence les effets conflictuels de la recomposition sociale, de la pression sur l'espace, des rivalités interpersonnelles, sur la compétition pour le pouvoir local. Cette compétition peut être appréhendée de deux manières différentes. Elle peut être perçue soit comme un mécanisme de régulation dont le but est l'ajustement progressif du conseil municipal aux transformations socio-démographiques des communes rurales, soit, au contraire, comme l'expression d'une lutte réelle entre des groupes aux intérêts divergents et qui sont porteurs de politiques alternatives. Enfin, l'émergence de mécanismes de capitalisation des expériences tirées de la gestion des crises et des conflits est au centre des préoccupations d'autres auteurs (voir les études prospectives lancées par le Laboratoire " Société Environnement et Territoire " de l'Université de Pau -UMR 5603 du CNRS- portant sur les controverses engendrées par les grands projets d'aménagement).

iii) enfin, une troisième catégorie de travaux recouvre des réflexions sur les conflits aux détours de recherches qui ne sont pas focalisées sur ce thème mais abordent, suivant des approches disciplinaires diverses, des sujets conflictuels tels que l'aménagement du territoire (par exemple l'ouvrage de Zuindeau consacré aux modalités d'articulation des diverses dimensions, locale, méso et globale inhérentes à la mise en œuvre d'un développement durable[1]), la gestion et la protection des milieux naturels (voir Bontron et al. 1989[2], Larrère 2000, Rémy et al. 1999, Duran 1998, Point 1998, Charles & Kalaora 2001[3]), le droit l'environnement, la pollution et les nuisances (voir Doussan 1995, Romi 1998, Larrouy-Castera 2000,

---

[1] Zuideau B. (éd.), [2000], Développement durable et territoire, Lille, Presses Universitaires du Septentrion. On pourra également se reporter à : Carrière J.-P. & Mathis P. (éds), [1995], L'aménagement face au défi de l'environnement, Poitiers, ADICUEER, ainsi qu'à : Institut Français d'Environnement et DATAR (éds), [2000], Aménagement du territoire et environnement, Politiques et Indicateurs, Orléans, IFEN.

[2] Bontron J.-C. & Brochot A., [1989], " La nature dans la cage des réglementations … A propos des réserves naturelles ", in, MATHIEU N. et JOLLIVET M., *Du rural à l'Environnement, La question de la nature aujourd'hui*, Paris, A.R.F. Editions & L'Harmattan, pp.234-241.

[3] Charles L & Kalaora B., [2001], " La nature administrée ", *Le Débat*, n°116, Septembre-Octobre, pp.47-63.

Lorvellec 2000, Pivot 2000), le tourisme et les loisirs (Commissariat général au Plan 1991), l'économie de l'eau (Ollagnon 1998[4], Lahaye 2001[5]), etc.

Section 2 - Identification de la notion de conflit

Lutte entre deux personnes, conflits d'intérêts, affrontements violents entre des parties armées… Si ses définitions sont nombreuses et multiformes, le conflit implique toujours, quels que soient ses origines, ses objectifs et son déroulement, une opposition ou un antagonisme entre des catégories d'acteurs aux intérêts momentanément ou fondamentalement divergents. Mais qu'est-ce au juste qu'un conflit ? Est-ce simplement une opposition, une tension, voire une concurrence ? Est-ce que le conflit est un moment particulier, qui marque une opposition avec des phases de coopération, ou de négociation, ou au contraire dure-t-il ?

1- Conflits et Tensions

Pour répondre à ces interrogations il est nécessaire de donner une définition du conflit qui permette de l'identifier et de l'autonomiser par rapport à des formes présentées comme voisine comme la concurrence, la tension ou les controverses. Afin de réaliser ceci il faut établir une distinction fondamentale entre les notions proches de conflit et de tension.

Les notions de tension et de conflit sont voisines, mais celle de tension est porteuse d'un sens plus général. Afin de les distinguer nous nous appuierons sur les concepts *d'engagement* et d'*engagement crédible*, présentés et développés par les analyses en termes de théorie des jeux. L'engagement a pour but de crédibiliser la position de l'une des parties prenantes dans une relation de face à face entre deux individus ou lors d'interactions de groupes. Il s'agit, par exemple, dans le cas des barrières à l'entrée à un marché, de montrer que l'on n'est pas disposé à laisser s'installer un autre concurrent sur le marché par la mise en place d'une nouvelle campagne de publicité ou encore, dans un cadre coopératif, de manifester une volonté de coopération en partageant un certain nombre d'informations de nature technique avec un futur allié. L'engagement possède ainsi une double fonction, puisqu'il consiste à la fois à fournir un signal clair aux autres parties prenantes de la relations (je suis disposé à coopérer, ou à faire la guerre) et à se contraindre soi-même à s'engager dans la voie que l'on a indiqué. C'est la raison pour laquelle l'engagement se caractérise par le fait qu'il implique un coût qui peut être de nature monétaire (je dépense une somme importante pour ma campagne de publicité) ou plus hédonique (je partage des informations, je prends le temps d'apporter mon aide à un partenaire…). Il est donc un facteur de crédibilisation de la démarche, en même temps qu'une contrainte que l'on s'impose et qui guide l'avenir. Même en cas d'échec de la démarche, l'engagement reste, et il est coûteux.

La notion d'engagement va se révéler utile à la distinction entre l'expression d'un conflit et celle d'une tension. Les tensions sont très courantes dans les relations humaines, qu'elles soient de nature interpersonnelle, qu'elles se déroulent au sein des groupes d'acteurs, des organisations ou dans les réseaux de personnes. Elles peuvent se produire à n'importe quel moment et ne pas être synonymes de conflits. La tension peut s'élever ou retomber, sans que la crise apparaisse. Il ne s'agit donc pas d'une catégorie analytique pertinente, car elle présente un contenu peu fixé et qui recouvre en fait différentes situations, que nous n'avons pas prises ici comme objet d'étude. En revanche, le conflit peut être facilement identifié et distingué de la tension en faisant usage de la notion d'engagement. En effet, l'engagement va traduire le passage d'un état de dysfonctionnement ou de difficulté de coordination et d'échange (la tension) à une situation d'opposition frontale (le conflit). On prend la décision de s'engager dans le conflit et l'on se donne les moyens d'y parvenir : l'engagement est clair, pour les adversaire, comme pour les alliés.

---

[4] Ollagnon H., [1998], " La nappe d'Alsace, exemple de la qualité de la gestion des eaux souterraines ", in BARRAQUE B. et THEYS J. (éds), *Les politiques d'environnement, Evaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Editions Recherches, pp.115-118.

[5] Lahaye N. (2001), Gouvernance territoriale d'un espace d'intérêt public : le rôle de la proximité face à l'enjeu d'un développement durable territorial, *Etudes et Recherches* (à paraître).

On dira alors qu'une tension entre parties prenantes désigne une opposition sans engagement des protagonistes, alors qu'un conflit prend naissance avec l'engagement de l'une des parties. Cet engagement se définit par la mise en œuvre d'une menace crédible, qui peut prendre différentes formes :

- le recours en justice (demande de jugement par les tribunaux) ;
- la publicisation (différend porté devant des instances publiques ou des représentants des services de l'Etat) ;
- la médiatisation (différend porté devant les média, presse, radio, télévision…) ;
- les voies de faits ou la confrontation verbale ;
- productions de signes (panneaux interdisant un accès, barrières...).

La distinction entre conflits et tensions devient ainsi patente, au niveau analytique comme à celui de la relation humaine. L'engagement traduit bien l'expression du conflit et se marque par des actes techniques ou des actions qui déterminent et contraignent l'avenir des parties prenantes. Il traduit non seulement un degré supplémentaire d'opposition, mais surtout l'entrée dans une phase active de confrontation.

2 - CONFLITS ET CONCURRENCE

Les économistes contemporains font peu usage de la notion de conflit[6], lui substituant le concept plus neutre de concurrence. Il est vrai que ces deux notions possèdent un certain nombre de points communs et de ressemblances car i) elles reposent sur une opposition entre des parties bien distinctes, qui se constituent en deux entités ou « camps » autonomes, ii) ces parties poursuivent des objectifs antagoniques et s'opposent sur le gain final de l'opération, iii) elles refusent d'envisager des solutions de nature coopérative, chacune excluant de négocier avec l'autre et de partager le gain.

Toutefois, des différences encore plus importantes séparent les deux notions. En effet, la concurrence, si elle fait référence à une lutte pour l'obtention d'un gain, repose sur l'idée d'un concours devant se dérouler dans le cadre de règles précises et préalablement fixées. Ces règles seront fixées par les participants ou, le plus souvent, par des instances extérieures qui tiendront compte non seulement des intérêts des parties prenante au processus de concurrence mais également du bénéfice social de cette relation, en particulier en termes de baisse des prix pour les consommateurs. On est ici très loin de la notion de conflit, puisque, avec ce type d'approche, s'instaure l'idée d'une compétition loyale, objective et correcte, dont l'idéal est atteint dans le cas de la concurrence parfaite et les pratiques déviantes (dites anti-concurrentielles) sanctionnées dans le cadre des politiques de la concurrence. Le processus de coordination entre acteurs se voit ainsi réduit à une lutte ferme mais courtoise, menée dans le cadre d'un tournoi dans lequel le meilleur l'emporte, pour le bien de la société. Toute considération sur le pouvoir est évacuée des domaines d'investigation de l'analyse économique orthodoxe et abandonnée aux autres sciences sociales, excepté pour les relations situées dans le champ des organisations, pour lesquelles les conflits sont résolus par la hiérarchie[7]. L'économiste se concentre sur les divergences d'intérêts, s'interrogeant sur les modalités de conciliation entre les intérêts particuliers et l'intérêt général, le marché étant conçu comme l'arrangement institutionnel permettant d'aboutir à une telle conciliation. Les conflits, porteurs d'affrontements pouvant devenir violents, souvent menés en dehors des règles du marché, sont éliminés de cette vision. Les seules déviations acceptées par rapport au modèle canonique concernent des situations de monopole ou d'oligopole naturels associés à des considérations techniques particulière, comme par exemple dans le cas des industries de réseaux…

Ce tropisme est fort dans l'économie régionale et l'économie de la proximité, qui adhèrent souvent à une vision optimiste des propriétés des relations locales. Certes, ces approches acceptent les disfonctionnements du marché, au niveau général ou global, et considèrent avec scepticisme les vertus de la concurrence. Mais le local, les relations de proximité, sont censées y apporter un correctif, en particulier grâce aux vertus supposées de la relation de face à face, de la proximité géographique, des faibles distances, du développement par le bas ou de la gouvernance territoriale. En particulier, l'analyse des

---

[6] L'absence de cette entrée dans la plupart des dictionnaires d'analyse économique est assez symptomatique.

[7] Tinel, B. (2002), Hiérarchie et pouvoir en microéconomie : histoire d'un dialogue houleux entre le courant radical et le *mainstream*, *Economies et Sociétés*, Série Oeconomia, PE, n° 32, 11-12, pp. 1789-1821.

relations de proximité relève souvent d'un angélisme conduisant à attribuer de fortes qualités réparatrices à la proximité géographique, qui agirait comme un baume sur les échecs du marché et constituerait un remède infaillible aux pannes de coordination.

3 - Les Modes de Resolution des Conflits

Vouloir résoudre les conflits signifie que l'on pense que ces derniers ne sont pas intrinsèques à la société et qu'il est possible de trouver une issue et une fin aux affrontements par l'intermédiaire d'une modification des comportements des agents. Ces modifications vont passer par un changement des pratiques de ces derniers, mais également par un changement des règles et stratégies des institutions ainsi que des politiques mises en œuvre dans ce cadre. Les auteurs qui considèrent que le conflit est inhérent à la société préfèrent plutôt parler de management ou de gestion des conflits.

Les analyses de résolution des conflits sont apparues au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, et ont trouvé toute leur extension depuis la fin des années cinquante. Leur objectif est d'aider les parties prenantes d'un conflit à analyser les causes de ce dernier et d'explorer les stratégies de changement possible au sein du système qui les a engendré (Jeong, 1999). La méthode suivie consiste à s'attaquer aux causes proprement dites du conflit, avec l'idée que toute autre forme d'action serait inutile puisque de nature périphérique et aboutirait à une reproduction de la tension.

La résolution du conflit repose sur un changement des perceptions des acteurs en présence et sur la reconnaissance que l'autre partie possède des besoins légitimes. Elle dépend :

- de la nature du conflit en cours ;
- de la nature des intérêts en présence ;
- de l'existence d'options alternatives ;
- de l'engagement des parties dans la procédure de résolution des problèmes.

Dans tous les cas, il est admis que des conflits d'intérêt, ou ayant des origines matérielles, seront plus faciles à résoudre que des conflits portant sur des valeurs ou des besoins fondamentaux.

On distingue alors trois voies principales de traitement des conflits, qui sont précisées ci-dessous.

i) Le modèle de dissuasion (ou *deterrence model*), repose sur la force et l'autorité. La résolution se fait de manière autoritaire et par la voie hiérarchique. Ce modèle est simplement noté pour mémoire car il n'est évidemment pas considéré comme une bonne manière de résoudre, et encore moins de prévenir, les conflits. De plus, il repose sur l'idée que le conflit est inhérent à la nature humaine, et que l'on peut seulement le contenir et pas l'éteindre, ce qui est contradictoire avec l'option de résolution des conflits.

ii) Le modèle de résolution « alternative » des différends (*alternative dispute resolution model*) suggère une forme de coopération volontariste basée sur la discussion entre les parties. Son approche, en accord avec celle du contrat social rousseauiste, est critiquée car on lui reproche de ne pas tenir compte des disparités de pouvoir. Il pourrait ainsi être assimilé à une forme de contrôle social profitant aux plus puissants. En effet, l'*alternative dispute resolution* est de type purement individualiste et ne prend pas en compte les inégalités structurelles de la société. On considère qu'il suffit que les parties aient une connaissance suffisante de la nature de leur conflit pour arriver à le résoudre, ce qui équivaut à réduire le conflit à un problème de communication et à penser que le recours au tribunal exprime une « dépossession » des acteurs d'une gestion intersubjective de leur conflictualité.[8]

iii) Le modèle des besoins fondamentaux (*basic needs model*) repose sur l'idée que les besoins fondamentaux des individus ne sont pas résolus, ce qui explique l'apparition du conflit. Contrairement au modèle de dissuasion, qui considère le conflit comme inhérent à la nature humaine, il pose la possibilité de résolution des conflits, qui sont dus à des manques de nature matérielle, sociale ou éthique. La satisfaction de ces besoins va permettre la survie, l'expression de l'identité, la reconnaissance et le développement des individus et donc la disparition des conflits.

---

[8] Pour une critique étayée d'idéologie des ADR, cf. E. Serverin, Le médiateur civil et le service public de la justice, *Revue Trimestrielle de Droit Civil* , avril-juin, 2003, pp. 229-246.

Les analyses en termes de résolution des conflits considèrent alors généralement plusieurs manières de traiter de la question des conflits, parmi lesquelles certaines sont bien évidemment privilégiées. Il s'agit, selon un classement allant de la solution la plus autoritaire à la plus consensuelle et de la mise en place de moins en moins coercitive des décisions ou des accords :

- de la négociation, qui rythme la vie quotidienne et constitue avant tout un mode de prévention des conflits ;
- du jugement par les tribunaux ;
- de l'arbitrage, qui consiste à demander à un arbitre de trancher le conflit. On peut le considérer comme une catégorie informelle de jugement, se distinguant principalement de la justice par le fait que ce sont les parties en présence qui choisissent leur arbitre ;
- de l'*ombudsmancy*, qui consiste en de la médiation entre les particuliers et les Pouvoirs Publics, et qui joue un rôle important dans les situations ou les agents individuels ou collectifs doivent être protégés des abus du Public ;
- de la médiation, qui repose sur l'intervention d'une tierce partie dans la discussion. Cette forme de résolution, jugée plus démocratique que le recours aux tribunaux ou l'arbitrage, est de nature volontariste, car elle fait appel au consentement des parties en présence. La tierce partie, qui doit créer de la confiance et laisser se développer la discussion, doit également être davantage intéressée par le processus de dispute et de résolution que par le contenu du conflit. Elle va chercher à dégager un compromis acceptable par tous ;
- le consensus (*negociation rule making*) est une procédure employée quand de multiples parties discutent à propos de problèmes complexes. Elle se distingue donc des méthodes de résolution appliquées à seulement deux parties et consiste i) à désigner une tierce partie, ii) à identifier des participants (représentants des divers intérêts en jeu) pouvant travailler ensemble à résoudre le conflit, iii) à explorer les problèmes et les options possibles avec la tierce partie. La résolution repose sur un processus de compréhension des positions respectives et antagoniques. Cette solution est réputée fonctionner particulièrement bien dans les conflits portant sur le manières d'atteindre certains objectifs ;
- les séminaires de résolution des problèmes (*problem-solving workshops*) ont pour objet de permettre aux parties porteuses du conflit d'identifier et de comprendre les besoins de leurs opposants. Chaque partie doit progresser dans la compréhension de l'autre. Il s'agit du plus faible degré d'autoritarisme dans la résolution des conflits. Plutôt que de chercher un compromis acceptable, comme dans le cas de la médiation, les « facilitateurs » aident les participants au séminaire à identifier les besoins caché ou masqués.

Dans tous les cas, on considère qu'il est important de remonter à la source des conflits, de les discuter et de les analyser. Seule cette méthode, qui n'est pas permise par le traitement en justice, permet d'apporter une résolution aux conflits.

On retrouve une idée voisine avec les travaux sur les résolutions de conflits dans les relations productives. Ainsi, Gobeli et *alii* (1998), qui ont étudié le développement de nouveaux logiciels et les problèmes de conflits qui pouvaient apparaître à ce sujet, distinguent cinq modes de résolution possibles :

- la confrontation, qui consiste à reconnaître que les désaccords existent et ensuite à s'engager dans une résolution de problèmes coopérative (incluant l'ensemble des membres de l'équipe projet) ;

- le « *give and take* », qui consiste à reconnaître l'existence des conflits et à chercher une solution constituant un compromis pour chacune des parties en présence ;

- l'évitement, qui consiste à éviter toutes les formes de confrontation, à nier leur existence et le fait qu'une action devrait être entreprise ;

- l'aplanissement, dans lequel les confrontations sont reconnues mais où elles sont minimisées ; la recherche de solution tend alors vers le consensus ou vers une solution superficielle qui n'évite pas la reprise du conflit ultérieurement ;

- la solution autoritaire (*forcing*), où une des parties impose sa solution à l'autre.

Enfin, une approche particulièrement intéressante, et qui peut tout à fait être mobilisée dans le cadre qui nous intéresse, est celle développée par Hirschman dans le cadre du tripode *exit*, *voice* ou *loyalty*, qui n'est pas spécifiquement dédié aux questions spatiales mais peut parfaitement s'y adapter. En situation de différend entre des parties, opposées par exemple au sujet d'un projet commun, Hirschman identifie trois cas, qui définissent autant de solutions et d'issues à la tension qui s'installe :

- la solution *exit* consiste à abandonner le terrain à son adversaire ; dans notre cas particulier il s'agit sans aucun doute de se délocaliser et de changer d'espace ou de territoire ;
- la solution *voice* consiste à s'opposer à la décision prise et à la contester en prenant la parole ou en donnant de la voix ; dans notre cas, il s'agit d'entrer en opposition et probablement de s'engager dans un conflit ;
- la solution *loyalty* consiste à accepter la décision prise, même si elle est considérée comme non valable, et à « jouer le jeu » en silence ; dans le cas présent, il s'agit de se conformer aux options qui ont été définies démocratiquement ou par la voie hiérarchique, ou encore de en pas donner suite aux jugements édictés par les tribunaux, fussent-il considérés comme non conformes aux attentes d'une des parties en présence.

Section 2 - Notre approche

Qui veut comprendre les dynamiques des espaces ruraux et périurbains doit s'intéresser aux conflits qui les traversent ! C'est sur cette assertion que s'est construit, depuis trois ans, le programme de recherche sur les conflits d'usage et de voisinage et leurs modalités de gouvernance, mené conjointement, dans le cadre français, par différentes équipes appartenant à des organismes de recherche publique tels que l'INRA (Institut National de la Recherche Agronomique), le CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique), l'INA-PG (l'Institut National d'Agronomie Paris-Grignon) et l'ENGREF (Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts). Ce présupposé de base, qui consiste à prendre les conflits au sérieux et à les étudier de près, repose sur trois constatations :

- les conflits et les tensions, nombreux au sein de ces espaces, jouent un rôle dynamique structurant dans la construction des nouvelles régulations territoriales et des relations entre les groupes d'acteurs qui les habitent ou les visitent ;

- on trouve beaucoup de travaux consacrés aux processus de médiation, de négociation, de concertation, de coopération, de rapprochement des parties adverses… c'est-à-dire des travaux qui se situent en aval des situations conflictuelles proprement dites et consistent avant tout à chercher des modalités d'atténuation ou de résolution des conflits ;

- il existe peu de recherches analysant les origines, les manifestations et le déroulement des conflits dans les espaces ruraux et périurbains. En particulier rares sont les travaux qui se penchent sur l'expression matérielle et localisée de ces phénomènes.

C'est ce dernier type de recherche qui est ici privilégié, avec l'idée délibérée de faire ressortir les conflits, les tensions, et leurs éventuelles modalités de résolution ou de gouvernance.

1 - Les insuffisances des travaux contemporains en termes d'analyse spatiale

S'il est un domaine où l'analyse spatiale semble s'imposer, c'est bien celui des tensions et des conflits de voisinage, entre autres dans les espaces ruraux et périurbains. Pourtant, l'essentiel de la littérature économique consacrée à ce sujet est traité en termes d'approche des droits de propriété ou d'économie de l'environnement, en dehors de toute référence ou réflexion un peu élaborée sur le contexte spatial au sein duquel se déroulent ces opérations. Les travaux consacrés à l'intégration des problématiques spatiales dans la prise en compte des espaces naturels et ruraux restent, de manière paradoxale, rares (Jackman 1975), et souvent cantonnés à la dimension environnementale et au cadre régional (Nijkamp et al. 1992, Hardy et Lloyd 1994, Gibbs et al. 1996, Zuindeau 1997, Theys 1999). Plus singulières encore sont les recherches qui tentent de marier les dimensions droits de propriété et paysagère (Facchini, 1994), ou qui s'intéressent aux formes de coordination locales autres que le marché (Gaussier et Planque, 1999).

Cette situation peut s'expliquer par une méfiance ancienne de l'analyse économique à l'égard de la dimension spatiale, ainsi que par l'absence, jusqu'aux années 90, d'outils réellement performants pour le traitement des questions de géographie dans le cadre standard. La focalisation sur la région se comprend également à partir du moment où il s'est longtemps agi du principal point d'entrée de l'économie régionale et spatiale, l'intérêt pour le local ressortant d'une approche plus récente, initiée par les recherches en termes de districts puis de milieux. Toutefois, le manque ainsi constaté conduit à s'interroger sur la disponibilité d'outils pouvant servir, dans la trousse des économistes du local ou des spécialistes de l'aménagement du territoire, à une prise en compte de la question des conflits de voisinage et de l'attribution des droits de propriété, en particulier dans le cadre des espaces naturels et ruraux.

L'approche en termes de proximité peut constituer une réponse partielle à cette demande, en particulier en ce qui concerne les dimensions de coordination locale et de prise en charge institutionnelle évoquées plus haut en réponse aux conflits locaux de voisinage. Ce courant d'analyse s'intéresse en effet en priorité aux questions de coordination au niveau local, en mettant l'accent sur l'importance des facteurs organisationnels et institutionnels dans l'activation possible d'une proximité géographique qui n'est pas nécessairement porteuse d'interactions positives (Gilly et Torre 2000).

Nous considérons que la proximité géographique peut se révéler, dans certaines conditions, porteuse de situations conflictuelles et contribuer à l'apparition de tensions. Par tension nous désignons (Torre et Caron, 2002) le sentiment ressenti par des usagers de l'espace quand des événements extérieurs – produits par des tiers (agents humains) ou par des causes non humaines (par exemple une coulée de boue due à un épisode de pluviosité) – viennent les affecter de manière négative. Une tension, nous l'avons vu plus haut, se transforme en conflit quand apparaissent des divergences de points de vue ou d'intérêts entre agents utilisateurs ou groupes d'usagers différents de l'espace, plus précisément en cas d'engagement d'une des parties, qui se conçoit comme la mise en œuvre d'une menace crédible. Les indicateurs de cet engagement peuvent consister en l'action juridictionnelle, la médiatisation, la confrontation et la production de signes. Les conflits peuvent alors donner lieu à des débats, des luttes, mais également déboucher sur des accords, des arrangements, qui ressortent de la proximité organisée.

2 - NOS HYPOTHESES DE TRAVAIL

Notre travail de terrain repose sur un certain nombre d'hypothèses, qu'il est nécessaire de chercher à valider ou à invalider dans le cours de la recherche.

Pour nous, le conflit ne constitue pas la dernière étape de la dégradation d'une relation, il ne représente pas non plus un échec du marché ; c'est une modalité de coordination des acteurs parmi d'autres, un lien social, avec son histoire, ses développements, ses pics et ses moments d'apaisement. Il représente, en quelque sorte, le négatif des phases de concertation.

Les coordinations locales, qu'il s'agisse de relations entre l'agriculture et les usages résidentiels dans les zones rurales ou périurbaines, de localisation d'un centre de traitement de déchets, ou de construction d'une infrastructure de transport, ne sont pas exclusives de la conflictualité : alors que la théorie économique tend à opposer la coordination au conflit[9], nous avons considéré ces deux phénomènes comme complémentaires, dans la mesure où ils coexistent dans les dynamiques collectives locales. Les dynamiques locales concernent en effet des processus multidimensionnels, socio-démographiques, économiques, voire symboliques, qui génèrent des tensions ou des conflits mais ne débouchent ni sur un état de paix et d'harmonie constant, ni sur un état de guerre ouverte. Dans le même temps, les nécessités de la vie en société conduisent à l'imposition de contraintes pour certains en contrepartie du bien-être collectif : on peut difficilement faire l'impasse sur la création d'installations de traitement des déchets, de routes, de ponts, d'activités économiques, etc. qui sont des processus qui comportent une dimension de coordination.

Les coordinations sont situées dans des procédures plus ou moins denses ou complexes selon les cas, mais elles mettent en jeu des intérêts contradictoires ou antagoniques, des intérêts privés et un intérêt public, avec lesquels il est indispensable de composer. Les modalités d'émergence et de résolution ou de gouvernance des conflits deviennent alors un objet de recherche que nous avons entrepris de saisir en

[9] B. Théret, Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation: vers une nouvelle synthèse institutionnaliste *?, La Lettre de la Régulation*, n° 35, 2000.

évitant deux écueils : soit considérer la coordination comme un processus harmonieux engageant des êtres moraux participant de la construction du bien commun, soit au contraire penser la conflictualité comme révélant un dysfonctionnement de la coordination, c'est-à-dire un phénomène pathogène.

En conséquence, les conflits ne sont pas considérés ici comme des facteurs qui entravent le développement mais comme faisant partie intégrante des processus dynamiques de développement local. Ils sont moins le signe d'un écart à ce que l'on pourrait appeler un sentier de développement harmonieux que le produit lié des dynamiques locales et des recompositions des usages des espaces ou des rapports entre espaces, par exemple entre les villes et les campagnes environnantes, ou entre espaces industriels et espaces naturels. On peut considérer que les processus de recomposition spatiale sont des phénomènes objectifs qui peuvent faire naître ou accentuer des conflits au cours du temps. Ainsi, la diffusion des usages résidentiels des campagnes périurbaines par l'extension de la localisation résidentielle des classes moyennes-supérieures hors des villes où se situent les lieux de travail, ou les pressions sur le foncier périurbain que les dynamiques urbaines impliquent, sont deux exemples de processus objectifs qui peuvent être des facteurs explicatifs de l'émergence de situations conflictuelles qui n'existaient pas antérieurement. Notre hypothèse est qu'il n'y a pas de déterminisme en la matière : nous le verrons, des processus objectifs similaires peuvent donner lieu à des conflictualités différenciées selon les zones. Cette différenciation exprime des *engagements* souvent spécifiques.

La notion de conflit d'usage et de voisinage, telle que nous l'avons mise en œuvre, renvoie ainsi à trois dimensions-clé :

- *elle manifeste l'opposition entre des utilisateurs de l'espace dont les préférences sont antagoniques ;*
- *elle suppose un engagement de l'une des parties, c'est-à-dire une action qui fait passer d'une situation de tension à une situation de conflit ;*
- *elle peut constituer l'un des fondements de l'innovation territoriale.*

Ainsi, et si nous nous rangeons aux côtés des auteurs qui considèrent que « la société est production conflictuelle d'elle-même » (Touraine, 1978, p. 104), notre approche des conflits reste avant tout de nature pragmatique et repose sur des outils de terrain, que nous allons maintenant présenter.

3 - LA METHODE DE TRAVAIL

La méthode de travail que nous avons mis en place pour identifier les conflits et tensions, leurs modes d'expression et de gouvernance, est essentiellement de nature pragmatique. Tenant compte du fait que la majorité des approche en sciences sociales traite de la question des conflits d'usage et de voisinage en abordant leurs modalités de résolution et sans se préoccuper de manière très précise de leurs modalités d'expression propres, nous avons décidé de prendre résolument le contre-pied de cette démarche. Notre approche est avant tout un repérage et une analyse des différentes formes de conflits présentes dans les espaces naturels, ruraux et périurbains, au sein des zones considérées dans le cadre de notre étude : le pays Voironnais en Isère, le pays de Caux et l'estuaire de la Seine, l'estuaire de la Loire en Loire-Atlantique.

Pour ces raisons, notre programme de recherche est délibérément construit sur des fondements empirico-déductifs et se donne pour objectif d'analyser les modalités d'émergence, le déroulement et les tentatives de résolution des conflits au sein de l'espace français. Sur la base d'une grille de lecture des conflits, élaborée à partir des expériences des membres du groupe, nous avons procédé à des investigations portant sur ces trois zones significatives de l'espace national.

Ce travail a été réalisé en utilisant trois sources différentes, qui présentent chacune des biais mais offrent une complémentarité satisfaisante. Il s'agit, respectivement :

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

i) Les enquêtes à dire d'experts

Une première série d'entretiens a eu pour but d'identifier dans chaque terrain les dynamiques d'évolution des espaces ruraux et périurbains concernés, de repérer les types de conflits et de tensions en rapport avec les usages concurrents des espaces ruraux et d'appréhender les solutions mise en œuvre en termes de gouvernance territoriale. Certains de ces entretiens ont donné l'occasion d'obtenir des documents écrits comportant divers renseignements sur la zone d'étude.

Ces entretiens se sont déroulés entre décembre 2002 et octobre 2003. Plus de 100 interlocuteurs (26 dans le Voironnais, 28 en Seine Maritime, 52 en Loire-Atlantique) ont ainsi été rencontrés. Les informateurs interrogés devaient permettre de refléter une forte variété d'opinion en raison de la diversité de leur appartenance institutionnelle. Les personnes rencontrées exerçaient des fonctions au sein [10] :

- de collectivités territoriales,
- des services de l'Etat,
- de l'activité agricole et sylvicole,
- de la protection de l'environnement,
- du secteur parapublic (agences de l'eau, syndicats de bassin, etc.)
- de la chasse et de la pêche.

D'une durée variant entre une et deux heures, les entretiens ont été organisés sur un mode non directif à partir d'un guide présenté en annexe (**annexe n° 1**). Trois familles de questions étaient évoquées, consistant à recenser les activités et leur lien à l'espace rural, à évoquer les relations entre l'activité principale de l'interlocuteur et les activités portées par d'autres catégories d'utilisateurs, à faire décrire les mécanismes de résolution ou de prévention des conflits. Différentes questions de relance étaient prévues et posées le cas échéant. Les entretiens ont été le plus souvent individuels, même s'il est arrivé qu'un collaborateur de l'interlocuteur soit convié à l'entretien. Réalisés le plus fréquemment sur les lieux de travail des personnes rencontrées, ils ont été quelquefois enregistrés mais le plus souvent relevés par prise de note. Chaque entretien a fait l'objet d'une transcription assez complète où les aspects factuels sont organisés autour de quelques thèmes : la présentation de l'institution, les usages concurrents de l'espace, les modalités de résolution et processus de gouvernance.

Les personnes enquêtées étaient amenées à discuter autour d'une grille ouverte, possédée par les enquêteurs mais pas par les enquêtés. Cette grille opérationnelle de lecture des conflits avait pour objectif de ramener dans nos filets le maximum d'informations concernant les conflits et leurs évolutions. Nous avons fait le choix de nous intéresser à des conflits localisés, nés à propos d'usages concurrents de l'espace et s'exerçant sur un support matériel. Elle permettait donc d'approfondir la compréhension des processus conflictuels, de les décrire et d'en décortiquer les éléments constitutifs suivants :

- *la matérialité du conflit* : la nature des espaces supports de la relation conflictuelle, sa localisation, sa date approximative, sa durée et son déroulement fournissent des éléments essentiels pour appréhender la dynamique des relations dans le temps et l'espace ;

- *les acteurs des conflits* : parmi les usagers ou groupes d'usagers des espaces ruraux et périurbains, nous distinguons les acteurs porteurs d'un usage productif de l'espace, qu'ils en soient ou non propriétaires (exploitants agricoles et forestiers, artisans et industriels, producteurs de services récréatifs…), de ceux dont l'usage n'a pas de fins productives, qu'ils soient présents de manière ponctuelle ou continue sur l'espace concerné (résidents, chasseurs, pêcheurs, sportifs, randonneurs, touristes, résidents secondaires…). Différentes configurations d'oppositions apparaissent, y compris entre acteurs d'un même usage. Une attention particulière est portée ici aux dispositifs publics locaux, susceptibles d'exacerber et de cristalliser certaines tensions en conflits ;

- *les motifs du conflit et la manière dont il naît*, qui participent de sa genèse, sont également porteurs de sens. L'élément déclencheur peut être matériel, lié à la modification d'un bien ou de ses usages, ou naître d'une anticipation de cette modification, avant sa concrétisation. Les causes matérielles du conflit peuvent être liées, en première instance, à l'émission d'effets externes négatifs (pollutions, nuisances olfactives, écoulement des

[10] La liste des personnes rencontrées figure en annexe des chapitres utilisant cette méthode comme source d'information.

eaux), à la construction, la dégradation ou la destruction d'un bien, à l'aménagement d'un bien ou d'un espace, à des problèmes d'accès ou de fréquentation (ouverture d'un site, servitudes d'accès, restriction ou exclusion de l'accès) ;

- *les manifestations des conflits* : très diverses, elles engagent des niveaux de violence symbolique ou effective variés, l'engagement pouvant aller de la pétition à l'action en justice en passant par les voies de faits. L'un des aspects décisifs est la manière dont les acteurs s'organisent pour se saisir de ces outils. Les conflits peuvent ainsi avoir lieu entre individus, mais également mobiliser des groupes, l'engagement collectif prenant la forme de regroupements d'acteurs locaux, de syndicats ou d'associations locales ou régionales ; ils sont aussi parfois relayés par des acteurs, souvent des élus, des représentants de collectivités locales ou de l'Etat ;

Les deux dernières entrées de notre grille concernaient les modes de prévention et de gestion des conflits et leur issue. Ces deux *items* se sont révélés les plus difficiles à renseigner, le premier parce qu'il s'intéresse à un objet très mouvant et protéiforme, le second davantage en raison de la difficulté d'accès à ces données par nos modes de recueil.

ii) Les analyses du contentieux

L'analyse des conflits en recourant à l'observation du contentieux judiciaire et administratif a été réalisée à l'échelle des trois départements concernés (Isère, Loire-Atlantique et Seine-Maritime) via le recueil exhaustif des décisions rendues d'une part par la Cour de cassation et d'autre part les Cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat, au cours de la période du 1er janvier 1981 au 31 juillet 2003. Nous avons obtenu un corpus d'environ 400 décisions de justice qui concernent des conflits localisés dans les trois départements, qui a fait l'objet d'analyses statistiques et lexicales.

Les décisions recueillies ont été codées de manière à constituer une base de données intégrée d'abord dans un tableur Excel puis dans un logiciel de traitement de données (4D). La définition des variables et de leurs modalités a été réalisée à partir d'une grille de lecture des conflits commune à l'ensemble des chercheurs, quelles que soient les sources utilisées (enquêtes, PQR, contentieux).

L'information extraite des décisions concerne les variables suivantes :

- le type de juridiction (judiciaire ou administrative) ;
- le lieu de déroulement du conflit, identifié soit par le lieu de résidence des parties, soit par une information donnée dans le texte de l'arrêt ;
- le type de demandeur (particulier, exploitant agricole, entreprise industrielle, commerçant ou entreprise de service, préfet, ministre, association de chasse ou de pêche, comité de défense, association de protection de l'environnement) ;
- la partie adverse ou, pour le contentieux administratif, l'autorité administrative concernée par le recours (préfet, collectivité locale, commission d'aménagement foncier, etc.) ;
- l'objet du conflit, défini en référence à la grille de lecture des conflits, qui se répartit en cinq catégories : i) les modes d'occupation des sols (POS, aménagements fonciers, infrastructures et enquêtes publiques, permis de construire), ii) les activités réglementées (autorisations d'exploiter et autorisations de rejets), iii) l'environnement (nuisances olfactives ou sonores, pollution de l'air, de l'eau ou des sols, dégradation de la faune ou de la flore), iv) la chasse, v) les autres objets (expropriation, restriction d'accès, valeur du foncier, voisinage, etc.) ;
- l'impact avéré ou possible de la modification de l'usage : nuisances sonores ou olfactives, pollution de l'air, du sol ou des eaux, dégradation du cadre de vie, dégradation de la valeur du foncier bâti (résidents) ou non bâti (exploitants agricoles), atteintes à la faune ou à la flore, etc. ;
- les usages qui se confrontent : par exemple, une autorisation d'exploiter donnée à une usine de traitement des déchets exprime un usage industriel qui se heurte à l'usage résidentiel des particuliers riverains du projet ;
- les parties lésées ou, inversement, avantagées à l'issue du jugement rendu par la juridiction concernée : par exemple, le rejet par le tribunal de la demande d'annulation de la déclaration

d'utilité publique de la construction d'une infrastructure de transport terrestre par un particulier, une commune ou un comité de défense est interprétée comme « favorable à l'Etat » et « défavorable » au requérant ;

- le *dispositif* de la décision de justice, c'est-à-dire la décision prise sur la requête : rejet de la demande, annulation de l'arrêt de la juridiction inférieure attaquée, annulation de la décision administrative contestée ;

Les textes législatifs ou réglementaires qui s'avèrent centraux dans la demande adressée au tribunal.

L'exploitation du corpus par département a été réalisée par des tris à plat et des tris croisés entre variables significatives puis par l'analyse de la fréquence des référents juridiques mobilisés (c'est-à-dire les références à des dispositions du Code civil, du Code de l'urbanisme, du Code de l'environnement, du Code rural, etc.). Ce premier temps de l'analyse descriptive a été complété par la réalisation d'analyses de statistiques textuelles, sous le logiciel ALCESTE. Ce procédé avait pour objectif de découvrir, à travers le langage parlé devant les tribunaux, des spécificités locales des conflits dans un contexte juridique commun.

iii) Le dépouillement de la Presse Quotidienne Régionale

Le choix de la Presse Quotidienne Régionale (PQR) se justifie à plusieurs points de vue : en termes de diffusion, elle tient la deuxième place au sein des média français, mais elle possède également la quasi-exclusivité de l'information locale. Cependant, son choix en tant que source de données à visées scientifiques implique des biais importants, au premier chef desquels la variabilité de la qualité des supports régionaux, ou le manque de constance et parfois de fiabilité du contenu. Toutefois, cet outil nous semble extrêmement précieux : au-delà de l'intérêt que présentent les faits eux-mêmes, l'analyse de la presse nous révèle le contenu associé à la notion de conflit par les médias – et par un certain nombre d'acteurs locaux, ainsi que les choix qui privilégient un événement au détriment d'un autre.

Avec 20 millions de lecteurs en France, la PQR atteint le rang de deuxième média le plus diffusé à l'échelle nationale, après la télévision[11]. Elle constitue donc un outil d'observation particulièrement intéressant, puisque c'est en grande partie par son biais que l'information est mise à disposition de la population, avec en outre la double spécificité d'être le principal média de l'actualité locale et, pour chacun des quotidiens régionaux, de posséder le quasi-monopole sur son territoire de diffusion.

Cette source s'est imposée à notre analyse empirique des conflits d'usages. L'idée était bien entendu de réaliser un inventaire des types de conflits et de tensions rencontrés sur nos différents terrains mais également d'accéder à la mémoire de ces événements par l'identification de leurs circonstances, motifs, acteurs, dates et chronologie précises… A cet état des lieux s'ajoutait un questionnement méthodologique, quant au degré de pertinence de la PQR vis à vis de notre problématique : quels types de résultats pouvaient nous permettre d'alimenter la grille de lecture des conflits, en cours d'élaboration ?

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

Ces traitements n'ont pas de visée quantitative[12] et ne cherchent pas non plus la représentativité des situations conflictuelles. Ils relatent simplement un type précis d'événements, à savoir ceux relayés par la presse locale et mis à disposition de l'opinion publique. Cette approche qualitative constitue, nos résultats en témoignent, une source riche et très intéressante. Par leur accessibilité, les données qui y figurent sont également un complément efficace à celles recueillies par ailleurs, par voie d'enquête notamment.

---

[11] Enquête Ipsos, citée par le ministère des affaires étrangères, http://www.diplomatie.gouv.fr/france/fr/edu/edu13.html

[12] Pour ces méthodes, voir Chartier (2003) et Naville-Morin (1969)

Section 4 - Les zones étudiées

Notre étude des conflits d'usages dans les espaces ruraux et périurbains a été menée sur des terrains répartis dans trois départements français, respectivement l'Isère, la Seine Maritime et la Loire-Atlantique. Ces zones sont de tailles variées, allant d'une cinquantaine de communes à plus de 170 en Seine-Maritime[13]. Leurs contours sont généralement ceux de structures intercommunales préexistantes : parc naturel régional, communauté de commune, syndicat de bassin versant…, afin d'assurer une plus grande opérationnalité de l'étude et une plus grande lisibilité vis à vis des interlocuteurs de terrain. Ces zones ont enfin et surtout été choisies en raison de la diversité et de la représentativité de leurs caractéristiques géographiques et économiques, de manière à fournir une variété de types de territoires et de modes d'usages au sein de notre corpus.

Le Pays Voironnais, situé dans la région Rhône-Alpes à la périphérie de Grenoble, est un espace rural montagnard de moyenne altitude, soumis à de fortes influences périurbaines et à une importante fréquentation touristique. Deux autres secteurs sont situés en Pays de Loire et en Haute-Normandie. Ils se caractérisent par leur proximité avec le littoral et leur localisation à l'embouchure de deux grands fleuves, la Loire et la Seine. Tous deux conjuguent d'importantes activités industrialo portuaires, la présence de zones à fort intérêt écologique – zones humides, et subissent l'extension spatiale des agglomérations vers les zones périurbaines. Les activités agricoles y ont un poids économique important, en particulier dans le Pays de Caux, qui connaît par ailleurs de graves occurrences d'inondations conjuguées à d'importants phénomènes d'érosion des sols. Ces trois zones peuvent être brièvement présentées comme suit.

1- Le Voironnais

Le pays Voironnais, situé au nord-ouest de la région urbaine grenobloise (RUG), au pied du massif de la Chartreuse (8 communes appartiennent au Parc Régional Naturel de la Chartreuse) constitue une région à cheval entre la montagne et la ville. Il s'agit d'un espace rural montagnard de moyenne altitude à forte fréquentation touristique. En effet, cette région présente une altitude moyenne de 500 à 600 m, la moitié de son territoire étant classé comme zone de montagne. Compte tenu de sa situation géographique, de l'importance de ses espaces économiques disponibles et de la qualité de ses infrastructures de communication, le pays Voironnais est le secteur qui a le mieux profité de l'effet de desserrement démographique et économique de Grenoble. Ce processus n'a pas, pour autant, entraîné la disparition de son agriculture, dont le poids est encore important tant en termes économiques, que d'aménités environnementales et de gouvernance territoriale. Cependant, ce processus entraîne des nouveaux usages des ressources qui sont parfois en conflit avec ceux existants, comme nous le verrons par la suite. La zone d'étude choisie dans notre travail correspond au territoire de la communauté d'agglomération du pays Voironnais, comportant 34 communes. Ce territoire compte 83782 habitants, selon le recensement général de la population (RGP) de 1999 et s'étend sur environ 38000 ha.

2 - L'estuaire de la Seine et le Pays de Caux

La Seine-Maritime est un département caractérisé par différents usages du sol et de la nature, des usages qui sont parfois concurrents et s'opposent souvent. Ce territoire, interface entre la terre et l'eau et entre eau douce et eau salée, est donc un lieu de coexistence plus ou moins pacifique de différents types d'activités : les industries (notamment celles localisées dans la zone du port du Havre), les usages productifs comme l'agriculture et l'exploitation des roseaux, des activités de loisirs avec la chasse, la randonnée et le naturalisme et enfin des objectifs de protection du milieu.

La situation géographique de notre territoire d'étude en fait un axe d'échange privilégié entre la capitale et la mer. L'estuaire de la Seine est le débouché d'une voie de communication fluviale pour la capitale et fait du port du Havre l'avant port de Paris. Le Havre est le premier port français en valeur et deuxième en volume. L'industrie représente donc une part importante de l'économie de la région. Après le secteur

[13] Ces chiffres doivent être relativisés par la taille des communes, qui peut être très variable d'un département à un autre.

tertiaire (69,5 % des emplois), c'est elle qui emploie le plus de travailleurs (21,7 %), loin devant la construction (6,2 %) et l'agriculture (2,6 %) (Données INSEE, recensement 1999).

L'implantation industrielle, ancienne, connaît un renouvellement. Elle est caractérisée notamment par des sucreries, des usines textiles, deux centrales nucléaires, etc. De grosses usines classées SEVESO (raffineries notamment) sont concentrées sur l'Estuaire de la Seine, à proximité des ports du Havre et de Rouen. La Seine Maritime oriente donc son développement vers l'industrie, source d'emploi, notamment au travers du projet Port 2000. Face au poids considérable de ce secteur, les préoccupations environnementales, ou même touristiques, sont plutôt négligées lorsqu'elles sont en concurrence avec le développement économique (Port 2000 par exemple).

Le Pays de Caux, plus précisément, se caractérise par :

- une place importante de la production industrielle dans le département, notamment avec le Port du Havre et les usines rattachées (dont 8 sont classées SEVESO) ou les centrales nucléaires de Paluel et de Panly ;
- une activité de production agricole orientée vers l'élevage sur cultures (bovins lait et allaitant, caprins, ovins), également caractérisée par la domination des cultures comme la betterave sucrière, les pommes de terre ou le lin ;
- des mesures de protection de la nature principalement localisées en bord de mer et dans l'estuaire de la Seine, en partie classé en réserve naturelle (8500 ha) ;
- une activité de loisirs, la chasse, en concurrence avec les mesures de protection de l'environnement et avec d'autres activités de loisirs comme la pêche et la randonnée ;
- une activité touristique plutôt diffuse (rivières, pleine nature, naturalisme,…) dans les terres et plus concentrée en bord de mer.

L'espace de ce territoire est à dominante urbaine notamment avec les communes de Lillebonne, Bolbec, Notre-Dame-de-Gravenchon et Caudebec-en-Caux, alors que l'espace rural est limité et concentré sur le canton de Caudebec-en-Caux. L'activité économique est concentrée dans le secteur secondaire, qui représente 40% de l'emploi du pays de Caux, alors que l'agriculture n'en représente que 3% et que les emplois tertiaires sont inférieurs à la moyenne nationale (INSEE Haute-Normandie, 2001). Cependant, la dynamique économique et démographique du territoire est différenciée et tend à faire émerger une polarisation de la population active jeune dans le canton et la commune de Caudebec-en-Caux ; en effet, alors que l'essor démographique important des années 1962-1990 a laissé la place à, au mieux, une stagnation de la population du pays, la commune de Caudebec a connu une attractivité relative importante pour de nouveaux arrivants, généralement des couples de moins de 40 ans avec enfants.

Le pays de Caux est également marqué par une forte mobilité travail-domicile, tant en son sein que dans les relations avec le reste du département de la Seine-Maritime. La mobilité interne au pays se polarise sur la commune de Lillebonne, qui représente 58% de l'emploi du pays de Caux. La mobilité externe se polarise sur les aires urbaines du Havre, d'Yvetot et de Rouen. Enfin, le pays connaît une pression touristique et récréative non négligeable, qui concerne en particulier la presqu-île de la Brotonne.

3 - L'ESTUAIRE DE LA LOIRE

Le terrain d'étude retenu recouvre une vaste zone humide située d'Est en Ouest sur les rives de la Loire de l'agglomération de Nantes à Saint-Nazaire et du Nord au Sud du Parc Naturel Régional de Brière au Lac de Grand-Lieu.

Les deux pôles urbains situés chacun à une extrémité de l'estuaire de la Loire ont tiré successivement partie de l'estuaire pour asseoir leur développement. Si l'activité portuaire de la ville de Nantes située à la limite de la marée dynamique est aujourd'hui résiduelle, Saint-Nazaire a connu un développement urbain plus tardif lié à l'essor des liaisons transatlantiques et de la construction navale au début du XXème siècle et a ensuite bénéficié de l'avalisation du port de Nantes. L'actuel complexe industrialo portuaire implanté sur la rive Nord de la Loire de Saint-Nazaire à Donges a été aménagé entre 1960 et 1970 et a accédé au statut de port Autonome en 1966. Le Port autonome de Nantes-Saint Nazaire est le 4ème port autonome en termes de trafic et le plus important de la façade atlantique.

La section aval de l'estuaire concentre, sur la rive Nord de la Loire, une partie importante des infrastructures industrielles du département : construction navale, raffinage pétrolier, production

d'électricité, aéronautique. Si l'emploi industriel est en perte de vitesse il représentait encore 16,5% des actifs du département en 1999 (soit 60 000 emplois – RGP 1999)

Six établissements présentant des risques majeurs classés au titre de la directive SEVESO II sont localisés dans la zone de Donges et Montoir-de-Bretagne. Aux risques directement liés à l'exploitation de ces établissements, il convient d'ajouter, pour certaines de ces activités, le transport de matières dangereuses source de risques spécifiques. Les activités industrielles présentes sur cette zone constituent la principale source de pollution atmosphérique et de pollution des eaux d'origine industrielle de l'estuaire.

La dynamique économique de l'amont de l'estuaire est plus diversifiée et dominée par le secteur des services (l'agglomération nantaise constitue le premier pôle tertiaire de l'Ouest de la France, secteur qui représente 7 emplois sur 10 dans le département de la Loire Atlantique). Face à cette rive Nord qui concentre les activités économiques et les équipements structurants, la rive Sud de la Loire a conservé un caractère rural et agricole.

Outre ce déséquilibre dans le niveau de développement des deux rives du fleuve une autre caractéristique de l'espace estuarien tient dans la structure bipolaire de son urbanisation. Ces deux bassins de vie que constituent Nantes et Saint-Nazaire regroupent 1,094 millions d'habitants (RGP 1999) soit un quart de la population régionale. Ils sont séparés par une « écharpe verte » constitués d'espaces naturels préservés. La géographie urbaine de l'estuaire est complétée par l'existence d'un espace intermédiaire, qui s'étend sur les deux rives de la Loire. Si la densité économique et urbaine de cet espace intermédiaire est moindre, sa contribution agricole et écologique est majeure.

La croissance importante de la population de l'estuaire –elle a augmenté de 35% entre 1968 et 1999- s'est traduite par une urbanisation fortement consommatrice d'espace qui a généré une explosion des mobilités quotidienne. Cette périurbanisation, particulièrement marquée sur la rive Nord de la Loire commence à toucher la rive Sud du fleuve. L'extension urbaine se prolonge jusqu'au littoral atlantique urbanisé à 85% (hors de notre zone d'étude).

Les agricultures périurbaines et littorales ont fortement pâtie de cette expansion urbaine.

L'activité agricole est très dense dans les cantons maraîchers périurbains du Sud et Sud-Est de la communauté urbaine de Nantes (production de qualités renommées, telles que la mâche et le muguet). Le Nord du département de la Loire-Atlantique, bassin de production bovin (lait et viande), apparaît également comme une zone de redéploiement pour la production porcine depuis le classement de près de la moitié du territoire breton en Zones d'Excédents Structurels. Les vignobles Nantais situés en limite Sud Ouest et Sud Est de l'agglomération sont classés en aire d'appellation d'origine contrôlée. A côté de ces secteurs de polyculture et d'élevage dynamique et de cultures maraîchères et viticoles à forte valeur ajoutée, les zones herbagères de l'aval de l'estuaire sont le support d'activités d'élevage extensif. La question de la pérennité de cette agriculture, plus fragile du fait de la rentabilité limitée de ce mode d'exploitation extensif compatible avec la conservation des milieux humides, se pose. L'agriculture située en zone périurbaine ou littorale est fortement soumise à la pression foncière. Dans l'agglomération nantaise, elle a vu son territoire se réduire de 27% entre 1988 et 2000 avec la disparition de 10 000 ha de SAU et de 900 exploitations (sources RGA).

Chapitre 1

Tensions, conflits et processus de gouvernance locale dans les espaces ruraux et périurbains français. Les enseignements de la Presse Quotidienne Régionale

Christine Lefranc et André Torre

L'analyse des conflits peut reposer sur différentes sources. Dans notre travail, pour des raisons de complétude et de diversification des sources, nous avons choisi de mener cette enquête à partir de trois sources différentes, qui présentent chacune des biais mais offrent une complémentarité satisfaisante. Il s'agit, respectivement :

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

Le choix de la PQR se justifie à plusieurs points de vue : en termes de diffusion, elle tient la deuxième place au sein des média français, mais elle possède également la quasi-exclusivité de l'information locale. Cependant, son choix en tant que source de données à visées scientifiques implique des biais importants, au premier chef desquels la variabilité de la qualité des supports régionaux, le manque de constance et parfois de fiabilité du contenu sur les plans quantitatif et qualitatif, ou encore la première distorsion de l'information par la médiatisation. Toutefois, cet outil nous semble extrêmement précieux : les résultats présentés traduisent bien la manière dont certains conflits sont portés devant la scène médiatique ; au-delà de l'intérêt que présentent les faits eux-mêmes, l'analyse de la presse nous révèle le contenu associé à la notion de conflit par les médias – et par un certain nombre d'acteurs locaux, ainsi que les choix effectués, privilégiant tel événement au détriment d'un autre.

En outre, cette approche du conflit médiatisé répond à notre vision des relations conflictuelles. Loin d'être un objet à bannir ou une relation pathologique, le conflit nous semble consubstantiel de la vie en société. Mieux, nous considérons qu'il s'agit d'une des formes possibles et habituelles des relations sociales, d'une interaction parmi d'autres entre des individus, et qu'il constitue un facteur de maintien du lien social. Le conflit, témoin de relations ou de régulations naissantes, est généralement associé à la nouveauté et à l'innovation, qui souvent engendrent des résistances et des oppositions. Il est relativement illusoire d'en chercher des résolutions définitives et instantanées car il s'agit d'un processus, qui se déroule dans le temps et peut renaître après des périodes de calme ou de temporisation. Les conflits ont une histoire longue, qui se confond avec celle des procédures de négociation, de médiation et de concertation, dont ils constituent la face obscure. Loin de s'opposer, ces deux dimensions sont en fait symétriques : aux pics de conflictualité, pendant lesquels les coopérations sont au plus bas, succèdent des phases de négociation, qui se traduisent par une mise en sourdine des tensions.

Rappelons simplement que notre définition des conflits repose sur la distinction entre cette notion et celle de tension, voisine mais porteuse d'un sens plus général. On dira ici qu'une *tension* entre usages (de l'espace par exemple) désigne une opposition entre usages et usagers, sans engagement des protagonistes, alors qu'un *conflit* prend naissance avec l'engagement d'une des parties. Cet *engagement* se définit par la mise en œuvre d'une menace crédible, qui dans nos cas prend la forme : d'un recours en justice, d'une médiatisation ou d'une publicisation de la nuisance, d'une confrontation verbale ou par voie de faits, ou encore de diverses autres productions de signes – panneaux interdisant un accès, barrières... La distinction

entre conflits et tensions est ainsi patente au niveau analytique ou à celui de la relation humaine, mais encore faut-il la faire apparaître dans l'analyse des relevés de presse. C'est l'une des difficultés rencontrées dans notre travail de recension de la presse quotidienne régionale, présenté ci-dessous.

Section 1 - Les fondements de notre recherche

Nous avons fait le choix de nous intéresser à des conflits localisés, nés à propos d'usages concurrents de l'espace et s'exerçant sur un support matériel. L'observation de ces conflits a été systématisée grâce à la construction d'une grille de lecture, qui s'est enrichie et affinée au fil de nos observations. Nous l'avons ensuite appliquée à l'analyse de la Presse Quotidienne Régionale.

1- UNE GRILLE DE LECTURE DES CONFLITS

La grille de lecture des conflits permet d'approfondir la compréhension des processus conflictuels, de les décrire et d'en décortiquer les éléments constitutifs, repris ci-après :

La matérialité du conflit : la nature des espaces supports de la relation conflictuelle, sa localisation, sa date approximative, sa durée et son déroulement fournissent des éléments essentiels pour appréhender la dynamique des relations dans le temps et l'espace.

Les acteurs des conflits : parmi les usagers ou groupes d'usagers des espaces ruraux et périurbains, nous distinguons les acteurs porteurs d'un usage productif de l'espace, qu'ils en soient ou non propriétaires (exploitants agricoles et forestiers, artisans et industriels, producteurs de services récréatifs…), de ceux dont l'usage n'a pas de fins productives, qu'ils soient présents de manière ponctuelle ou continue sur l'espace concerné (résidents, chasseurs, pêcheurs, sportifs, randonneurs, touristes, résidents secondaires…). Différentes configurations d'oppositions apparaissent, y compris entre acteurs d'un même usage. Une attention particulière est portée ici aux dispositifs publics locaux, susceptibles d'exacerber et de cristalliser certaines tensions en conflits.

Les motifs du conflit et la manière dont il naît, qui participent de sa genèse, sont également porteurs de sens. L'élément déclencheur peut être matériel, lié à la modification d'un bien ou de ses usages, ou naître d'une anticipation de cette modification, avant sa concrétisation. Les causes matérielles du conflit peuvent être liées, en première instance, à l'émission d'effets externes négatifs (pollutions, nuisances olfactives, écoulement des eaux), à la construction, la dégradation ou la destruction d'un bien, à l'aménagement d'un bien ou d'un espace, à des problèmes d'accès ou de fréquentation (ouverture d'un site, servitudes d'accès, restriction ou exclusion).

Les manifestations des conflits : très diverses, elles engagent des niveaux de violence symbolique ou effective variés, l'engagement pouvant aller de la pétition à l'action judiciaire en passant par les voies de faits. L'un des aspects décisifs est la manière dont les acteurs s'organisent pour se saisir de ces outils. Les conflits peuvent ainsi avoir lieu entre individus, mais également mobiliser des groupes, l'engagement collectif prenant la forme de regroupements d'acteurs locaux, de syndicats ou d'associations locales ou régionales ; ils sont aussi parfois relayés par des acteurs, souvent des élus, des représentants de collectivités locales ou de l'Etat.

Les deux dernières entrées de notre grille concernent *les modes de prévention et de gestion des conflits* et *leur issue*. Ces deux items se sont révélés les plus difficiles à renseigner, le premier parce qu'il s'intéresse à un objet très mouvant et protéiforme, le second davantage en raison de la difficulté d'accès à ces données par nos modes de recueil.

2 - LA METHODE D'ANALYSE DE LA PRESSE QUOTIDIENNE REGIONALE ET SES LIMITES

Avec 20 millions de lecteurs en France, la presse quotidienne régionale (PQR) atteint le rang de deuxième média le plus diffusé à l'échelle nationale, après la télévision[14]. Elle constitue donc un outil d'observation

[14] Enquête Ipsos, citée par le ministère des affaires étrangères, http://www.diplomatie.gouv.fr/france/fr/edu/edu13.html

particulièrement intéressant, puisque c'est en grande partie par son biais que l'information est mise à disposition de la population, avec en outre la double spécificité d'être le principal média de l'actualité locale et, pour chacun des quotidiens régionaux, de posséder le quasi-monopole sur son territoire de diffusion. Cette source s'est donc imposée à notre analyse empirique des conflits d'usages.

Les attentes à l'égard du recueil et de l'analyse de données dans la PQR concernaient d'abord l'acquisition de données complémentaires aux deux autres sources utilisées de manière plus générale dans notre travail, à savoir les enquêtes à dire d'experts et l'analyse des sources juridiques. L'idée était bien entendu de réaliser un inventaire des types de conflits et de tensions rencontrés sur nos différents terrains mais également d'accéder à la mémoire de ces événements par l'identification de leurs circonstances, motifs, acteurs, dates et chronologie précises… A cet état des lieux s'ajoutait un questionnement méthodologique, quant au degré de pertinence de la PQR vis à vis de notre problématique : quels types de résultats pouvaient nous permettre d'alimenter la grille de lecture des conflits, en cours d'élaboration ?

Afin de ne pas nous limiter dans nos observations, nous nous sommes intéressé à l'ensemble des relations - interindividuelles ou entre des groupes - révélant une différence irréductible d'objectifs. Le schéma type est le suivant : i) deux parties, aux intérêts opposés ou opposables, cohabitent sur un même territoire ; ii) l'événement conflictuel est spécifiquement lié au terrain d'étude, *i.e.* il est localisé dans l'une de nos zones ou a un impact sur ce territoire (sa base géographique ou la population qui l'habite) ; iii) il est lié à l'usage d'un bien matériel défini dans l'espace rural ou périurbain (sol, rivière, espace de production, habitat, air, etc…)

Pour chaque secteur, nous avons analysé le quotidien régional le plus diffusé : *Le Dauphiné Libéré* dans le Voironnais, *Paris-Normandie* dans le pays de Caux, *Ouest-France* pour le périurbain nantais et l'estuaire de la Loire. Nous avons consulté toutes les éditions disponibles du 01 juin 2001 au 31 mai 2002. Le recensement des conflits a consisté en un relevé, pour chaque article, de sa date de parution, de son titre et de sa localisation dans le journal. A ensuite été réalisé un tableau contenant un résumé et le motif de l'article, la source du conflit, les acteurs concernés, leurs arguments, leurs modes d'oppositions, la localisation géographique du conflit et les modes de résolution éventuels. Une seconde lecture transversale des articles a permis d'analyser chaque événement conflictuel à la lumière de la grille de lecture présentée ci-dessus et d'en établir ainsi une "fiche signalétique".

Ces traitements n'ont pas de visée quantitative[15] et ne cherchent pas non plus la représentativité des situations conflictuelles. Ils relatent simplement un type précis d'événements, à savoir ceux relayés par la presse locale et mis à disposition de l'opinion publique. Cette approche qualitative constitue toutefois, nos résultats en témoignent, une source riche et très intéressante. Par leur accessibilité, les données qui y figurent sont également un complément efficace à celles recueillies par ailleurs, par voie d'enquête notamment.

La PQR nous permet en effet d'établir avec fiabilité une datation du conflit et de ses étapes (élément déclencheur, durée, rebondissements), un recueil d'éléments factuels sur son contexte, son l'historique, et son antériorité, ainsi qu'un inventaire étendu et précis des acteurs intervenant dans le conflit (opposants et régulateurs). De manière plus épisodique et avec, nous le verrons, moins de certitudes quant à la justesse et l'exhaustivité des informations, elle fournit également des éléments concernant les arguments des parties opposées, les modes d'oppositions et de résolutions adoptés, les liens entre des événements ou des acteurs… Il est enfin possible de tirer de ces données une série d'extrapolations et d'analyses sur les événements (usages, motivations…).

La grande majorité des situations de tensions est liée à des débats de société qui relèvent de problématiques nationales : actions anti-OGM, *rave party* sauvages, problèmes de voisinage avec les gens du voyage… Le suivi particulier qu'accorde la PQR à ce type de conflits génériques, même s'il s'alimente des tensions locales, traduit clairement une volonté de se raccrocher à « l'événement national ». Par ailleurs, et hormis le cas particulier du *Paris-Normandie*, les grosses affaires locales, objets d'une forte mobilisation, sont très présentes : problèmes d'infrastructures, questions d'élevages industriels ou encore de gestion des déchets. On voit également très souvent apparaître dans la PQR des micro-conflits ponctuels, peu médiatisés sur la durée (un ou deux articles) et sur lesquels l'information est souvent assez maigre, mais non négligeable pour notre recensement.

[15] Pour ces méthodes, voir Chartier (2003) et Naville-Morin (1969)

Mais si l'information disponible dans la presse est souvent abondante, rien ne peut garantir sa constance ni son exhaustivité. Tous les éléments nécessaires à l'analyse des conflits n'y sont pas non plus renseignés – il est par exemple assez rare de pouvoir obtenir des renseignements sur le statut des espaces supports de conflits, les localisations sont souvent imprécises, les statuts réglementaires ou de propriété ne figurent quasiment jamais dans les articles… De plus, l'information est relativement inégale d'un journal, d'un article et d'un événement à l'autre, en qualité comme en quantité.

Deux interrogations, qui concernent respectivement le rôle de filtre que peut jouer la presse dans la diffusion et la manière de traiter l'information et le biais qu'elle peut introduire dans le rendu « objectif » du conflit lui-même, sont souvent revenues au cours de ce recensement. Si la PQR n'est pas une presse d'opinion[16], certains choix orientent nécessairement un journal et influencent l'opinion de ses lecteurs.

Les limites de la presse apparaissent également dans l'inégalité du traitement réservé d'un quotidien à l'autre à des affaires pourtant similaires. Certains types d'événements, qui ressortent fortement dans l'un des journaux, peuvent au contraire relever de l'anecdote dans un autre ou ne pas même mériter une ligne dans un troisième. C'est le cas des nombreux conflits locaux générés par des réglementations ou pars des événements nationaux ou européens : Natura 2000, protection des cormorans, destruction de champs OGM...

En outre, et au regard des informations obtenues grâce aux enquêtes, il apparaît également que certains types de conflits ou de tensions n'émergent pas du tout dans la presse. Il n'est par exemple pas fait une seule fois allusion, en une année de dépouillement, aux tensions relevées par ailleurs dans nos enquêtes autour du lac de Paladru, dans le Voironnais. De même, en Ardèche, les randonneurs, les chasseurs et de nombreux autres usagers nous ont révélé des altercations avec les usagers des véhicules motorisés (4x4 et motos cross), dont il n'est pas du tout question dans *Le Dauphiné*, qui propose pourtant par ailleurs plusieurs articles sur les clubs de loisirs motorisés.

Section 2 - Les résultats

Notre étude des conflits d'usages dans les espaces ruraux et périurbains a pour l'instant été menée sur des terrains répartis dans trois départements français. Ces secteurs sont de tailles variées. Leurs contours sont généralement ceux de structures intercommunales préexistantes : parc naturel régional, communauté de commune, syndicat de bassin versant…, afin d'assurer une plus grande opérationnalité de l'étude et une plus grande lisibilité vis à vis des interlocuteurs de terrain. Ces secteurs ont enfin et surtout été choisis pour la diversité et la représentativité de leurs caractéristiques géographiques et économiques, de manière à fournir une grande variété de types de territoires et de modes d'usages au sein de notre corpus.

L'un d'entre eux est situé dans la région Rhône-Alpes. Le Pays voironnais, situé à la périphérie de Grenoble, est un espace rural montagnard de moyenne altitude, soumis à de fortes influences périurbaines et à une importante fréquentation touristique. Deux autres secteurs sont situés en Pays de Loire et en Haute-Normandie[17]. Ils se caractérisent par leur proximité avec le littoral et leur localisation à l'embouchure de deux grands fleuves, la Loire et la Seine. Tous deux conjuguent d'importantes activités industrialo portuaires, la présence de zones à fort intérêt écologique – zones humides, et subissent l'extension spatiale des agglomérations vers les zones périurbaines. Les activités agricoles y ont un poids économique important, en particulier dans le Pays de Caux qui connaît par ailleurs de graves occurrences d'inondations conjuguées à d'importants phénomènes d'érosion des sols.

1 - ANALYSE PAR ZONES D'ETUDE

La présentation des principaux résultats, qui suit, commence par une courte présentation des conflits par secteur d'étude, mettant en évidence leurs spécificités locales. Nous présentons dans un second temps les caractéristiques communes majeures révélées par l'analyse de la presse.

---

[16] Voir à ce sujet la charte diffusée en 1995 par le syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR), définissant les règles et usages de la presse quotidienne régionale.

[17] Il s'agit respectivement de communautés de communes de Loire-Atlantique et de syndicats de bassins versant du Pays de Caux.

a) Le Voironnais

La majorité des conflits recensés dans *Le Dauphiné libéré*, édition de Voiron, ne fait l'objet que d'un ou deux articles et les informations récoltées sont maigres. Il ressort toutefois très clairement un fort enjeu autour de la propriété foncière, les conflits reposant majoritairement sur des questions d'aménagement ou de dévalorisation de biens fonciers : construction de rocades, épandage de boues de papeterie, projets Natura 2000. Seul le conflit de la décharge d'Izeaux semble lié à une volonté de protection aquatique de la nappe phréatique, bien que l'on soit en mesure de se demander si cette farouche mobilisation contre l'emplacement du centre d'enfouissement n'est pas d'abord motivée par un phénomène 'Nimby', comme dans le cas de l'incinérateur de Bourg. La question de la gestion des déchets domestiques et industriels est aussi de nouveau présente : opposition à la décharge d'Izeaux, question du devenir des boues d'épuration domestique ou industrielle – de papeterie – et de leur dangerosité. Parmi les usages concurrentiels, on perçoit une pression assez forte de structures d'aménagement de type urbain (des rocades) sur l'activité agricole. Le conflit né autour du projet de remembrement à Voiron est en particulier emblématique des fortes pressions foncières qui s'exercent sur les terres agricoles situées à proximité de l'agglomération, dans une zone potentielle d'extension de l'habitat.

On retrouve ici, comme en Bresse, une mobilisation locale et fortement organisée en comités ou associations, en particulier pour la défense de la propriété foncière. En outre, les articles, qui font souvent référence au 'Voironnais', présentent l'image d'une entité territoriale cohérente.

Les manifestations publiques et actions médiatiques sont largement utilisées par les opposants, en particulier dans le cas du centre d'enfouissement d'Izeaux, que ses opposants attaquent simultanément sur plusieurs fronts (emplacement de la décharge, nature des déchets et ruissellement des lixiviations), en démultipliant les modes d'action : manifestation, blocage du site et campement, blocage du TGV, arrêté communal, plainte devant la justice,... Les modes de résolutions des conflits sont assez variables.

Si quelques rares actions en justice sont menées contre des pollutions, la concertation et la communication semblent aussi avoir leur place, en particulier dans les cas des projets Natura 2000, de l'épandage des boues de papeterie, ou encore de celui de la prolifération des sangliers.

b) L'estuaire de la Seine

En dépit du grand nombre de communes de la zone étudiée, la lecture du *Paris-Normandie* n'a permis le recensement que d'un très petit nombre de conflits, dont le principal concerne la réaction des chasseurs de l'estuaire à la réduction de leur espace de chasse suite au doublement de la surface de la réserve naturelle (zones humides de l'estuaire) venant compenser l'extension du port autonome du Havre. Ce conflit virulent, qui donne lieu à des manifestations violentes, est très intéressant en ce qu'il fait intervenir plusieurs usages et surtout parce que ce sont les effets indirects, en domino, qui créent la tension. Mais de grosses lacunes apparaissent dans l'information, en particulier dans l'exposé des arguments des chasseurs, et l'événement se noie sur fond de conflit national entre chasseurs et Etat sur la réglementation de la chasse. Inversement au cas de la Brière, dont nous parlerons plus loin, la dimension patrimoniale et traditionnelle du marais et de la chasse au gibier d'eau n'apparaît que très peu dans les rendus de la PQR, même si la prégnance de l'identité industrialo-portuaire transparaît tout de même dans ce que la presse relate du discours de ces « chasseurs-ouvriers ».

Les principales autres oppositions ont lieu à propos de l'aménagement d'infrastructures de transport et de la négociation autour de leurs tracés. Enfin, de maigres articles informent de quelques cas de pollutions industrielles ayant donné lieu à des poursuites judiciaires.

L'analyse de *Paris-Normandie* pose de réelles questions sur les limites de notre méthodologie, en particulier sur la fiabilité de la source PQR. Sa lecture laisse transparaître deux thématiques essentielles dans le département, l'activité industrielle et ses risques[18] d'une part et la difficulté de la gestion de l'eau face aux inondations et à l'érosion des sols d'autre part. Toutefois, si plusieurs dizaines d'articles sont consacrés à chacun de ces sujets sur une année, jamais l'information n'est présentée sous l'angle conflictuel. Dans le cas de l'extension de Port 2000, la presse va même jusqu'à féliciter une concertation réussie entre les

[18] Les événements conflictuels liés à ce risque sont particulièrement nombreux dans cette période succédant immédiatement à l'explosion de l'usine AZF à Toulouse.

multiples usagers, ce que dénient nos entretiens. La très problématique et très conflictuelle question de la gestion de l'eau n'est dans la presse objet d'aucun conflit avéré… On peut penser que dans cette situation très grave la presse se fasse un devoir de contourner la polémique pour jouer au contraire un rôle régulateur, mais cette posture est représentative de l'ensemble des situations conflictuelles sous-jacentes aux articles du *Paris-Normandie*. La partialité et l'euphémisation apparentes du journal nous interrogent sur la question du devoir d'information de la presse, de ses marges manœuvre et de sa compétence. Ou bien peut-être répondent-elles à une attitude locale spécifique face à la question des conflits ?

c) L'estuaire de la Loire

A l'inverse du précédent, le journal *Ouest-France* constitue une source d'information extrêmement abondante. Nous y avons collecté le plus grand nombre de conflits, mais également le plus grand nombre d'articles par conflits. L'information y est précise, les arguments bien relayés, et la multiplicité des points de vue présentés tend vers l'impartialité. Une spécificité de ce quotidien est l'importance de la rubrique « courrier des lecteurs », qui joue régulièrement le rôle de tribune libre où des citoyens expriment leur opinion et argumentent sur l'un ou l'autre conflit.

Dans tous les cas, les conflits recensés donnent lieu à une forte collectivisation des actions, les mobilisations sont à chaque fois l'objet d'associations, parfois créées pour l'occasion. Réciproquement aux remarques qui précèdent, la médiatisation est l'un des moyens les plus volontiers saisis comme mode de protestation ou de manifestation.

Cette zone comporte un espace un peu particulier, celui des marais de Brière, qui est l'objet d'une conflictualité exceptionnellement exacerbée pouvant, semble-t-il, s'expliquer par un statut de propriété indivisible, qui donne lieu à une gestion collective et bénéficie de réglementations spéciales, soustraites à certaines lois nationales. Cet état de fait donne lieu à un sentiment extrêmement fort de légitimité et même de souveraineté de la part de certains habitants, dont la réactivité face au changement est particulièrement sensible. Les conflits y sont principalement liés à la gestion piscicole et cynégétique des marais, mais également au projet d'une ligne à très haute tension, ou à l'extraction des dépôts vaseux. Certaines manifestations de ces conflits sont d'une violence extrême : incendies, menaces de mort, abattage massif d'oiseaux protégés,…

Ailleurs, les conflits sont moins violents, mais leur fort relais par la presse donne un sentiment d'intense activité. Plusieurs sont liés à l'activité agricole, comme celui du lac de Grand-Lieu, classé en réserve naturelle, où des exploitants riverains s'opposent à la régulation des niveaux d'eau, ou comme la forte opposition à l'extension d'élevages porcins industriels, qui dénonce, outre la dégradation de la qualité des eaux, le risque de glisser vers « le modèle breton ». D'une manière générale, les exploitants agricoles sont davantage qu'ailleurs posés en victimes, comme dans ces articles concernant la pression foncière que subissent les terres agricoles face à l'extension de l'habitat et des autres activités, ou encore face au vain refus de voir s'étendre le périmètre d'épandage agricole des boues d'épuration de l'agglomération nantaise.

Des conflits générés par l'activité industrialo-portuaire sont également relatés par la presse. L'extension du port autonome de Saint-Nazaire fait en particulier l'objet de points de vue très contradictoires. Si de nombreux opposants émettent des réserves de nature environnementale ou économique contre ce projet, ce conflit illustre pourtant parfaitement l'importance « patrimoniale » de l'activité industrielle et la dimension très solidaire des mobilisations dans ce secteur : lors de l'enquête publique pour la validation des périmètres Natura 2000 de l'estuaire, de nombreux conseils municipaux répondent en effet à l'appel des maires du Pays de Retz et refusent les périmètres Natura 2000 proposés en guise de soutien au projet de développement portuaire – y compris là où les communes ne sont pas du tout concernées par le projet d'extension du port autonome. Divers autres conflits de voisinage et d'aménagement ont également été répertoriés dans l'analyse de la PQR[19].

[19] Entre autres un projet d'aéroport, un projet de discothèque, des nuisances olfactives et sonores liées à la proximité d'une suiferie, des nuisances sonores liées à la fréquentation d'une base de loisirs, etc.

2 - QUELQUES PERMANENCES

La lecture de la presse fait bel et bien apparaître des profils en lien avec les spécificités régionales que nous avions identifiées, même lorsque nous ne pouvons y débusquer de conflit, comme dans le cas particulier du Pays de Caux. La diversité des éléments rencontrés peut nous permettre, au-delà de ces spécificités géographiques, de mettre le doigt de manière transversale sur de grandes lignes communes aux conflits de l'ensemble de notre corpus.

Les analyses de la PQR réalisées sur nos trois départements tests permettent de recomposer neuf types d'usages principaux des espaces ruraux et périurbains, caractéristiques des relations conflictuelles qui s'y déroulent et liés à autant de types d'activités : activité agricole, activité industrielle, production d'énergie, construction d'infrastructures, gestion des déchets et épuration, protection et réservation de la "nature"[20], production de services, activité récréative et activité résidentielle. Trois principaux types d'usages sont concernés par les conflits que nous avons recensés. Il s'agit d'abord de l'usage industriel, souvent montré du doigt pour les externalités négatives qu'il provoque (pollutions, nuisances olfactives, nuisances sonores), ou dénoncé de manière préventive en raison des risques encourus par les populations riveraines. Les deux autres usages, résidentiel et de protection et de gestion de la nature, s'y opposent souvent, de manière assez prévisible. Les uns défendent leur cadre de vie, les autres le patrimoine naturel et la qualité des milieux (eau, air, sols). Mais il n'est pas rare de les voir également s'opposer à des innovations issues des politiques d'Etat (gestion des déchets, production ou transport d'énergie, infrastructures de transport). L'usage de protection de l'environnement est ainsi lui-même souvent mis en cause et dénoncé dans le cas de procédures publiques de protection ou de préservation, la plupart du temps parce que les propriétaires ou les usagers craignent une limitation de leurs droits.

Ces événements génériques prennent parfois une dimension plus régionale[21], mais l'analyse de la presse montre que les types de conflits recensés sont assez peu spécifiques à un territoire donné. Les enjeux locaux donnent une coloration particulière, mais les thématiques rencontrées sont peu variées : déchets, incinération, épandage agricole, pollutions aquatiques industrielles, aménagements fonciers, construction d'infrastructures de transport... Si l'on retrouve les mêmes objets de conflit sur nos différents territoires, ce qui ce construit autour d'eux, les enveloppe, est en revanche très variable : les acteurs, leurs comportements, leur mobilisation, les discours qui s'opposent, la proposition ou non de solutions,… sont le corps du conflit. Il est alors frappant de constater à quel point les oppositions développent des réactions totalement différentes, anecdotiques chez les uns, explosives chez les autres…

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

Les éléments déclencheurs sont assez peu renseignés par la presse. De nombreux conflits naissent en situation « d'anticipation », souvent dès l'annonce de la mise en place d'une procédure officielle d'enquête d'utilité publique, de la construction d'un ouvrage ou d'un bâtiment ou de l'installation d'une nouvelle activité… Le manque d'information et de communication, parfois invoqué lors des procédures de consultation publique, apparaît comme un élément décisif du processus conflictuel. D'une manière générale, l'annonce d'un projet est initiatrice d'opposition dans un tiers des cas, dans lesquels ce n'est donc pas l'usage mais plutôt l'intention d'usage qui déclenche le conflit. Plus nombreuses sont les situations où un usage effectif est perçu comme une nuisance, l'émission d'une pollution étant alors le facteur le plus fréquent de déclenchement d'un conflit. On peut relever ici plusieurs situations conflictuelles liées à un « ras le bol », au dépassement d'un seuil de tolérance face à une nuisance restée jusqu'à lors acceptable. Au regard de certaines des situations identifiées dans la presse, on peut émettre l'hypothèse que l'antériorité d'une nuisance, c'est à dire son occurrence par le passé et sa réitération présente sur le même lieu, constitue un facteur facilitant du déclenchement d'une situation conflictuelle, soit parce que le seuil de tolérance des opposants à un usage ou à une nuisance est plus vite atteint, soit parce qu'il y a déjà eu

[20] Ce terme générique englobe les actions de protection des espèces sensibles et de leurs habitats

[21] On entend par exemple beaucoup parler, dans nos trois secteurs rhône-alpins, de nuisances dues aux microcentrales hydroélectriques ou à la prolifération des sangliers. Si ces événements sont en relation avec des orientations ou des décisions nationales, voire internationales (orientation sur les énergies renouvelables, loi chasse), les caractéristiques locales, géographiques et humaines, en commandent l'émergence et le développement.

mobilisation et que forts de leur expérience, les acteurs ont une capacité de réaction et d'organisation supérieure (ou les deux)[22]. On retrouve ainsi l'idée selon laquelle les conflits ont une histoire, souvent longue, faite de pics conflictuels et de moments d'apaisement, notre travail ne permettant que d'en saisir une phase d'aggravation.

Dans de nombreux cas, l'argumentaire des protagonistes du conflit est sujet à questionnement : les causes invoquées n'en masquent-elles pas d'autres, qui peuvent relever du non-dit ou du tabou, ou sont simplement cachées par stratégie, de manière à utiliser les armes les plus efficaces dans la bataille ? Ainsi, il semble bien que les propriétaires défendent un bien foncier et sa valeur économique plus que la seule qualité des sols face à la question de l'épandage de boues d'épuration. Par ailleurs, le cœur du conflit repose parfois moins sur un usage contrarié que sur des enjeux globaux, comme la gestion des déchets ou les risques industriels ou naturels. L'exemple des élevages industriels entre dans cette catégorie. Les opposants à l'extension d'exploitations hors sol de Loire-Atlantique brandissent le risque de glisser vers « le modèle breton » de développement d'élevages porcins industriels. Le conflit dépasse ici le cadre local pour s'inscrire dans un débat économique et environnemental d'échelle nationale, voire internationale.

Il nous semble ainsi pouvoir identifier plusieurs niveaux de motivation susceptibles d'alimenter les conflits : un niveau matériel, qui serait l'objet avéré du conflit (mécontentement contre la dégradation d'un bien, opposition à la construction d'un autre,…) et se pose souvent de manière préventive, avant même l'apparition du bien ; un niveau oratoire, sur lequel reposerait l'argumentation du conflit (dénonciation d'une externalité négative, d'un manque de communication) ; et enfin un niveau symbolique, qui serait celui du cadre 'partisan' dans lequel s'inscrit le conflit et dans lequel le rôle de la presse serait essentiel en tant que porte parole de valeurs tout à fait subjectives mais publicisées.

Le passage des tensions aux conflits, délicat à analyser, est souvent le moment le plus propice pour observer la mobilisation d'outils visant à tempérer les positions antagonistes. Les modes de prévention, de gestion et de résolution sont innombrables, des arrangements entre acteurs aux affrontements entre individus, du recours à des actes techniques à la saisie d'outils réglementaires ou judiciaires, en passant par les procédures de négociation, de concertation ou de médiation. Ils sont par ailleurs peu médiatisés – relativement au nombre d'événements recensés – et leur recherche nous confronte de nouveau à l'une des limites de l'exploitation de la source PQR. Dans les cas où l'information a pu être recueillie, l'opposition se manifeste d'abord par des actions de démonstration (pétitions, manifestations, lettres…) et de manière secondaire par des actions judiciaires (plaintes, recours…). Les opposants ont très souvent recours à plusieurs modes d'opposition. Enfin, les tentatives de solutions apportées aux conflits se résument essentiellement à une limitation ou à une compensation des nuisances par divers moyens : actes techniques (études, aménagements, équipements), communication (réunions d'information, visites), solution administrative (établissement d'un document de référence, d'un plan de gestion, suppression ou déplacement de l'activité...) ou dédommagement financier.

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

---

[22] L'exemple de la pollution de la Reyssouze, présenté ci-dessus, est ici édifiant : une grosse pollution par la même usine a déjà eu lieu deux ans auparavant, des actions ont déjà eu lieu, les groupes d'opposition existent déjà, ils « maîtrisent » et démultiplient les outils de protestation (judiciaire, démonstrative…), la réaction semble organisée. Parallèlement, chaque petite pollution ponctuelle de la rivière par d'autres activités fait systématiquement l'objet d'une plainte. Ce sont les mêmes acteurs et les mêmes groupes d'opposition que l'on retrouve contre les projets d'extension d'élevages hors-sol, toujours avec l'argument de protéger la rivière. On assiste donc ici à une situation de « veille » permanente des protecteurs de la Reyssouze due en toute probabilité aux pollutions antérieures. Ailleurs, en Ardèche, dans un contexte très peu industrialisé, les pollutions ne déclenchent pas de grosse réaction – malgré l'investissement de la fédération de pêche pour la protection des rivières; en revanche la question de l'aménagement des zones inondables est un sujet très sensible, de très graves crues, comme celle de 1992, étant encore dans tous les souvenirs.

Section 3 - La dynamique des conflits face à l'écologisation du rural : une mobilisation signifiante de la notion de patrimoine

La fréquence des conflits liés à des usages de protection de la nature ou du cadre de vie laisse penser que le processus d'écologisation, compris comme l'introduction - ou l'émergence ? - et l'affirmation de l'écologie, de sa science et de ses valeurs, pourrait être l'un des éléments clés des dynamiques de changement du rural. Toutefois, loin de permettre un raisonnement en termes d'écologisation de l'agriculture, les conflits identifiés dans la presse nous invitent à ne pas focaliser sur l'activité agricole tant celle-ci s'y révèle marginale, mais à considérer le monde rural dans son ensemble, pour envisager la dynamique des forces qui s'y opposent. L'observation des conflits liés à une éventuelle tendance à l'écologisation de l'agriculture et/ou du rural révèle alors une division en deux grandes catégories. La première, la plus liée aux activités agricoles, pourrait s'articuler sur une interprétation relativement caricaturale des "relations ville-campagne". La seconde, qui regroupe ce que nous avons appelé des conflits "patrimoniaux", nous permet une approche plus complexe et enrichissante des situations rencontrées.

1- De la relative absence des activites agricoles a la mise en evidence d'une difficile relation « villes-campagnes »

L'analyse de la PQR révèle dans l'ensemble peu de conflits mettant directement en cause l'usage agricole de l'espace, à l'exception de conflits relativement peu médiatisés, liés à l'implantation ou à l'extension d'exploitations d'élevage hors sol (porcheries, élevage de volailles). Par ailleurs, une information tout à fait épisodique, diffuse et générale, qui ne fait pas état de conflits localisés, décrit l'augmentation incessante de la pollution des nappes, rivières et plans d'eau par les engrais et pesticides d'origine agricole, l'effet fatal de certaines molécules sur les abeilles, la disparition des haies et l'augmentation de l'érosion et du ruissellement…

On parle davantage dans la presse de problèmes rencontrés par l'agriculture, surtout là où les acteurs agricoles empruntent la voie de la communication : réunions d'informations, forum, portes ouvertes, visites… autant d'initiatives qui ne font pas directement référence à l'existence de conflits mais dont on peut penser qu'elles ont pour objectif au moins de prévenir, sinon d'aller à l'encontre de ces « autres » usagers de l'espace rural. Dans une stigmatisation du cliché « ville contre campagne », des oppositions plus explicites sont formulées par la presse quotidienne régionale : à titre d'exemple, si le principe de précaution est invoqué pour refuser l'épandage agricole des boues de station d'épuration de l'agglomération nantaise, le journal *Ouest-France* relate que les ruraux "ne veulent pas des déchets de la ville". Ailleurs, on réprouve le mitage urbain qui grignote la campagne: "Nous n'aurons bientôt plus de terres" titre encore *Ouest-France.*

En somme, la presse évoque peu les problèmes liés à l'activité agricole – et a fortiori encore moins son écologisation, et les agriculteurs y apparaissent le plus souvent comme des acteurs du local assaillis par des contraintes économiques et une pression foncière leur interdisant toute marge de manœuvre. Au contraire, les oppositions à l'installation ou au développement d'élevages industriels sont présentées comme la réaction de "citadins" porteurs d'une vision écologisée de l'agriculture qui ne correspondrait guère aux réalités de la production moderne. Pourtant, cette posture manichéenne et parfois caricaturale ne doit pas masquer une réalité plus complexe, qui s'exprime en particulier dans les conflits patrimoniaux.

2 - Les conflits patrimoniaux

L'observation fait émerger un corpus très homogène, constitué de conflits qui opposent dans presque tous les cas des personnes revendiquant leur propriété et/ou leurs traditions – chasseurs, pêcheurs, agriculteurs, propriétaires fonciers – à des associations de défense de l'environnement parfois relayées par des membres du parti Verts, et par l'Etat[23]. On passe alors de la relation assez molle « ville-campagne », décrite ci-dessus, à une opposition très virulente, qui pourrait être schématisée par un affrontement « conservateurs-écolos » certainement réducteur. Nous reviendrons sur ce point, mais observons d'abord nos données.

[23] C'est le cas pour sept conflits sur huit. Le huitième rassemble les habituels opposants contre l'Etat qui projette d'ériger une ligne EDF très haute tension à travers un parc naturel régional.

Le corpus « conservateurs-écolos » est construit sur la constatation de l'homogénéité d'un certain nombre d'événements conflictuels, qui présentent de nombreuses caractéristiques communes. Tout d'abord, ces conflits sont de loin les plus médiatisés. Faisant l'objet d'un volume d'article supérieur à la moyenne, ils donnent également lieu, le plus souvent, à une information plus complète, plus détaillée et parfois plus technique que les autres types de conflits. Dans la plupart de cas[24], le journal se fait la tribune des diverses opinions qui s'opposent autour des enjeux ainsi posés ; l'information est alors assez complète et relativement impartiale. Dans *Ouest-France*, la rubrique du « Courrier des lecteurs » devient elle-même l'endroit d'un forum où s'affrontent les points de vue du lectorat.

La défense des « conservateurs » se fonde sur deux types d'arguments, omniprésents dans la PQR :

- le premier concerne la propriété, souvent juridique mais parfois symbolique, du support du conflit. La dimension territoriale - voire collective dans le cas particulier de la Brière - de la revendication est extrêmement forte et repose sur un sentiment d'appartenance, d'ancrage dans le territoire. Le lien au lieu est mis en avant pour exciper de la légitimité d'une position, ce sentiment pouvant conduire à des prises de position allant jusqu'à l'exclusion d'autrui dudit territoire : c'est le cas en Brière lorsque des chasseurs expulsent par menaces et intimidations des membres de la ligue de protection des oiseaux (LPO) et les déclarent publiquement « interdits de séjour » sur les marais ;

- le second type d'argument mobilisé face aux « écolos » et à l'Etat est de nature identitaire et découle de la revendication de l'histoire, du passé, de l'héritage ancestral. Le savoir-faire traditionnel, les pratiques inspirées par le bon sens et transmises de génération en génération, s'opposent explicitement à des arguments scientifiques jugés invalides et à des bureaucrates et/ou technocrates considérés comme incompétents. Cette situation se retrouve lorsque des chasseurs contestent les dates d'ouverture ou de fermeture de la chasse, tout autant que dans le cas - face aux forts épisodes de crues cévenoles - du mode d'entretien de rivières en Ardèche, contesté par des acteurs locaux « qui connaissent, depuis toujours, leur rivière mieux que quiconque ».

On retrouve ici une revendication de l'appartenance au territoire, à ses racines, dans les deux sens d'ancrage géographique et de référent identitaire. Cette mobilisation n'est pas sans évoquer la recherche de légitimité rencontrée dans l'élaboration des produits d'origine ou de terroir, pour laquelle on rencontre à la fois la dimension de lien à un lieu précis et de références à des pratiques ou des transmission ancestrales.

Du point de vue des « écolos » l'argument principal est beaucoup plus pragmatique et se base sur l'unique principe selon lequel la loi doit être respectée. On conçoit sans peine que les discours sont alors beaucoup plus rarement teintés de la dimension affective observée chez les « conservateurs ». C'est en s'appuyant sur un texte légal qu'ils vont éventuellement évoquer l'incompétence et l'irresponsabilité des leurs opposants, en prenant évidemment appui sur la matérialité des événements locaux mais également sur des arguments de nature plus générale, comme le patrimoine commun, la défense et la protection des biens publics.

En dépit de ces divergences de position, les conflits « conservateurs-écolos » ont la particularité d'être les plus judiciarisés, quelles que soient les parties en question. La loi est utilisée comme un outil d'attaque ou de défense, ce que l'on observe peu dans les autres types d'oppositions. Les recours devant les tribunaux administratifs sont les plus fréquents, mais il n'est pas rare de les voir s'accompagner de recours devant le conseil d'Etat et même devant la cour européenne de justice. Cette particularité est liée à une autre caractéristique du déroulement de ces événements : ils sont le fait d'acteurs très organisés localement et fortement relayés au niveau national, voire international. Ainsi, les engagements dans des relations de nature conflictuelle reposent toujours sur les efforts d'un collectif : association de protection de la nature, association de riverains ou de propriétaires, commission syndicale, associations ou fédérations de chasseurs ou de pêcheurs[25]… Plus encore, elles s'appuient sur des relais nationaux ou internationaux, ce recours s'accompagnant d'une politisation des revendications et des mouvements, soutenus par des élus ou des partis plus influents (CPNT[26], Verts ou autres partis…), qui s'en saisissent comme étendards emblématiques de leurs positions concernant des questions d'ordre général. Cette évolution est caractéristique du changement d'échelle qui se produit souvent dans ce type de conflits : au face à face entre voisins, ou groupes de voisins, porteurs d'intérêts divergents, vient se substituer une opposition de

[24] Il faut ici exclure, pour les raisons évoquées plus haut, le quotidien normand *Paris-Normandie*,

[25] Cette dimension associative et collective est également soulignée dans les travaux de Lascoumes (1994)

[26] Parti chasse pêche nature et tradition

nature plus globale entre des groupes de pression, qui relève à la fois de l'activité de lobbying et de la mise en avant de lignes de fracture irréductibles sur de grands problèmes de société. Le conflit local devient alors simplement l'expression de cet affrontement qui se déroule à un niveau plus global, et reçoit l'appui de forces autrement plus nombreuses et organisées dans la lutte menée à des échelles supérieures de la société.

Un conflit patrimonial faisant intervenir des agriculteurs organisés :

le cas du lac de Grand-Lieu

Parmi les conflits liés à un enjeu de protection ou de préservation de la nature, une place particulière doit être accordée aux oppositions qui se font jour autour du lac de Grand-Lieu. Parce qu'elle est la seule de notre corpus de conflits patrimoniaux à faire intervenir des exploitants agricoles, cette illustration pose question quant à la place des agriculteurs dans les conflits de l'espace rural, mais elle constitue surtout un révélateur du rôle et de la position de la presse face à ces derniers.

Situé au sud de la Loire-Atlantique, le lac de Grand-Lieu est le lieu d'usages traditionnels de pêche, de chasse et d'agriculture de marais. C'est aussi un site écologique tout à fait exceptionnel, soumis à des variations de niveaux d'eau depuis des temps très anciens, contrôlées par l'homme depuis seulement 1960. Classé en réserve naturelle depuis 1980, il est la propriété de l'Etat et de la fédération départementale de chasse. Des crises de botulisme mais surtout une forte eutrophisation du lac, liée au ruissellement d'apports agricoles en amont, donnent lieu en 1996 à la promulgation d'un arrêté ministériel, qui préconise un rehaussement des niveaux d'eau. Les forts épisodes pluvieux des trois dernières années, conjugués à ces niveaux élevés - et légaux - du lac provoquent l'inondation répétée et continue de plusieurs prairies, leur insalubrité et la perte d'une grosse quantité de fourrage. Les agriculteurs riverains, excédés, manifestent leur colère face à l'immersion répétée de leurs prairies, accusent la réserve naturelle d'être à l'origine de leurs problèmes et en séquestrent le directeur. D'autres manifestations virulentes s'ensuivent, dont la menace de forcer l'ouverture de l'écluse qui régule les niveaux d'eau.

Dans ce conflit, les agriculteurs, organisés en une 'Association pour la Sauvegarde des Marais', en viennent à des manifestations relativement violentes pour protester contre une gestion hydraulique qui nuit à leur production. Mais on apprend également dans la presse que, parallèlement à l'entretien extensif des prairies situées en bordure de lac, les terres situées en amont sont l'objet de pratiques intensives. Pour cette raison, les agriculteurs sont accusés (la presse ne dit pas par qui) de polluer impunément l'eau du lac et donc d'être à l'origine, de manière indirecte, de la mesure d'élévation du niveau d'eau du lac, qui vise à lutter contre l'eutrophisation. Face à cette situation paradoxale, qui remet en cause leur position, les exploitants font valoir leur héritage et le caractère identitaire de leur position : le marais bordant le lac est l'oeuvre du travail de leurs ancêtres, sans eux il n'existerait pas, ils en sont donc les meilleurs gestionnaires… Parallèlement, un débat « médiatique » houleux - matérialisé par des lettres ouvertes publiées dans le quotidien local - a lieu entre universitaires et réserve naturelle quant à la bonne manière de gérer le lac et de réguler les niveaux d'eau. Ce débat, qui montre la complexité de la gestion du lac, et la manière dont la presse ironise sur ces échanges jette le discrédit sur les positions scientifiques. Chacun choisit alors son camp : la chambre d'agriculture et les élus de droite du Conseil Général se rangent du côté des agriculteurs, tandis que les Verts régionaux et la ligue de protection des oiseaux soutiennent la réserve naturelle.

Aucun recours en justice n'aura lieu durant le temps de notre observation concernant le lac de Grand-Lieu. La médiatisation reste l'outil de protestation le plus mobilisé. Par ailleurs, l'intervention de l'Etat par la désignation d'un médiateur est couronnée de succès, même si la partialité de ce dernier en faveur des exploitants agricoles est dénoncée par la LPO notamment. Initiatrice d'une négociation avec l'ensemble des usagers du lac, l'association pour la sauvegarde des marais (association d'agriculteurs) recueille les lauriers de la presse et sort grandie de ce conflit. Ici encore la dimension patrimoniale s'est avérée déterminante, comme un argument essentiel à mobiliser, dans les pics de conflictualité aussi bien que durant dans les phases de négociation ou de concertation qui les encadrent.

3 - QUELQUES REMARQUES COMPLEMENTAIRES

Quelques remarques semblent nécessaires pour relativiser les résultats présentés ci-dessus. L'un des enseignements préliminaires que nous pouvons tirer de l'usage de la presse quotidienne régionale est que l'information y est relatée avec un point de vue très local, mais que les conflits dont elle fait état peuvent être souvent resitués dans un ensemble politique plus global, en particulier lorsque les acteurs font référence à des politiques nationales, européennes, ou sont soutenus par de « grand élus ». Ceci est particulièrement vrai concernant les conflits de nature patrimoniale, qui apparaissent clairement liés à des préoccupations de nature plus générale. Il est possible que cette dimension politique influence la ligne rédactionnelle de certains quotidiens et en explique certains biais, tels que le manque d'exhaustivité ou la partialité parfois avérée.

La lecture de la presse fournit une vision – même caricaturale – des forces en présence, des acteurs signifiants sur la scène publique locale et des moyens qu'ils emploient pour chercher à faire triompher leurs points de vue. Les conflits constituent alors le révélateur de ces actions, ainsi que des oppositions se faisant jour face à des initiatives nouvelles – dont nous ne discutons pas ici le bien-fondé. Nous avons ainsi décrit ci-dessus une catégorie de conflits dont les acteurs sont chacun très attachés à un patrimoine, même s'il est de nature très différente : les uns défendent leur territoire, leur héritage, leurs traditions ; les

autres défendent l'environnement, l'espace naturel indivisible. Cette entrée patrimoniale, soulignée par Charlier (1999), nous semble pertinente pour l'analyse de ces dynamiques conflictuelles liées à l'émergence de valeurs écologiques : face à l'apparition et au développement d'un type nouveau de valeurs représentées par la défense de l'environnement, résistent des valeurs plus anciennes, préexistantes, portées par des usagers « traditionnels » qui retrouvent toute leur vigueur. C'est en tout cas ainsi qu'apparaissent les conflits dans la presse régionale. Mais si ceux que nous avons appelés par commodité « conservateurs » revendiquent d'être chez eux, d'être les détenteurs « légitimes » du territoire, qui sont leurs opposants, et d'où viennent-ils ? Les seules analyses de presse ne nous permettent pas de réponse précise et nous invitent à pousser plus loin l'analyse sur le terrain. Il nous semble évident que les « écolos » ne sont pas toujours des acteurs exogènes, loin de là. Même si nos sources ne nous permettent pas ici d'en dire davantage, elles mettent le doigt sur une question importante et nous incitent à ne pas sombrer dans un réductionnisme qui ferait de l'opposition entre « nouveaux » et « anciens » ruraux la composante principale de conflits ainsi mis à jour. Les divergences sociales et les différences de représentations traversent aussi bien les habitants de longue date des espaces ruraux que les nouveaux arrivants ou les visiteurs de passage. Quelques exemples : les conflits entre chasseurs et agriculteurs concernent avant tout des résidents « anciens », les oppositions entre écologistes et partisans des éoliennes peuvent émerger entre nouveaux ruraux, alors que les tensions entre VVTistes et randonneurs se rapportent le plus souvent à des usagers occasionnels de ces espaces.

Il apparaît par ailleurs de manière très évidente que l'activité agricole occupe un statut tout à fait particulier dans nos recueils. La PQR ne nous parle pas de conflits liés à l'écologisation de l'agriculture, doit-on pour autant croire qu'ils sont inexistants ? Ce serait bien étonnant, mais on peut supposer que la presse véhicule une certaine image de l'exploitant, qui ne correspond pas à ce cliché et répond sans doute aux attentes d'un public où la composante agricole est importante[27]. Par ailleurs, nous sommes interpellés par le fait que les impacts agricoles et notamment ceux de l'agriculture productiviste ne représentent qu'une partie tout à fait mineure de nos résultats et ne sont pas dans la plupart des cas identifiés comme des conflits avérés, avec un engagement, mais font plutôt l'objet d'une information diffuse. Ce résultat doit être relié au fait que les agriculteurs n'apparaissent que de manière exceptionnelle comme des acteurs des conflits, engagés dans une opposition frontale ; ils sont bien davantage présentés, dans nos recueils de presse, comme des victimes de divers autres usages, industriels, d'infrastructures, résidentiels ou récréatifs. Cette observation est d'autant plus intéressante que les agriculteurs restent en France des acteurs essentiels dans les dynamiques du monde rural, y compris en terme de gouvernance.

Références

Balle F. (1994), *Médias et société*, Montchrestien, Paris

Bouthoul G. (1976), *Essais de polémologie*, Denoël, Paris.

Carrier B. (1993), L'analyse économique des conflits : éléments d'histoire des doctrines, Publications de la Sorbonne, Paris.

Charlier B. (1999), *Géographie des conflits environnementaux depuis 1974*, Thèse pour le doctorat de Géographie, Université de Pau.

Charon J.-M. (1996), *La presse quotidienne*, La découverte, Paris

Chartier L. (2003), Mesurer l'insaisissable – Méthode d'analyse du discours de presse, Presses de l'Université du Québec, Québec

Cogneau D. et Donnat O. (1990), *Les pratiques culturelles des Français (1973-1989)*, La Découverte / La Documentation Française, Paris

Commons J.R. (1934), Institutional Economics. Its place in Political Economy, MacMillan.

Coser L.A. (1982), *Les fonctions du conflit social*, Presses Universitaires de France, 184p.

De Bonville J. (2000), *L'analyse de contenu des médias*, Paris et Bruxelles, De Boeck Université, 451 pp.

Freund J. (1983), *Sociologie du conflit*, Presses Universitaires de France, 380p.

[27] Selon Cogneau et Donnat (1990) cités par Charon (1996), les agriculteurs constituent le groupe d'actifs dont la fréquence de lecture quotidienne de la PQR est la plus élevée : 60% des agriculteurs disent lire la PQR chaque jour.

Jeong H.W. (1999), Conflict management and resolution, in Kurtz L. (ed), *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict*, Academic Press, vol. 1., 389-400.

Ipsos Médias (2002), *Audience 2001 de la presse quotidienne et des hebdomadaires régionaux*, étude de référence pour les syndicats de la presse quotidienne nationale (EUROPQN), la presse quotidienne régionale (SPQR) et la presse hebdomadaire régionale (AEPHR)

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

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

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

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

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

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

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

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

Simmel J. (1992), *Le Conflit*, Circé.

SPQR (1995), Règles et usages de la presse quotidienne régionale

Tailleur J.-P. (2002), *Bévues de presse. L'information aux yeux bandés,* Editions du Félin, 239 pages

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

Touraine A., Conflits sociaux, in *Encyclopaedia Universalis*.

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

Chapitre 2

Le recours à un matériau juridique pour analyser les conflits d'usage : le contentieux judiciaire et administratif

Thierry Kirat, Christine Lefranc et Romain Melot

La recherche a consisté à constituer un corpus de décisions de justice rendues sur des contentieux localisés dans les trois départements des zones d'étude et à le soumettre à deux types de traitement : une analyse statistique descriptive, puis une analyse statistique textuelle. Les départements retenus comprennent :

- des zones portuaires, industrialisées, et à forte densité de population : la Loire-Atlantique et la Seine-Maritime ;
- une zone à dominante rurale et montagnarde, marquées par le développement d'usages résidentiels : l'Isère.

L'échelle départementale peut être justifiée par deux arguments : d'une part, le département est l'échelon territorial de référence de nombreux acteurs, qu'il s'agisse d'acteurs publics en charge de la réglementation des usages des espaces (préfet, services extérieurs de l'Etat), ou d'acteurs parapublics et privés : les associations de protection de l'environnement ont généralement un cadre d'action départemental, de même que les chambres d'agriculture, les commissions d'aménagement foncier et les associations de pêche ou de chasse ; d'autre part, l'identification de la localisation des conflits dans les décisions de justice est systématiquement réalisable au niveau du département.

Section 1 – Le recours contentieux comme expression juridique de conflits d'usage

L'objet de la recherche est d'analyser empiriquement les caractéristiques du contentieux relatif à des conflits d'usages des espaces, entendus dans un sens large. Au sens large, les conflits d'usage comportent les dimensions suivantes :

- des conflits relatifs aux opérations d'aménagement (remembrement rural, modification de plans d'occupation des sols, création de zones d'activité concertée, etc.) ou de création d'infrastructures (de transport terrestre ou aérien, production et transport d'énergie, régulation des cours d'eau, etc.) ;
- des conflits relatifs à la cohabitation entre usages résidentiels et usages économiques (industriel, agricole, halieutique) des espaces ;
- des conflits d'environnement, mettant en jeu la préservation de l'environnement naturel contre les projets de nature diverse qui tendraient à la mise en cause (chasse, urbanisation, implantation industrielle, extension d'une infrastructure de transport, etc.).

La problématique de la recherche repose sur l'idée que les règles juridiques constituent à la fois :

- la matrice dans laquelle les droits subjectifs et les droits d'action sont définis, et constitue à ce titre les positions initiales des droits et, corrélativement, de ce que Commons[28] appelait les « *exposures* », c'est-à-dire les expositions de personnes non dotées en droits à l'exercice par d'autres de leurs droits subjectifs ;

[28] J.R. Commons, Legal Foundations of Capitalism, Mcmillan, 1924.

- des ressources pour l'action des institutions publiques, des personnes privées et des acteurs collectifs que sont les associations de défense d'intérêts locaux ou de protection de l'environnement,
- un point d'observation de la vie sociale, et à ce titre un support d'informations sur la régulation à l'œuvre dans les processus sociaux.

1- LES REGLES JURIDIQUES COMME DOTATIONS INITIALES DE DROITS ET D'*EXPOSURES*

La théorie critique nord-américaine du droit et les prolongements que les économistes institutionnalistes comme John R. Commons lui ont donné constituent un référent théorique utile pour penser le droit comme organisant la distribution de droits entre intérêts, individuels et collectifs, dans la société. La distribution des droits subjectifs n'est pas le produit univoque d'une logique d'efficience, comme la thèse de Coase[29] tendrait à le penser, mais de processus sociaux, politiques et économiques qui arbitrent entre intérêts concurrents.

Dans la pensée juridique critique américaine, l'objet central des préoccupations était l'activité des tribunaux, compte tenu de leur place dans le régime de droit jurisprudentiel qu'est la *common law*. La visée des juristes critiques et de Commons était de découvrir, au delà de la neutralité affichée des tribunaux vis-à-vis de la définition de préférences collectives, les mécanismes quasi-politiques d'arbitrage entre intérêts sociaux qu'ils mettent en oeuvre. En effet, la pensée juridique dominante tenait les juges dans la position d'acteurs impartiaux, prenant leurs décisions sur la base d'un raisonnement logique et indifférent aux forces sociales mises en jeu : par l'application froide et rationnelle du syllogisme judiciaire. Or, les juristes critiques estimaient que la motivation juridique rationnelle des décisions dissimulait, notamment dans l'activité de la cour suprême des Etats-Unis, des préférences politiques et une théorie implicite du social.

L'entreprise de dé-fétichisation accomplie par les juristes « réalistes » vis-à-vis des tribunaux les a conduit à défendre la thèse que l'attribution de droits subjectifs consiste à protéger juridiquement certains intérêts collectifs, et corrélativement à en sacrifier certains autres. A cet égard, la théorie du droit défendue par le juriste Hohfled a été reprise et prolongée par Commons, dans son analyse des transformations du capitalisme américain et de ses bases juridiques.[30]

La thèse de Hohfled consistait à découvrir les significations simultanées d'une dotation d'intérêts donnés en droits subjectifs : l'attribution d'un droit (*right*) à un intérêt donné consiste à exposer l'intérêt concurrent ou antagonique aux conséquences de l'exercice de son droit par son titulaire (d'où une situation de *no right* pour l'intérêt concurrent). L'exercice du droit confère à son titulaire une immunité au regard des préjudices qu'il cause aux intérêts non protégés, alors placés dans une position d'*exposure*, c'est-à-dire d'incapacité juridique à faire cesser le préjudice causé ou à en obtenir réparation.

Traduite concrètement, cette grille de lecture permet de saisir les traductions juridiques des externalités négatives, par exemple de voisinage. La théorie économique considère généralement qu'une situation d'externalité négative découle de l'incompatibilité entre fonctions d'utilité ou de production[31], indépendamment des positions juridiques des agents, et que la solution réside dans des procédures de taxation ou de réarrangement des droits de propriété. Traduite dans l'univers juridique, les externalités ne sont pas systématiquement susceptibles d'être réglées : certains préjudices ne sont pas compensables, tandis que d'autres le sont dans des conditions déterminées. La doctrine selon laquelle la victime de nuisances émises par une source qui préexistait à son installation à proximité est un exemple de la première hypothèse : le principe selon lequel le préjudice subi par celui qui « vient à la nuisance » n'est pas compensable est commun au droit français et au droit anglais. Le principe de l'indemnisation du propriétaire exproprié pour cause d'utilité publique est un exemple de la deuxième hypothèse, de même celui selon lequel l'organisme public gestionnaire d'un projet d'extension d'infrastructures contribue au financement de travaux d'insonorisation des logements sis à proximité.

---

[29] R. Coase, "The Problem of Social Cost", Journal of Law and Economics, vol. 3, 1960, pp. 1-44.

[30] Sur ce point, on peut se reporter à : O. de Schutter, "Réalisme juridique, institutionnalisme et ordoliberalen. A propos de l'histoire intellectuelle des rapports entre le droit et l'économie", Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain, 1999, pp. 1-27 ; T. Kirat, "Le pragmatisme, l'économie et l'intelligence des règles juridiques : leçons de la méthode institutionnaliste de John Rodger Commons", Revue interdisciplinaire d'études juridiques, 47 (2001), pp. 1-22.

[31] Voir A. Torre et A. Caron, "Les conflits d'usage dans les espaces ruraux. Une analyse économique", Sciences de la société, 2002.

Il importe à ce stade d'introduire une distinction qui importe pour la compréhension du fonctionnement procédural de la saisine d'un tribunal, entre droit subjectif et droit d'action. Le premier définit substantiellement le contenu du droit alloué à son titulaire, alors que le deuxième attribue la capacité à se faire entendre par un tribunal, même à défaut de droit substantiel. La revendication d'un droit subjectif n'est pas conditionnée à l'existence d'un préjudice : le propriétaire d'une parcelle inexploitée et inutilisée peut revendiquer l'expulsion de ses occupants même si leur occupation du lot ne lui cause aucun préjudice matériel. Le droit d'action est le cadre de la saisine de la justice, et peut être exercé par des acteurs qui ne détiennent pas de droit subjectif. C'est le cas, par exemple, des associations de protection de l'environnement dont l'intérêt à agir est jugé au regard de l'objet défini dans ses statuts, et non au regard de leur droits subjectifs à la sauvegarde de la faune, de la flore, ou de la biodiversité.

Un enjeu particulier de l'observation des conflits d'usage est, ainsi, l'allocation des droits d'action qui ont été, en France, progressivement élargis aux organisations de défense collective de certains intérêts (des syndicats de salariés aux associations de protection de l'environnement). Les associations ayant pour objet la protection de la nature et de la protection de l'environnement visées par les articles L. 252-1 à L. 252-5 du Code rural sont dotées du droit d'agir devant les tribunaux administratifs pour tout grief se rapportant à la protection de la nature, depuis la loi n°76-629 du 10 juillet 1976. Leur droit d'action est dirigé contre les décisions administratives ayant un effet dommageable sur l'environnement (loi n°95-101 du 2 février 1995).[32]

Les éléments qui précèdent visent à montrer que le cadre juridique, substantiel et procédural, est un contexte structurant des logiques d'action en justice et des positions des acteurs, individuels et collectifs, dans ce champ.

2- DEUX NOTIONS SOCIOLOGIQUES DE LA SIGNIFICATION DES REGLES JURIDIQUES

La position du droit dans les sciences sociales peut être liée à deux courants de la sociologie, qui nous paraissent d'une grande pertinence : d'une part, dans le prolongement de la sociologie du droit de Max Weber, les règles de droit sont moins des commandements appuyés de menaces de sanction que des ressources pour l'action ; d'autre part, dans le champ de la sociologie d'Emile Durkheim, les institutions juridiques constituent un ensemble objectivé de règles de la régulation sociale. [33]

Dans la tradition wébérienne, la question centrale de l'analyse du droit se situe dans l'observation de son application réelle, compte tenu que l'ordre juridique constitue "un complexe de motifs agissant sur l'activité réelle de l'homme."[34] Cette tradition sociologique invite à considérer la manière dont les comportements sont "orientés" par le droit et, ainsi, à analyser les ressources juridiques mobilisées dans les actions humaines. Ce cadre d'analyse est particulièrement attentif à la convocation des règles de droit dans les contentieux entre tenants de préférences différentes sur les usages des espaces.

Dans une perspective durkheimienne, le droit constitue un point d'observation de la vie sociale. Dans cette tradition, il est légitime d'analyser la vie sociale au regard de ses institutions juridiques. Le droit constitue un descripteur d'une société et de ses mœurs, et une source d'informations sur la régulation sociale et ses expressions légales.

Appliquées à la lecture des conflits d'usages des espaces, ces visions sociologiques débouchent sur deux idées : d'une part, que les dispositifs juridiques constituent plus des référents que les acteurs mobilisent, même pour en contester l'application, que des énoncés impératifs ; d'autre part, que ces dispositifs juridiques, notamment ceux liés à l'action publique, sont des outils d'équilibrage, ou de conciliation, plus ou moins durables, d'intérêts contradictoires. [35]

---

[32] Sur les associations de défense de l'environnement, voir P. Lascoumes, L'éco-pouvoir, 1994; *op.* cité (pp. 191 à 264) ou B. Maresca, "Associations et cadre de vie : l'institutionnalisation des questions d'environnement", Cahiers de recherche du CREDOC, n°167, janvier 2002.

[33] Sur ces points, on peut se reporter à : E. Serverin, Sociologie du droit, La Découverte, coll. "Repères", 2001 ; E. Serverin et P. Lascoumes, "Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques", Droit et société, n°9, 1988, pp. 165-187.

[34] Max Weber, Economie et société, 1922, éditions Plon, 1995, page 12.

[35] Sur ces plans, voir P. Lascoumes, L'éco-pouvoir, *op.* cité.

Une perspective centrée sur l'usage du droit dans les conflits reflète des comportements de *voice*, c'est-à-dire d'action individuelle ou collective dirigée vers la contestation de choix déséquilibrant les usages préexistants ou les compromis qui les caractérisaient. L'analyse du contentieux judiciaire et administratif est de nature à permettre de caractériser la nature des conflits d'usage, et de dégager des spécificités des situations locales, par une comparaison entre différentes zones.

Section 2 – Méthodologie de la recherche

1 – CONSTITUTION DU CORPUS

Le corpus de décision de justice a été constitué en recourant à la base de données juridiques textuelles LAMYLINE, qui comprend les jugements en texte intégral des tribunaux d'appel et de cassation. Plus précisément, cette base comprend l'intégralité des jugements :

- du Conseil d'Etat depuis le 1er octobre 1964 ;
- des cours administratives d'appel depuis le 1er janvier 1989 ;
- de la Cour de cassation depuis le 1er octobre 1959 (hors chambre criminelle, dont les jugements sont intégrés depuis le 1er janvier 1970) ;
- des cours d'appel depuis le 1er janvier 1982.

Le logiciel est équipé d'un moteur de recherche permettant d'utiliser les opérateurs booléens et de plusieurs bibliothèques de jurisprudence française. Nous avons effectué la recherche des jugements des quatre niveaux de juridiction définis ci-dessus sur la période du 1er janvier 1981 au 31 juillet 2003, sur les bibliothèques de jurisprudence suivantes :

- Conseil d'Etat ;
- Cours administratives d'appel ;
- Cour de cassation (chambres civiles et chambre criminelle)

La recherche des jugements a été effectuée en croisant le nom de départements retenus et plusieurs mots-clés, définis de manière à couvrir de la manière la plus complète possible le champ des questions juridiques dans lesquelles les conflits d'usage peuvent être formulées (**tableau 1**).

L'identification des jugements rendus dans des affaires localisées dans les sept départements a été rendue possible par l'effet de normalisation des décisions de justice : elles sont tenues de mentionner l'adresse des parties au procès. De plus, elles contiennent dans l'immense majorité des cas le nom du département dans le corps du texte. Un exemple de jugement est présenté dans l'encadré 1.

A l'issue de cette recherche, nous avons obtenu un corpus d'environ 600 jugements, que nous avons intégré dans un tableur Excel pour éliminer les doublons. Nous avons constaté une forte redondance entre jugements obtenus à partir de mots-clés différents. Cela nous permet de déduire que le corpus est exhaustif. Après élimination des jugements redondants, nous avons procédé à leur tirage-papier. La consultation des 600 jugements imprimés a permis d'éliminer les arrêts non pertinents, par exemple :

- les jugements obtenus avec les mots-clés relatifs à la « chasse » qui concernaient des affaires civiles de divorce ou de rupture de vie conjugale où l'un des époux a « chassé » son conjoint du domicile conjugal ;

- les jugements concernant des accidents de chasse ;

- les jugements portant sur des affaires situées dans un autre département que celui de résidence des parties.

Après élimination des jugements non pertinents, nous avons obtenu un corpus de 361 décisions de justice pour laquelle nous avons identifié, dans environ 80% des cas, le nom de la commune où le conflit se déroule.

Tableau 1 – les mots-clés de recherche

Mots clés de recherche	commentaire
(article 674 ou servitude) et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	Article 674 du c.civ concerne les distances prescrites par les règlements et usages particuliers et les ouvrages à réaliser pour éviter de nuire au voisin en cas de creusement d'un puits ou d'une fosse d'aisance près d'un mur mitoyen ou non, de construction d'une cheminée, forge, four ou fourneau, d'adossement d'une étable, ou d'établir contre un mur un magasin de sel ou amas de matières corrosives Les servitudes du code civil sont définies dans de nombreux articles qui portent sur : le passage, l'écoulement des eaux entre fonds, le passage de tuyaux d'adduction d'eau, de matériel de drainage, de vue, etc.
(chasse ou droit de chasse) et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	Les droits de chasse sont définis par le Code rural
(code de la construction et L-112*)et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	
(code rural et chasse) et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	Les droits de chasse sont définis par le Code rural
(code rural et protection s/4 nature) et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	
(co-propriété ou nuisance) et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	
(directive 92/43/CEE) et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	Directive dite "natura 2000"
(épandage ou elevage) et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	
(faune et flore)et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	
(installation* classée* ET DATE>1980 et (Ardèche ou Isère ou Loire Atlantique ou Corse du Sud ou Haute Corse ou Seine maritime)	
(trouble* de jouissanc*) et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	
(nuisanc* et olfactive) et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	
(nuisanc* et sonor*) et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	
(parc naturel national ou parc naturel regional)et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	
passage et (randonn* ou moto* ou quad) et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	
(remembrement rural) et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	
(inconvient* norma* ou troubl* s/3 voisinage) et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	
(zone s/2 humide ou marais ou tourbiere) et (seine maritime ou loire atlantique ou isère) ET DATE>1980	

Encadré n°1 – exemple d'arrêt du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, Section du Contentieux.

Club sportif et familial de la Fève et autre

N° 23.127,N° 23.181,N° 23.182 19 mai 1983

Cette décision sera publiée au Recueil LEBON.

Sur le rapport de la 2ème sous-section

Vu 1°) sous le n° 23 127 la requête et le mémoire, enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 15 mars 1980, présentés par le Club sportif et familial de la Fève (**Ardèche**) représenté par son président en exercice et tendant à ce que le Conseil d'Etat: - annule l'article 12 du décret du 14 janvier 1980 portant création de **la réserve naturelle des gorges de l'Ardèche**,

Vu 2°) sous le n° 23 181 la requête et le mémoire présentés par M. Pierre Loire, vice-président de la **fédération départementale des chasseurs de l'Ardèch**e, et à ce dûment habilité par les associations communales de chasse agréées d'Aigueze, Saint-Martin d'Ardèche, du Garn, de Bidon et de Saint-Remèze tendant à ce que le Conseil d'Etat: - annule les dispositions relatives au droit de chasse du décret du 14 janvier 1980 portant création de la réserve naturelle des gorges de l'Ardèche,

Vu 3°) sous le n° 23 182 la requête enregistrée le 19 mars 1980, présentée par **le syndicat de défense des propriétaires des gorges de l'Ardèche** dont le siège social est à la mairie de Saint-Remèze, représenté par son président en exercice, et tendant à ce que le Conseil d'Etat: - annule l'article 12 du décret du 14 janvier 1980 portant création de la réserve naturelle des gorges de l'Ardèche ainsi que les dispositions relatives à la chasse contenues dans le même décret,

Vu la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature;

Vu le décret du 25 novembre 1977 pris pour son application;

Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953;

Vu la loi du 30 décembre 1977.

Considérant que les requêtes n° 23 127, 23 181 et 23 182 sont dirigées contre les dispositions d'un même décret; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision;

Sur la légalité des articles 3 et 6 du décret du 14 janvier 1980 créant la réserve naturelle des gorges de l'Ardèche:

Considérant qu'aux termes de l'article 1er du décret du 25 novembre 1977 pris pour l'application de la **loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la natur**e et concernant les réserves naturelles `le dossier soumis aux consultations et à l'enquête publique doit comprendre: ... l'indication des sujétions et des interdictions qui seraient imposées par le décret créant la réserve`; qu'il résulte de cette disposition que le décret créant une réserve naturelle ne peut légalement apporter de modification importante aux sujétions ou interdictions figurant dans le projet soumis à l'enquête publique;

Considérant qu'il ressort des pièces versées au dossier que le projet de décret soumis à l'enquête publique qui s'est déroulée du 16 mai au 16 juin 1978 prévoyait dans son article 4 que `l'exercice de la chasse sur tout le territoire de la réserve s'exerce conformément aux dispositions du livre 3ème, titre 2 du code rural`; que la note de présentation jointe audit projet précisait d'ailleurs expressément que la chasse resterait autorisée; que l'article 3, 2° du décret attaqué comporte l'interdiction de blesser ou de tirer des animaux non domestiques `sauf dans le cas prévu à l'article 6 relatif à la chasse`, lequel n'autorise dans la réserve que la chasse au sanglier; **qu'ainsi le décret créant la réserve apporte au droit de chasse une restriction importante qui ne figurait pas dans le projet soumis à l'enquête publique**; qu'il suit de là que le syndicat de défense des propriétaires des gorges de l'Ardèche et M. Loire, agissant comme mandataire des associations communales de chasse agréées de Bidon, Saint-Remèze et Saint-Martin d'Ardèche ainsi que des sociétés de chasse d'Aigueze et de Le Garn, lesquelles sont recevables à déférer au juge administratif toute mesure restreignant le droit de chasse sur le territoire des communes concernées, sont fondés à demander l'annulation de ses articles 3 et 6, dont résulte ladite interdiction;

Sur la légalité de l'article 12 du même décret:

Considérant d'une part que le projet soumis à la consultation des conseils municipaux et à l'enquête prévoyait l'interdiction dans la réserve du `campement avec une tente dans un véhicule, dans une caravane ou dans tout autre abri, le bivouac et toute autre forme d'hébergement`; que ces dispositions ont été reprises à l'article 12 du décret attaqué; qu'ainsi le syndicat de défense des propriétaires des gorges de l'Ardèche n'est pas fondé à soutenir que le décret attaqué a été pris sur ce point sur une procédure irrégulière;

Considérant d'autre part qu'il résulte des pièces versées au dossier qu'en **interdisant de camper ou de bivouaquer** sur tout le territoire concerné en dehors des quatre terrains de camping existants et de deux aires de bivouac, **le décret attaqué a légalement édicté une mesure de protection de la nature,** en application de la loi du 10 juillet 1976; que cette mesure ne créé pas entre les différentes formes de camping de discrimination qui ne soit justifiée par les nécessités de cette protection; que le syndicat de défense des propriétaires et le Club sportif et familial de la Fève ne peuvent utilement se prévaloir, à l'encontre de ces dispositions réglementaires nouvelles légalement prises, de droits acquis à la pratique du camping sur des propriétés privées.

DECIDE

ARTICLE 1er: - Les articles 3 et 6 du décret du 14 janvier 1980 sont annulés en tant qu'ils restreignent le droit de chasse dans la réserve naturelle des gorges de l'Ardèche.

ARTICLE 2: - Le surplus des conclusions de la requête du syndicat des propriétaires des gorges de l'Ardèche et la requête du Club sportif et familial de la Fève sont rejetés.

Après avoir entendu le rapport de Mme Bechtel, Auditeur, et les conclusions

de M. Genevois, Commissaire du Gouvernement.

2 – CONSTITUTION ET EXPLOITATION D'UNE BASE DE DONNEES

Les arrêts recueillis sont porteurs de différents types d'informations dont nous avons organisé le recueil et le traitement en fonction d'une grille de lecture commune aux différentes méthodologies de la recherche : exploitation de la PQR, enquêtes à dire d'acteurs, et sources juridiques (Annexe 1-grille de lecture). Cependant, la grille a dû être aménagée ponctuellement au regard de la spécificité du corpus.

L'information contenue dans les décisions de justice a été extraite au moyen d'un codage, défini sur les variables pertinentes et selon des modalités dégagées à partir de la grille de lecture commune (Annexe 2 – grille de codage).

L'information contenue dans les décisions concerne :

- le type de juridiction (judiciaire ou administrative) ;
- le lieu de déroulement du conflit, identifié soit par le lieu de résidence des parties, soit par une information donnée dans le texte de l'arrêt ;
- le type de demandeur (particulier, exploitant agricole, entreprise industrielle, commerçant ou entreprise de service, préfet, ministre, association de chasse ou de pêche, comité de défense, association de protection de l'environnement) ;
- la partie adverse ou, pour le contentieux administratif, l'autorité administrative concernée par le recours (préfet, collectivité locale, commission d'aménagement foncier, etc.) ;
- l'objet du conflit, défini en référence à la grille de lecture des conflits : organisation de l'occupation des sols (plans d'occupation des sols, aménagements du foncier (au regard de la qualification juridique du foncier : ZAC, ZNIEFF, etc.) ; autorisation de modification des usages (par la délivrance de permis de construire, d'autorisations d'exploiter, etc.) ;
- l'impact avéré ou possible de la modification de l'usage : nuisances sonores ou olfactives, pollution de l'air, du sol ou des eaux, dégradation du cadre de vie, dégradation de la valeur du foncier bâti (résidents) ou non bâti (exploitants agricoles), atteintes à la faune ou à la flore, etc. ;
- les usages qui se confrontent : par exemple, une autorisation d'exploiter donnée à une usine de traitement des déchets exprime un usage industrie qui se heurte à l'usage résidentiel des particuliers riverains du projet ;
- les parties lésées ou, inversement, avantagée à l'issue du jugement rendu par la juridiction concernée : le rejet par le tribunal de la demande d'annulation de la déclaration d'utilité publique de la construction d'une infrastructure de transport terrestre par un particulier, une commune ou un comité de défense est interprétée comme « favorable à l'Etat » et « défavorable » au requérant ;
- le dispositif de la décision de justice : rejet de la demande, annulation de l'arrêt de la juridiction inférieure attaquée, annulation de la décision administrative contestée ;
- les textes législatifs ou réglementaires qui s'avèrent centraux dans la demande adressée au tribunal.

Les arrêts ont fait l'objet d'un codage sur un tableau excel, puis ont été intégrés dans un logiciel de base de données (4ème dimension). Les logiciels de ce type permettent de croiser des variables fermées (alphanumériques), des données numériques et des requêtes sémantiques sur des larges portions de texte. La mise en évidence de régularités sémantiques au moyen des logiciels de statistiques textuelles (voire Alceste ci-dessous) peut fournir un matériau de base pour la sélection de mots-clefs utilisés dans les requêtes croisées, sur les champs « texte » et les champs « variables ». Ces instruments trouvent une application intéressante dans l'analyse des textes juridiques, en l'occurrence des séries de décisions judiciaires, pour lesquelles des mots-clefs relatifs à un champ sémantique délimité (voir l'analyse du vocabulaire de l'expertise à propos de la Loire-Atlantique) sont croisés avec des variables codées (contexte d'action, configuration d'acteurs…).

L'exploitation du corpus par département a été réalisée par des tris à plat et des tris croisés entre variables significatives. Ce premier temps de l'analyse descriptive a été complété par la réalisation d'analyses de statistiques textuelles, sous le logiciel ALCESTE.

3 – ANALYSE LEXICALE DU CORPUS DE CHAQUE DEPARTEMENT

Le corpus de jugements en texte intégral a été réorganisé par département, puis soumis à sept analyses par le logiciel d'analyse lexicale ALCESTE.

La justification du recours à une analyse de statistiques textuelles réside dans le fait que le vocabulaire utilisé dans les jugements est le produit des textes législatifs ou réglementaires mobilisés ou par les parties, ou par le juge ; ce vocabulaire exprime également des objets de contestation ou de revendication mais aussi des logiques d'action et des finalités visées (obtenir le rétablissement d'une servitude de passage, l'annulation d'un permis de construire en zone d'intérêt écologique, ou l'annulation d'une enquête publique menée dans le cadre d'un projet d'implantation d'installation classée pour la protection de l'environnement).

Le principe de l'analyse lexicale automatisée est de découvrir les structures signifiantes caractéristiques d'un corpus homogène (retranscription d'entretiens, textes littéraires, corpus juridique, etc.). Il s'agit d'une méthode d'analyse automatisée des mots et des phrases constitutives d'un corpus, dont l'application par le logiciel ALCESTE consiste en l'identification, dans le corpus, de structures lexicales communes, dites "unités de contexte" et d'en opérer une classification. Les outils statistiques utilisés par le logiciel ALCESTE sont les tests de significativité des occurrences de mots dans les classes (test du Chi-2), la classification hiérarchique et l'analyse factorielle.

Le logiciel ALCESTE est un logiciel d'analyse de données textuelles qui permet de mettre en évidence les liens et les proximités existantes entre les phrases contenues dans un corpus de textes. Le logiciel permet de découvrir les structures signifiantes les plus fortes d'un corpus textuel, compte tenu qu'elles sont liées à la distribution des mots, et que cette distribution se fait rarement au hasard. Alceste met en œuvre des mécanismes d'analyse indépendants du sens des mots, pour obtenir un classement statistique des énoncés du corpus.

Ce logiciel d'analyse lexicale opère en divisant le corpus en unités de contexte élémentaires (uce), c'est-à-dire en phrases identifiées par leur longueur et leur ponctuation. La ressemblance des phrases entre elles est appréciée en fonction de la proximité des mots utilisés. Une classification hiérarchique descendante permet de distinguer plusieurs classes d'unités de contexte, qui expriment des mondes lexicaux particuliers, et de mesurer la proximité ou la distance entre elles. Les différentes classes définissent donc un profil lexical fondé sur la similitude du vocabulaire employé ; un monde lexical est, alors un ensemble de mots que l'on peut relier aux réalités désignées par le vocabulaire.

Chaque texte de la séquence est isolé par l'analyste, et caractérisé par des "mots étoilés" qui ne sont pas intégrés dans l'analyse lexicale elle-même, mais permettent d'associer chaque texte à une classe donnée. Chaque texte est également rattaché à la classe à laquelle appartient la plus grande partie des phrases qui le composent.

L'organisation des classes permet de réaliser une analyse en composantes principales qui conduit à déduire une classification et une projection dans le plan orthonormé défini par les deux vecteurs propres les plus significatifs. L'analyse en composantes principales permet de déterminer à quelle classe chaque mot se rattache le plus ; il est alors possible de distinguer des classes en fonction de leurs mots les plus caractéristiques et d'associer à chacun d'eux une valeur de Chi-2 permettant d'évaluer leur significativité.

Les techniques de statistiques textuelles traitent de l'ordonnancement des mots constitutifs du vocabulaire d'un corpus de textes. Les analyses sont conduites indépendamment du sens des mots. C'est dans le travail d'interprétation de la signification des classes lexicales et dans le retour aux textes que des résultats significatifs peuvent être produits. L'analyse lexicale n'est, au fond, qu'une technique d'aide au traitement de textes, qui doit être instrumentale. Ainsi, dans le domaine traité ici, deux questions particulières n'ont pu être traitées que dans la phase d'interprétation et avec un retour systématique aux décisions de justice associées aux différentes classes lexicales :

- d'une part, l'identification des acteurs de la discussion des usages concurrents des espaces : particuliers, entreprises, associations de riverains, associations de défense de l'environnement, communes, préfets, etc.

- d'autre part, le repérage des systèmes d'action dans lesquels les contentieux identifiés dans les classes lexicales s'inscrivent. Seule la consultation des décisions de justice a pu permettre d'identifier les processus d'action et les intérêts défendus par les acteurs, et de faire la distinction entre différents cas de figure, par exemple entre :
    - une action de contestation d'un usage industriel par une association de défense de l'environnement qui attaque la délivrance de l'autorisation d'exploiter accordée par le préfet ;
    - une action en annulation d'un permis de construire un bâtiment industriel accordé par un maire, exercée par le préfet devant le tribunal administratif.

En effet, ces deux cas de figure sont équivalents sur un plan syntaxique : le langage parlé est le même, utilisant les mots "autorisation", "permis de construire", "plan d'occupation des sols", "étude d'impact", etc., mais les situations d'action sont inverses : dans la première, la décision préfectorale est porteuse d'une dégradation de l'environnement ; dans la deuxième, elle est protectrice de l'environnement.

Section 3 – Portée et limites de la méthode

L'exploitation de séries d'arrêts réalisée dans cette recherche n'a pas eu pour vocation de mener une analyse juridique, telle que les juristes l'accomplissent dans leur activité doctrinale. En d'autres termes, notre objectif n'était pas de commenter les décisions de justice et d'en analyser le contenu en termes d'interprétations du droit législatif ou réglementaire, ou d'étudier la jurisprudence en tant que telle. Notre méthode consiste à utiliser les décisions de justice comme un matériau empirique, vecteur d'informations sur un certain nombre de questions clés des conflits d'usage, de leur diversité, et de leurs issues.

Le contenu informationnel des décisions de justice en tant que matériau empirique retenu dans la recherche est certes juridique, mais il comporte également des éléments non juridiques.

Le contenu juridique exploré est relatif au cadre institutionnel des conflits d'usage, c'est-à-dire de la structure des droits, obligations et "*exposures*" évoqués précédemment. L'intérêt de situer les différents types de conflits dans leur contexte juridique est de mettre en évidence (voir infra, les chapitres sur le contentieux dans chacun des départements) une différenciation assez nette entre les domaines de conflictualité de ce point de vue : à titre d'exemple, le cadre juridique du déroulement du processus de conception et de réalisation d'infrastructures de transport terrestre et, plus généralement des projets assujettis à une déclaration d'utilité publique est beaucoup plus défavorable aux intérêts des riverains et des populations concernées que celui des installations classées pour la protection de l'environnement et, plus généralement, des activités réglementées. La structure des droits est davantage ouverte dans des conflits entre usages résidentiels et usages industriels des espaces que dans les conflits entre usages résidentiels et usages de transport.

L'observation des chances statistiques de succès devant les juridictions administratives montre en effet qu'elles sont plus grandes pour les riverains d'un projet d'implantation d'une installation classée que pour ceux d'une autoroute ou d'une ligne de transport de l'électricité. Ces différences peuvent certes être expliquées par la qualité des requêtes introduites devant les tribunaux et, in fine, les talents des avocats, mais elles doivent avant être mises en rapport avec les dotations en droits, obligations et exposures contenues dans les règles de droit qui s'appliquent aux différents domaines du contentieux.

Ce constat confirme la pertinence, en sciences sociales, des théories du droit qui, à l'instar de l'*interessenjurisprudenz* de Ihering[36], de l'école du *Legal Realism* américain[37] ou de l'économie institutionnaliste de Commons[38], voyaient dans le droit positif une structure d'intérêts juridiquement protégés dont le

---

[36] E. Serverin (2001), Sociologie du droit, La Découverte, coll. « Repères »

[37] O. de Schutter (1999), Réalisme juridique, institutionnalisme et ordoliberalen. A propos de l'histoire intellectuelle des rapports entre le droit et l'économie", Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain, pp. 1-27.

[38] T. Kirat (2001), "Le pragmatisme, l'économie et l'intelligence des règles juridiques : leçons de la méthode institutionnaliste de John Rodger Commons", Revue interdisciplinaire d'études juridiques, 47, pp. 1-22 ; N. Mercuro (2000), « La common law, l'efficience et la Law and Economics institutionnaliste aux Etats-Unis », in T. Kirat et E. Serverin (dir.), Le droit dans l'action économique, CNRS Editions.

corollaire était des intérêts non protégés. De ce point de vue, les intérêts des populations sont « exposés » à l'intérêt général, tel que les services de l'Etat et le Conseil d'Etat l'entendent lorsque les conflits prennent naissance avec la mise en œuvre de projets soumis à une déclaration d'utilité publique. A l'inverse, les intérêts des opposants à la chasse et des protecteurs de la faune sont beaucoup plus protégés, dans la mesure où les requêtes introduites devant les juridictions administratives pour contester la réglementation des période d'ouverture de la chasse aboutissent majoritairement en leur faveur et, en corollaire, au détriment des intérêts des chasseurs.

L'un des apports les plus importants du recours à un matériau juridique issu de l'activité des tribunaux est, ainsi, de montrer que les conflits d'usage sont, de ce point de vue, une question institutionnelle. Les stratégies et comportements des acteurs sont à l'évidence importants, mais ils s'expriment dans une structure d'allocation des droits, obligations et *exposures*, donc au sein d'une institution.

Un autre type d'apport de cette méthode doit être évoqué : elle a permis de mettre en évidence qu'un type générique de facteur de conflit ne débouche pas sur un modèle unique et universel d'action devant les tribunaux administratifs. En d'autres termes, les justiciables ne se comportent pas de manière homogène sur l'ensemble des départements étudiés. A titre d'illustration, un type générique de conflit, comme un projet de réalisation d'une infrastructure de transport, peut donner lieu :

- soit à une action individuelle d'un riverain lésé, soit à une démarche de la commune concernée, soit à celle d'une association de riverains ;
- soit à une action de prévention de la réalisation du projet en contestant la légalité de la déclaration d'utilité publique, ou du déroulement de l'enquête publique, soit à une demande de compensation monétaire des nuisances subies ;
- soit, enfin, à une action de revalorisation du montant de l'indemnité pour expropriation, ou à une action de prévention de la réalisation du projet au regard des règlements et documents d'urbanisme concernés.

Ces différentes possibilités s'organisent différemment selon les départements : certains sont peu marqués par la mise en œuvre d'actions collectives, et sont orientés vers des logiques de compensation de la perte de valeur du foncier bâti et non bâti induite par les nuisances de l'infrastructure (Isère) ; d'autres, au contraire, sont marqués par l'engagement d'actions collectives orientées vers le blocage ou la remise en cause du projet.

Les limites de l'usage de matériaux judiciaires résident dans le fait qu'ils ne couvrent, par définition, que les seuls conflits qui font l'objet de recours contentieux et dans leur caractère individuellement statique. En effet, une décision de justice est un acte ponctuel, rendu dans une affaire particulière, qui renvoie à une dynamique et à une histoire qui n'est pas accessible par ce biais. Il ne nous a donc pas été possible, sauf quelques exceptions, de situer les conflits portés devant les tribunaux dans un cadre diachronique, c'est-à-dire dans son histoire et dans son déroulement dans le temps. Cependant, le corpus de décisions ayant pu donner lieu à l'identification des communes concernées, il nous a été possible de repérer certains conflits dans les zones étudiées par des enquêtes de terrain.

Annexes au chapitre 2

Annexe 1 - Grille de lecture des tensions et des conflits

1. Une matérialité locale

Les tensions auxquelles nous nous intéressons se distinguent par leur caractère micro-local (*i.e.* entre des voisins contigus ou proches), par la matérialité de leur support ou de leur objet d'intérêt, ainsi que par le fait qu'elles naissent à propos des usages de l'espace. Elles peuvent avoir une composante strictement locale, ou être reliées à des questions dont l'ampleur apparaît de nature plus universelle.

Les espaces supports de ces tensions sont le foncier ou l'eau. Les usages de ces biens ont des incidences sur le foncier, l'eau, l'air ou le paysage, incidences pouvant être créatrices de tensions.

L'apparition du conflit n'est pas obligatoirement liée à la survenance de l'événement matériel, mais peut également survenir en anticipation de cette dernière (cas des éoliennes du PNR Mts d'Ardèche)

2. Des acteurs et des combinaisons d'acteurs différents

Les personnes (physiques ou morales) qui se trouvent, par leur action matérielle, à l'origine des tensions, sont :

- des producteurs, usagers de l'espace à des fins productives (propriétaires ou non de l'espace et de leur outil de travail) : exploitants agricoles et forestiers, artisans et industriels, producteurs de services récréatifs impliquant une utilisation de l'espace ;

- des usagers de l'espace à des fins non productives (présents en permanence sur l'espace, comme certains résidents, chasseurs, pécheurs, sportifs, randonneurs, ou présents seulement par intermittence, comme les touristes, les résidents secondaires).

Ce sont ces mêmes catégories d'usagers qui se trouvent impliquées dans les tensions et conflits, qu'ils soient repérés à titre individuel ou identifiés à l'intérieur de réseaux. Les tensions peuvent mettre en jeu des producteurs ou des usagers entre eux (qu'ils poursuivent ou non des objectifs productifs identiques). L'opposition entre producteurs et acteurs constitue une troisième forme de tension.

3. Des causes diverses

Les tensions auxquelles nous nous intéressons ont, du fait de la matérialité de leur support, des causes matérielles, qui sont :

- l'émission d'effets externes négatifs (pollutions diffuses, odeurs, écoulement des eaux) ;
- la construction, la dégradation ou la destruction d'un bien ;
- l'aménagement d'un bien ou d'un espace ;
- les questions d'accès (restriction/exclusion, ou ouverture/servitudes).

On pourrait recenser les risques d'apparition de tensions, mais cela relèverait d'un autre objet que celui de notre étude. Dans ce cas en effet, le risque devrait soit être pris au sens d'incertitude (donc non probabilisable et subjectif), soit au sens de risque probabilisable (dans ce cas, afin d'obtenir la carte des probabilités, il faudrait avoir réalisé celle de la survenance effective des conflits dans les périodes passées).

4. Des tensions aux conflits

Le passage des tensions aux conflits est délicat à analyser mais utile car, au moment où les tensions risquent de devenir des conflits, les services peuvent être utilisés pour tempérer les positions antagonistes.

Il y a apparition de conflit quand il y a engagement explicite des acteurs, qui se traduit par un passage à l'acte : menaces ?, voies de fait, recours aux tribunaux, acte technique.

On appellera dorénavant conflit toute tension qui se transforme en affrontement déclaré, qui passe par l'engagement d'une ou des deux parties.

On prendra soin de répertorier les tensions, interprétées comme des conflits potentiels.

5. Des manifestations plus ou moins patentes, individuelles ou collectives

Ponctuelles ou répétitives, les tensions et conflits à propos des différents usages de l'espace peuvent se manifester de diverses manières :

- au niveau inter-individuel : relations de mauvais voisinage, voies de fait, recours à des tierces parties, rétorsions, représailles ;

- portées ou saisies par des individus (des élus par exemple) ;

- portées ou saisies par des groupes, en particulier par des associations représentant les usagers de l'espace à des fins non productives (ces groupes se distinguent des entreprises ou grosses exploitations par une organisation interne de type non hiérarchique et des finalités non productives), des administrations, des collectivités locales ou territoriales.

A ce niveau, il sera nécessaire d'étudier les stratégies des groupes, des individus et d'expliciter les objectifs et les positionnements qui influencent les modes de gestion des conflits.

6. Une évolution et des modes contrastés de gestion et de prévention

Tensions et conflits ont une (des) histoire(s), qui ne préjuge(nt) en aucun cas une résolution systématique (ils peuvent perdurer, avec des phases d'affrontement plus ou moins intenses et des périodes d'antagonisme plus ou moins larvées).

61. Des tensions

Une tension peut perdurer longtemps, sans se transformer en conflit, si les acteurs ne s'engagent pas.

Une tension peut se faire jour avant l'apparition de la cause matérielle, dans son anticipation.

Pendant la phase de tension peuvent être mises en place des actions préventives (notamment des services), visant à empêcher l'éclatement du conflit.

62. Des conflits

Il ne peut y avoir conflit avant l'apparition de la cause matérielle (toutefois, certaines causes matérielles qui peuvent apparaître polémogènes pour l'observateur averti (NB : le chercheur DADP) peuvent ne jamais se transformer en conflits ni même en tensions)

63. Les modes de prévention, de gestion et de résolution

Ils peuvent :

- consister en des actions préventives visant à l'apaisement de la tension et à la non occurrence du conflit (ces actions peuvent se dérouler au niveau de la négociation inter-individuelle, faire intervenir des tiers ou des groupes représentant les usagers de l'espace ou s'appuyer sur une voie non juridictionnelle (médiation institutionnalisée)) ;
- se limiter à l'arrangement entre acteurs ;
- s'appuyer sur une technique de type réglementaire ou juridique.

Les conflits peuvent :

- se limiter à l'affrontement entre individus ;
- être mis en musique par des groupes d'acteurs…
- être portés devant le public (recours médiatique par exemple).
- impliquer le recours au règlement judiciaire.

Notons que c'est à chacun de ces niveaux que peut s'établir le lien avec les services environnementaux. La gestion de la tension ou du conflit va souvent dépendre de l'issue recherchée.

7. Les solutions envisagées

- acte technique ;
- dédommagement (compensation financière, compensation non financière) ;
- planification spatiale ;
- suppression de l'activité, déplacement.

Annexe 2 – Grille de codage des décisions de justice

Dénomination	Signification	Nature	Modalités	Commentaires
JURD	Juridiction concernée	Qualitative/fermée	1 = Cour de cassation 2= Conseil d'Etat 3=Cour administrative d'appel ou tribunal administratif	
CHBR	Chambre de la Cour de cassation	Qualitative/fermée	1= civile 2=commerciale 3=criminelle	
SECT	Section du Conseil d'Etat	Qualitative/fermée	N° de la section du rapport (0=référé)	
FORM	Formation de la Cour de cassation	Qualitative/fermée	1=formation de section (5 magistrats) 2=formation restreinte (3 magistrats) 3=formation plénière	
DATE	Année de l'arrêt	Qualitative/ouverte		
REFR	Référence de l'arrêt (N° de pourvoi, N° d'arrêt)	Qualitative/ouverte		
DEF	Qualité du défendeur	Qualitative/fermée	1=Particulier 2=Commerçant ou entreprise de services 3=Agriculteur ou organisation professionnelle 4=Marin-pêcheur ou organisation professionnelle 6=Collectivité locale 7=Préfet 8=Ministre 9=Agence publique 10=Association de chasse 11=Association de riverains ou de défense d'intérêts locaux (12) Association de protection de l'environnement	(9) Agence publique : société d'économie mixte d'aménagement, syndicat intercommunal, ADEME, etc. (10) Association de chasse : ACCA, fédération départementale des associations de chasse,

TIERS	Tiers intéressé	Qualitative/fermée	1=Commission d'aménagement foncier 2=ACCA ou fédération départementale de chasse 3=Commune 4=Association de riverains 5=agriculteur 6=APE	Tiers intéressé par le conflit, y compris lorsqu'il n'est pas acteur de l'espèce devant le tribunal
REQ	Requérant (contentieux administratif)	Qualitative/fermée	1=Particulier 2=Commerçant ou entreprise de services 3=Agriculteur ou organisation professionnelle 4=Marin-pêcheur ou organisation professionnelle 6=Collectivité locale 7=Préfet 8=Ministre 9=Agence publique 10=Association de chasse 11=Association de riverains ou de défense d'intérêts locaux (12) Association de protection de l'environnement	
AUT	Autorité administrative mise en cause	Qualitative/fermée	1=Commune 2=Autre collectivité locale 3=Préfet 4=Ministre 5=Autre autorité administrative 6=Aucune ou inconnue	(5) Autre autorité administrative : y compris tribunal administratif lorsque l'action est entreprise par le préfet ou le ministre en annulation d'un jugement de TA
LES	Partie lésée	Qualitative/fermée	1=Particulier 2= Commerçant ou entreprise de services 3=Agriculteur ou organisation professionnelle 4=Industriel ou artisan 5=Marin-pêcheur ou organisation professionnelle 6=Collectivité locale 7=Association de chasse 8=Association de riverains 9=Association de protection de l'environnement 10=Autre 11=Etat	Partie lésée à l'issue du jugement

OBJ	Objet du conflit	Qualitative/fermée	1=Plan d'occupation des sols 2=Aménagement foncier 3=Enquête publique ou déclaration d'utilité publique par le préfet ou le ministre 4=Projet d'infrastructure 5= Permis de construire ou certificat d'urbanisme 6=Autorisation administrative d'exploiter ou ICPE 7=Autorisation administrative de rejets 8=Expropriation pour cause d'utilité publique 9=Restriction d'accès 20=Nuisance olfactive ou sonore 21=Pollution de l'air, de l'eau ou du sol 22=Dégradation du milieu (faune ou flore) 12=Dégradation de bien économique 13=Chasse 14=Voisinage 15=Autre	Domaine-clé du conflit Lorsque plusieurs domaines sont concernés, on ne retient que le principal (9) y compris servitudes de passage relevant d'actions possessoires de droit privé et servitudes imposées pour des motifs d'intérêt public et affectant l'accessibilité des fonds (12) valeur du foncier bâti et non bâti, non équivalence de parcelles agricoles remembrées par une commission d'aménagement foncier (21) y compris injonctions de l'administration tendant à la dépollution de sites d'activités industrielles ou extractives (13) territoires de chasse, dates, espèces
IMP	Impact	Qualitative/fermée	1=Habitat 2=Paysage 3=Foncier 4=Air 5=Cadre de vie 6=Ressource en eau 7=Milieu aquatique 8=Bien de nature 9=Autre	Impact de l'action ou de la décision incriminée, pour la partie adverse (7) faune et flore aquatique, écosystème de zones humides (8) bien ayant une valeur de préservation (9) exploitation économique d'actifs naturels ou de paysage (gîte rural, exploitation de camping, canyoning, etc.
USAG1	Type d'usage 1	Qualitative/fermée	1=Usage industriel 2=Protection et préservation de la nature 3=Usage récréatif et naturel 4=Chasse 5=Usage agricole 6=Production et transport d'énergie 7=Usage de transport 8=production de services 9=Usage résidentiel 10=Gestion des déchets 11-Autre 12=activité halieutique	(3) sans aménagement lourd de l'espace : randonnée, promenade (6) centrales électriques, barrages et microbarrages, lignes de transport de l'électricité, canalisations de gaz (7) routes ou autoroutes, ponts, aéroports, chemins de fer (8) aménagements de l'espaces visant la production de services marchands ou non marchands (camping, viabilisation de parcelles constructibles, construction d'écoles, de logements collectifs, etc.)

USAG2	Type d'usage 2	Qualitative/fermée	1=Usage industriel 2=Protection et préservation de la nature 3=Usage récréatif et naturel 4=Chasse 5=Usage agricole 6=Production et transport d'énergie 7=Usage de transport 8=production de services 9=Usage résidentiel 10=Gestion des déchets 11-Autre 12=activité halieutique	(3) sans aménagement lourd de l'espace : randonnée, promenade (6) centrales électriques, barrages et microbarrages, lignes de transport de l'électricité, canalisations de gaz (7) routes ou autoroutes, ponts, aéroports, chemins de fer (8) aménagements de l'espaces visant la production de services marchands ou non marchands (camping, viabilisation de parcelles constructibles, construction d'écoles, de logements collectifs, etc.)
DISPJU	Dispositif de la décision judiciaire	Qualitative/fermée	1=casse 2=rejette 3=casse partiellement 4=rejette partiellement	
DISPADM	Dispositif de la décision administrative	Qualitative/fermée	1=Annule 2=Rejette 3=Autre	(3) désistement de l'instance, décision qu'il n'y pas lieu à statuer, non admission du pourvoi

Chapitre 3

La conflictualité et des modalités de résolution des tensions liées aux différents usages du Pays Voironnais

Christine Lefranc et Anastasia Aviles

Les usages qui s'exercent sur le territoire voironnais sont multiples et témoignent des enjeux existants:

- un usage de production agricole, avec un secteur sud maïsicole particulièrement productif, parmi les meilleurs rendements français hors irrigation (vallée de l'Isère),
- un usage résidentiel et récréatif (pêche, promenades, pique-niques, baignade autour du lac de Paladru), liés surtout à la proximité de l'agglomération grenobloise,
- un usage de production industrielle autour notamment de la zone d'activité "Centr'Alp", qui représente un enjeu économique important,
- un usage de préservation et de protection de la nature lié principalement à la présence de nombreuses zones humides et de forêts alluviales menacées.

UNE ENTITE TERRITORIALE ENCORE PEU COHERENTE

La communauté d'agglomération du Pays Voironnais a récemment connu une extension de son périmètre administratif en accueillant les communes de la zone "Paladru-Valdaine" situées au nord de la zone. Le manque de cohérence entre l'ancien et le nouveau périmètre se fait surtout sentir dans leur appartenance à des entités administratives différentes (limites des contrats globaux de développement, gestion par des services administratifs différents en DDE ou en DDAF). Ce manque d'homogénéité provoque également un biais dans le recueil de nos données. En effet, la plupart des études réalisées sur le Voironnais l'ont été sur l'ancien périmètre sans homogénéisation récente. Les personnes enquêtées elles-mêmes connaissent souvent plutôt l'une ou l'autre zone mais rarement l'ensemble du secteur tel que nous l'avons défini en tant que terrain d'étude.

D'une manière schématique et au-delà de ces critères politico-administratifs, on pourrait considérer deux zones au sein du pays Voironnais. La zone sud, qui correspond à la vallée de l'Isère, est celle qui subit le plus de pressions : zone privilégiée d'extension urbaine avec la proximité de Grenoble, zone de développement industriel (Centr'Alp), secteur à hauts rendements maïsicole et porteuse de milieux fragiles et protégés (forêts alluviales, zones humides). Paradoxalement, c'est cette zone qui semble la moins conflictuelle, précisément parce qu'un effort particulier semble avoir été développé pour « gérer » la multiplicité des intérêts qui s'y exercent, notamment au travers d'un document comme le récent schéma directeur de la région urbaine grenobloise adopté en 2000 (voir ci-dessous). L'essentiel des tensions existantes y aurait été pris en compte et négocié « autour de la table ». En revanche, le secteur nord, plus collinaire et plus éloignée du pôle urbain grenoblois, semble présenter beaucoup moins d'intérêt et de convoitise. Objet de moins de négociations et de planification, la maîtrise du territoire y apparaît du coup beaucoup moins solide, et il semble même plausible que certains intérêts défendus pour la zone « sud » se soient négociés au détriment de ceux de territoires situés plus au nord lors des négociations du schéma directeur. Toutefois, l'étude réalisée ne nous permet pas d'affirmer la véracité de ces éléments.

LA PERIURBANISATION, SOURCE DE NOMBREUSES TENSIONS

Situé en périphérie de Grenoble, le Voironnais est soumis à un fort processus d'urbanisation. Il semble également dans une certaine mesure subir la proximité relative de Lyon, en raison du passage de l'autoroute A 49 (Lyon-Grenoble). Les conséquences de cette périurbanisation et notamment la pression foncière croissante, mais également la multiplication des usages de l'espace, sont à l'origine d'un climat de tension diffus, qui se cristallise autour de quelques gros conflits (remembrement de Voiron notamment). Le problème est principalement celui de la relation entre agriculture et "citadins" ou néo-ruraux. Ce problème possède deux axes: celui de la concurrence pour l'appropriation du sol et celui des problèmes de voisinage entre activités. Ces deux axes sont imbriqués autour de la question des bâtiments d'élevage qui posent à la fois des problèmes de voisinage et des questions d'extension et de modernisation de l'activité. Mais la périurbanisation s'impose également aux espaces « naturels » dont les gestionnaires déplorent le recul incessant.

LE SCHEMA DIRECTEUR (SD) DE L'AGGLOMERATION GRENOBLOISE

Le récent renouvellement du schéma directeur de la région grenobloise en 2000 est un événement qui semble avoir un certain retentissement local. Il n'avait pas été revu depuis celui de 1973. Contrairement à ce dernier qui était dans l'esprit « urbanistique » des années 70, le SD 2000 semble avoir pour volonté un certain « recul » de la croissance urbaine galopante, grâce probablement au positionnement assez énergique d'une association agricole, l'ADAYG[39], dont nous verrons l'importance à l'échelle départementale. L'une des idées fortes du SD consiste à dire que les territoires agricoles ne doivent plus être considérés comme une réserve à l'urbanisation.

Il ressort des entretiens que la réalisation du SD s'est faite dans un esprit de concertation qui semble avoir permis de réguler certaines tensions entre usages par la négociation. Un discours récurrent veut que l'espace soit donc désormais équitablement « partagé » grâce à ce document planificateur. Toutefois, la mise en cohérence du SD au niveau des PLU pourra soulever quelques tensions plus localement.

UNE PROFESSION AGRICOLE SOLIDEMENT POSITIONNEE DANS LES DECISIONS POLITIQUES

L'agriculture ne semble plus très relayée localement, à l'échelle des villages ou des cantons. Son rôle dans la vie locale et les décisions politiques semble peu décisif. En revanche, la profession agricole bénéficie à l'échelle de l'agglomération grenobloise et de l'Y grenoblois de l'influence de l'ADAYG qui la représente. Cette association composée de membres élus et de représentants de la chambre d'agriculture est un acteur fort de la politique de l'Y grenoblois et du Voironnais. L'ADAYG dispose d'un réseau très solide auprès duquel elle semble jouer une influence importante (syndicat mixte du SD et conseil général notamment) et semble ainsi être un acteur tout à fait central des politiques de développement autour de Grenoble, voire en Isère.

Toutefois nos sources sont toujours un peu les mêmes et cette importance de l'agriculture est peut-être à vérifier et à relativiser.

L'ADAYG semble manifester une forte préoccupation autour des problèmes croissants de voisinage entre activité agricole et habitat rural et/ou activités de loisirs. Plusieurs études ont déjà été réalisées.

[39] Association pour le développement de l'agriculture dans l'Y grenoblois

Section 1 – La matérialité locale des conflits

1 - BIENS SUPPORTS OBJETS DE CONFLITS

a) Le foncier agricole et les bâtiments d'élevage

L'Isère est dans un contexte foncier très tendu et spéculatif. Le Voironnais est situé sous l'influence de plusieurs agglomérations importantes que sont Grenoble, Lyon, Chambéry, Bourg-en-Bresse. Cette proximité le rend très attractif dans le contexte actuel de mobilité de l'emploi, comme en témoigne le recul progressif de la limite du bassin d'emploi de Lyon. L'attrait des communes situées sur les hauteurs près de Grenoble est notamment très important et les prix des terrains y ont fortement augmenté.

L'écart de prix entre un terrain agricole et un terrain constructible est devenu tel, que le marché des terrains agricoles aurait pratiquement disparu : chacun conserve ses terres dans l'espoir d'un passage en zone urbanisable lors de la prochaine modification du POS.

Ce phénomène semble contribuer à une précarisation de l'activité agricole en faisant chuter le locatif agricole. En effet, afin de garder la possibilité de récupérer à tout moment leurs terres, les propriétaires fonciers refusent louer leurs terres à des agriculteurs ou font en sorte qu'il n'y ait pas de preuves de cette location (absence de bail). Ce phénomène, présent dans toute l'Isère serait particulièrement accentué autour de Grenoble et de Voiron.

Cette pression foncière s'accompagne d'une concurrence importante entre les différents usages de l'espace périurbain. Certains gestionnaires de la nature considèrent par exemple que la pression la plus importante sur les zones naturelles du sud du Voironnais est liée à l'urbanisation. Toutefois, on constate que l'expression de cette concurrence intègre la plupart du temps l'activité agricole comme l'un des deux usages antagonistes : recul de l'agriculture face à l'extension d'une zone résidentielle, face à l'extension d'une zone d'activité, face à la multiplication des élevages de chevaux de loisir, face au boisement de certaines terres, face à l'extraction de matériaux alluviaux… Ainsi, les principales difficultés rencontrées lors de la réactualisation des POS en PLU s'expriment autour de mésententes entre usages agricoles et non-agricoles (Saint-Julien-de-Ratz, Saint-Jean-de-Moirans).

Dans ce contexte, il semble régner chez les agriculteurs un climat de découragement et de pessimisme assez marqué.

Si certaines études ont relativisé la gravité du phénomène et ont notamment mis en évidence un décalage entre les discours des agriculteurs et la réalité de leur situation foncière, cette pression est réelle et le remembrement de Voiron en est un cas emblématique ou reflète en tout cas l'état d'esprit ambiant. Ce projet de remembrement était lié à la construction de la rocade ouest de Voiron entre 1989 et 1995. Il avait été programmé pour réduire l'effet de coupure des territoires d'exploitation dû à la rocade. Mais la mise en œuvre de l'opération n'a été effectivement envisagée qu'une fois la rocade terminée et les agriculteurs indemnisés. Surtout, le POS de Voiron avait entre temps été révisé et les terrains situés à l'est de la rocade étaient devenus urbanisables. Une forte opposition s'est alors dressée contre cette opération, la plus value financière potentielle dans ce contexte périurbain étant devenue un véritable enjeu : les propriétaires non-exploitants soupçonnaient les agriculteurs propriétaires de vouloir en réalité se servir du remembrement pour réaliser une opération de spéculation foncière. L'affrontement a été très virulent et a eu un large retentissement médiatique dans la presse régionale, au point de faire tout à fait échouer ce projet de remembrement.

Il semble intéressant de souligner que la construction de la rocade n'a pas ici donné lieu à un conflit d'externalité comme cela peut souvent être le cas – face à des craintes de nuisances sonores ou visuelles par exemple, mais bien à un conflit de concurrence pour l'usage de l'espace, pour l'appropriation du foncier avoisinant la rocade. D'autres cas semblent témoigner de ce type de concurrence liée au bouleversement que peut générer la construction d'une infrastructure par la redistribution foncière qui lui est consécutive : négociation autour de l'autoroute reliant Grenoble à Valence, pour départager les espaces alloués d'une part à l'usage agricole et d'autre part à la protection des milieux ; opposition au projet de contournement de Chirens consommateur de terrains agricoles.

Enfin, même s'il est impossible d'affirmer que l'enjeu est le même, l'effervescence qui règne autour du projet de bretelle de raccordement entre l'A48 et l'A49 à la hauteur de la zone d'activité Centr'Alp (voir plus bas) semble bien également avoir pour origine la question du partage de l'espace.

Si les cas les plus parlants se sont manifestés autour d'infrastructures routières, la pression foncière semble également se matérialiser à travers les bâtiments d'élevage, qui sont pour certains un objet d'inquiétude. Deux questions se posent. La première est de savoir comment maintenir la vocation agricole des sièges d'exploitation. Certains craignent en effet la tendance à ce que acheteurs se dirigent de plus en plus vers les corps de ferme pour y établir leur résidence, ce qui risque de faire exploser le prix des sièges. C'est déjà le cas pour certains bâtiments annexes (granges) qui se vendent à prix d'or.

La seconde question est celle des nouvelles constructions agricoles. L'implantation d'un nouveau siège est en effet devenu l'un des principaux enjeux pour les exploitants. En effet, les périmètres de non constructibilité autour des bâtiments d'élevage, qui varient de 50 à 100 mètres, sont un objet quasi systématique d'opposition des propriétaires avoisinant un projet d'implantation. L'argument sous-jacent est toujours le même : celui d'un hypothétique passage en zone urbanisable, qu'interdirait définitivement la présence d'un bâtiment d'élevage. La pression s'exerce donc à la fois pour l'installation mais aussi pour la modernisation ou l'agrandissement de l'exploitation. Cette situation se trouve aggravée par la petite taille du parcellaire et la quantité de propriétaires.

b) La difficulté de cohabitation entre activités productives et usage résidentiel dans un contexte périurbain

D'une manière plus générale, l'espace agricole et forestier est le lieu de nombreuses nuisances réciproques entre différents usagers. Ces affrontements sont accentués par le caractère périurbain de notre secteur.

Dans cette catégorie, les problèmes diffus de voisinage sont nombreux et récurrents dans l'ensemble du pays Voironnais. Ils sont surtout fréquents entre agriculteurs et résidents ou usagers récréatifs (y compris loisir de chasse) :

Tableau 1 - Principaux types de conflits diffus de voisinage recensés

Nature du bien support	Nuisance	Usage « émetteur »	Usage « récepteur »
Bâtiments d'élevage	Odeurs et bruits (horaires de traite, séchoirs à noix)	Agricole	Résidentiel
Parcelles proches des habitations	Odeurs (épandage)	Agricole	Résidentiel
Routes	Dépôts de boue	Agricole	Résidentiel
Bâtiments et parcelles proches des habitations	Contrainte et limitation de l'activité, pression	Résidentiel	Agricole
Panneaux de signalisation des sentiers de randonnée	Difficulté de passage avec engins, danger pour la foresterie (vis)	Récréatif	Agricole
Chemins de randonnée	Fréquentation (4x4, chiens divaguants)	Récréatif	Agricole
Production agricole ou forestière	Dégradation des clôtures, barrières ouvertes, vol de fruits, pillage de sapins de Noël	Récréatif ou résidentiel	Agricole
Clôtures	Dangerosité des fils barbelés	Agricole	Récréatif ou résidentiel

Cet inventaire témoigne de réciprocité des nuisances et d'un certain sentiment de légitimité chez chacun des types d'usagers.

Il est difficile de déterminer si l'opposition massive qu'ont connu plusieurs projets d'installation d'exploitations agricoles est davantage fondée sur le refus par les résidents voisins de subir les nuisances

liées à la proximité des élevages ou plutôt sur des arguments fonciers tels que nous les avons décrits plus haut. Toujours est-il que les projets d'élevage rencontrent de fortes oppositions. Un important conflit a par exemple eu lieu à Réaumont, face au projet d'installation d'un élevage de volailles biologique contre lequel les riverains ont fait front.

L'espace productif agricole est également l'objet d'un conflit d'un autre ordre, centré autour de la question de l'épandage de boues industrielles. Une entreprise locale de papeterie a en effet tenté de valoriser les boues issues de sa production par la filière agricole. Ce projet a éveillé l'inquiétude des associations environnementales, des agriculteurs et des propriétaires fonciers qui craignaient la dévalorisation des terrains sur le plan morphologique et chimique. Il semble donc que ce ne soit pas seulement la qualité des produits issus de ces boues qui soit ici défendue, mais davantage la valeur des terrains agricoles, contre la gestion des déchets générés par un usage industriel voisin.

Enfin, nous pouvons noter que les conflits entre chasseurs et agriculteurs existent mais ne prennent pas l'ampleur qu'ils peuvent avoir dans d'autres départements. Ils sont assez localisés et concernent quelques dégâts de sangliers ponctuels ou encore des dégradations de clôtures, des barrières mal refermées après le passage des chasseurs...

En revanche, l'espace rural en tant que lieu d'usage récréatif pose un problème aux chasseurs qui, dans le sud du périmètre voironnais, disent se sentir « envahis » par les promeneurs.

Comme nous l'avons déjà souligné, les conflits liés à un usage productif dans le Voironnais concernent essentiellement l'activité agricole. Nous pouvons toutefois évoquer ici un important conflit concernant l'extension d'une carrière de roche dure à La Buisse. La municipalité et les riverains souhaiteraient voir fermer cette carrière, implantée sur la commune depuis près d'un siècle.

2 - LES ZONES HUMIDES ET LES FORETS ALLUVIALES

Le pays Voironnais abrite de nombreuses zones humides qui constituent le principal patrimoine écologique du secteur. Elles se situent principalement au sud ouest de notre zone (Tullins) et complètement au nord (Val d'Ainan). Elles sont partiellement protégées, et gérées pour une bonne part par l'agence pour la valorisation des espaces isérois remarquables (AVENIR).

Ces zones humides sont l'objet de nombreux et divers conflits, qui, lorsqu'elles font l'objet d'une protection ou d'une gestion particulière, se nouent principalement entre les gestionnaires de ces sites naturels et les exploitants agricoles ou forestiers voisins ou encore les chasseurs. Les deux principaux motifs de nuisance évoqués par les gestionnaires des sites sont d'une part l'important drainage agricole des parcelles environnantes, drainage qui assèche le milieu, d'autre part l'exploitation systématique en peupleraie de milieux humides que les naturalistes cherchent au contraire à rouvrir. A l'inverse, les agriculteurs peuvent se sentir menacés dans leur activité et leur propriété par une gestion environnementale contraignante. Dans le marais du Val d'Ainan, qui est pour partie l'objet d'une zone de préemption du conseil général mais qui a également été identifié comme site Natura 2000, la situation est particulièrement tendue. Les agriculteurs et les propriétaires fonciers justifient leur colère par une impression d'expropriation mais également d'atteinte à leur liberté de produire (et en particulier du maïs). A ce mécontentement s'ajoute celui très virulent des chasseurs locaux qui s'opposent à une réouverture des milieux défavorable à l'habitat du sanglier.

Un autre aspect de cette bataille concerne le remblai sauvage ou la cabanisation de ces nombreuses zones humides, souvent considérées comme des zones perdues sans intérêt d'aucune sorte. Le principal lieu de cristallisation de ces tensions a été la zone humide de la Tessonière. Ces conflits qui opposent écologistes, agriculteurs et collectivités territoriales semblent d'une manière générale être davantage liés à une méconnaissance des buts poursuivis par chacun.

Les forêts alluviales reliquaires sont l'autre patrimoine naturel majeur du pays Voironnais. Situées dans la vallée de l'Isère, ces forêts poussent, à l'inverse des zones humides, sur des terres de bonne valeur agricole et sont donc en concurrence directe avec la production agricole. La concurrence est accentuée dans le contexte de forte pression foncière que nous avons décrite, puisque l'activité agricole convoite d'autant plus ces espaces forestiers situés en zone inondable – dans le lit majeur de l'Isère – qu'ils sont non constructibles donc moins soumis à la pression résidentielle. Il semble d'ailleurs que l'on assiste à un recul de ces espaces naturels face à l'agriculture, en particulier dans le cadre d'opérations de réaménagement suite à la construction d'infrastructures dont nous avons parlé plus haut.

3 - LE LAC DE PALADRU

Le lac de Paladru est à la fois un site récréatif important mais représente également un patrimoine écologique et archéologique. Plusieurs conflits se cristallisent entre les différents usages et intérêts qui s'y jouent.

Deux conflits ont pour support l'eau du lac, les usagers de ce dernier s'opposant aux usagers situés en aval et en amont du plan d'eau. Le premier conflit concerne le niveau d'eau du lac, l'intérêt des nombreuses petites industries situées en aval des vannes (dont des microcentrales hydroélectriques) s'opposant au bon déroulement des usages récréatifs localisés sur le lac (pêche, baignade). Le second concerne la qualité de cette eau, l'activité agricole pratiquée an amont du lac ayant eu pour conséquence une dégradation progressive de cette qualité (eutrophisation, algues rouges), mettant en péril une fois encore l'activité récréative et touristique.

Un troisième conflit oppose les communes concernées à une bonne partie des propriétaires de terrains situés au bord du lac qui s'opposent au projet d'aménagement touristique du site archéologique de Montferrand.

4 - BIENS SUPPORTS OBJETS DE TENSIONS DE MOINDRE AMPLEUR OU DE RISQUES DE CONFLITS

a) L'eau

L'eau est le support d'un nombre non négligeable de petites tensions et conflits. Dans le Voironnais, plusieurs cas de figure se posent :

- des conflits liés à l'aménagement des rivières en ce qui concerne d'une part gestion des canaux de drainage : conflits entre des associations naturalistes et les syndicats d'entretien des canaux face à un drainage destructeur de milieux (zones humides et affluents de l'Isère), conflits internes importants entre agriculteurs et syndicats pour la prise en charge et l'entretien des canaux de drainage ; d'autre part les aménagements d'urgence consécutifs aux très graves crues de 2002 sur l'Ainan qui ont fortement perturbé la dynamique hydraulique de la rivière,
- des problèmes de qualité de l'eau liés soit à des pollutions ponctuelles d'origine industrielle dans les rivières, soit à des pollutions plus diffuses de zones de captage opposant exploitants agricoles et collectivités,
- des problèmes d'accès et d'usage de l'eau : destruction de sources utilisées par des maraîchers lors de la réalisation d'une rocade, appropriation de sources par des industriels ou des agriculteurs, conflits pour la maîtrise de l'eau entre les industries de Centr'Alp et les régies des eaux…

b) Le projet de bretelle A48-A49

Malgré la difficulté à accéder aux informations le concernant, il existe un gros enjeu industriel dans le Voironnais. Le contexte est assez tendu entre d'une part des concurrences départementale entre le Voironnais et le Grésivaudan, mais également, autour de la zone d'activité Centr'Alp entre l'activité industrielle et l'activité agricole.

Dans ce contexte, le projet de bretelle de raccordement entre l'A49 et l'A48 créée une véritable effervescence. Ce projet est inclus dans une réflexion beaucoup plus globale de délestage de l'A6, totalement saturée. L'itinéraire passerait par l'A48, donc par le Voironnais. Pour éviter l'engorgement de l'actuel nœud entre l'A48 et l'A49, une bretelle doit être construite. Trois tracés sont proposés, l'un passe à l'ouest de Centr'Alp, un autre traverse Centr'Alp et le troisième contourne la zone par l'est.

De grosses tensions ont lieu actuellement dans le cadre de la consultation, par la DDE, des différents acteurs concernés. Pour certains élus de la communauté d'agglomération, cette bretelle risque de casser l'outil Centr'Alp". Par ailleurs, la population, largement mise au courant par les élus locaux, prend position contre la construction de cette bretelle. Or il n'était pas du tout prévu de descendre à l'échelle de l'administré et le mode de concertation est en train d'évoluer vers quelque chose d'assez peu maîtrisé.

Il est assez difficile d'obtenir des informations précises sur les tenants et les aboutissants des tensions animant ce projet. Il semble en tout cas que l'enjeu est à la fois celui d'un partage de l'espace (point de vue

des industriels, politiques, aménageurs ?…) et de l'anticipation de nuisances de voisinage (point de vue des résidents).

c) Les projets de corridors écologique

Les projets de corridors écologiques ne sont pas à proprement parler porteurs de tensions, mais possèdent à nos yeux un fort potentiel de conflictualité en terme de concurrences pour l'espace dans les lieux resserrés où coexistent de nombreux usages : protection de la nature, agriculture, industrie, habitat dans un fort contexte de pression foncière, transport basé sur de nombreuses infrastructures…

Il existe actuellement deux propositions de définition des corridors écologiques en Isère:

- celle du schéma directeur est essentiellement basée sur des données hydrologiques (les réseaux proposés sont calqués sur les réseaux hydrauliques, haies, canaux et rivières),
- celle du conseil général consiste davantage en des corridors biologiques : l'approche est plus globale et pose davantage de questions, notamment par rapport aux autres activités. Un bureau d'étude suisse (Econat) travaille actuellement à la définition de corridors en Isère selon cette définition.

Deux sites tests ont été définis : le corridor de la cluse de Voreppe[40] vise à évaluer la possibilité d'une mise en relation entre les porteurs du projet et les autres acteurs auprès desquels l'idée des corridors ne n'est pas très bien perçue, les agriculteurs notamment ; le corridor Grenoble - Chambéry propose l'idée de plans de gestion concertée, c'est à dire la mise en place d'une concertation locale qui permette de définir les sites, les actions, les financements, etc. …

Section 2 -Acteurs et combinaisons d'acteurs

L'opposition entre les acteurs se pose ici assez peu en termes de producteurs de nuisances d'une part et de victimes d'autre part, mais plutôt en groupes antagonistes défendant des intérêts divergents, chacun se positionnant en victime des autres usagers.

1 - AGRICULTEURS ET PROFESSION AGRICOLE

Comme nous l'avons déjà souligné, il apparaît clairement que l'ADAYG joue un rôle important en tant que représentante d'une bonne partie de l'agriculture iséroise.

A l'échelle du Pays Voironnais, l'agriculture représente encore une surface importante. La politique menée par la communauté d'agglomération du pays Voironnais est affichée comme étant une déclinaison de celle définie par l'ADAYG, et l'agriculture est envisagée à la fois comme un acteur économique à part entière et comme un acteur de l'aménagement du territoire. Le contexte politique de l'agriculture voironnaise n'est donc pas tout à fait neutre, lorsqu'on sait le poids non négligeable de cette association dans les décisions politiques de la grande agglomération grenobloise.

D'une manière générale, les agriculteurs eux-mêmes ne semblent pas disposer d'un pouvoir local significatif. Toutefois, il semble falloir distinguer deux « types » d'agriculteurs. Les exploitants de la plaine de l'Isère ont un fort pouvoir économique local (maïsiculture à hauts rendements, noiseraies) mais semblent également bénéficier d'un pouvoir de lobbying intéressant. Leurs intérêts semblent en particulier être bien relayés par l'ADAYG même s'ils sont peu présents localement dans la vie politique municipale. Certains, notamment du côté des protecteurs de la nature, leurs reprochent d'être « chez eux », surs de leur force et d'être indifférents aux réglementations environnementales.

Plus au nord (cœur du Voironnais, collines et Valdaine), les agriculteurs bénéficient encore par endroit d'une légitimité, qui est toutefois fragilisée par une « prise de pouvoir » des citadins et par une pression foncière contre laquelle les revenus agricoles permettent difficilement de faire face. Il semble que cette

[40] qui relierait les massifs du Vercors et de la Chartreuse

agriculture, contre son gré, soit moins soutenue par la profession en tant que force économique de production, mais davantage dans la perspective d'une multifonctionnalité fortement encouragée.

L'attitude des agriculteurs face à la situation foncière ambiante n'est pas toujours très claire. Ce fut notamment le cas lors du remembrement de Voiron, vis à vis duquel les exploitants concernés n'ont pas su se positionner. Une forte ambivalence apparaît par ailleurs dans le comportement de certains agriculteurs propriétaires, en raison du fort attrait financier de la revente, notamment lorsqu'il n'y a pas reprise de l'exploitation. S'ils sont à cet égard souvent accusés par les élus, d'autres soutiennent que l'activité agricole est d'une certaine manière bien "contrainte" de participer au marché foncier à l'heure de la retraite (absence de repreneur).

D'une manière générale, la perception locale de l'agriculture n'est pas très positive dans le Voironnais. Il n'y a pas de considération, comme cela peut être le cas ailleurs en Isère et en particulier dans la région urbaine grenobloise, du rôle d'entretien et de gestion de l'espace par l'activité agricole. Ainsi, bien que la politique agricole du Voironnais soit pour certains l'une des plus complètes de l'Y actuellement, elle serait perçue localement comme porteuse d'une image de tradition et de ruralité plutôt associée une forme d'archaïsme.

2 - LE POSITIONNEMENT DES ELUS LOCAUX

Un discours dominant dépeint des élus locaux principalement préoccupés par la recherche d'activités permettant d'augmenter les revenus liés à la taxe professionnelle. Ceci expliquerait le positionnement d'une majorité de maires assez peu favorables au maintien d'exploitations agricoles peu lucratives sur leur commune, le second argument reposant sur les plaintes toujours plus importantes des résidents face aux nuisances olfactives et sonores. Ainsi, si les entretiens réalisés ne nous permettent pas d'avoir une idée d'ensemble quant au positionnement ou à la participation des élus aux conflits sur leur commune, il a souvent été entendu que les maires prennent souvent position aux côtés de leurs électeurs, parfois contre leur propre opinion. Ce fut apparemment le cas à Réaumont, où le maire « écolo » aurait essayé de défendre jusqu'au bout le projet d'établissement de l'élevage de volailles biologique, pour finalement se plier à l'opposition générale. Il serait intéressant de vérifier quel rôle joue le pouvoir local dans la « prise de pouvoir des citadins » dont il a souvent été question lors des entretiens (cf. plus bas).

3 - UNE CAPACITE DE STRUCTURATION ASSEZ FORTE DES PROPRIETAIRES, RESIDENTS ET NEO-RURAUX

La puissante capacité de mobilisation des propriétaires renforce l'idée que le foncier tient une place prédominante dans le Voironnais et alimente bon nombre des conflits d'usage qui s'y déroulent. La création du comité de défense ADEPREV (association de défense des exploitants et propriétaires contre le remembrement du Voironnais) à l'occasion du remembrement de Voiron illustre tout à fait la ténacité et la capacité d'agitation de cette mobilisation. Les propriétaires fonciers se sont également manifestés, sous d'autres formes d'organisation, pour demander une meilleure information sur Natura 2000 (association chirennoise de défense des propriétaires fonciers), sur l'épandage de boues de papeterie ou encore dans le cadre de la préemption posée par le conseil général à Chirens.

Dans le même ordre d'idée, le Voironnais se caractérise par une véritable force de structuration des résidents face à un voisinage contraignant (exploitation agricole, carrière) ou à tout projet menaçant (projet de bretelle autoroutière, projet de rocade…). Cette structuration se matérialise fréquemment par la création d'associations qui sont présentées comme étant très actives et ayant une forte capacité d'organisation et d'information. La situation est telle que l'idée d'une « prise de pouvoir par les citadins » est revenue assez régulièrement dans les entretiens. A noter que dans l'expression de beaucoup, le mot « citadins » continue à décrire les néo-ruraux...

Un phénomène intéressant est celui d'une rapide appropriation de 'leur' espace rural par de nouveaux arrivants, qui pratiquent la politique du « personne après moi » en s'opposant en particulier à une densification de l'habitat autour de leur récent lieu d'implantation.

Il reste donc à vérifier la part respective des néo-ruraux et des ruraux de plus longue date lors de ces mobilisations. Il serait par ailleurs important de pouvoir évaluer la part d'appartenance des résidents à la

catégorie des propriétaires fonciers pour mieux comprendre le degré de recouvrement des motivations propres à chacune de ces catégories.

4 - LES USAGERS DE LA NATURE

Plusieurs associations de protection de la nature interviennent sur le territoire voironnais. Contrairement à d'autres secteurs rhônalpins, la FRAPNA ne semble pas jouer ici un rôle déterminant dans les conflits mais se positionne davantage comme l'interlocuteur privilégié au niveau des négociations et des décisions politiques départementales. Elle a notamment occupé une place non négligeable lors des discussions pour l'élaboration du schéma directeur.

En ce qui concerne plus spécifiquement les conflits liés à un usage de protection et de valorisation de l'environnement, le principal protagoniste est l'agence pour la valorisation des espaces isérois remarquables (AVENIR). Cette association est la délégation iséroise du conservatoire régional des espaces naturels et est en grande partie financée par le conseil général. Comme nous l'avons dit plus haut, elle est la principale gestionnaire des sites protégés du pays voironnais et constitue donc le premier interlocuteur des opposants aux actions de protection.

En Isère, les fédérations de chasse et de pêche opèrent un réel investissement dans leurs missions de préservation des milieux (réalisation d'études, information, volonté de participer aux prises de décision politiques…) A ce titre, elles apparaissent davantage ici comme des acteurs de l'usage de nature plutôt que de l'usage récréatif.

La participation de ces trois pôles au volet environnemental des décisions politiques départementales est effective. Tous ont notamment participé à l'élaboration de l'inventaire faune-flore du pays voironnais, récemment commandité par la communauté d'agglomération et en cours de parution. Des divergences assez fortes sont toutefois apparues entre la FRAPNA et l'AVENIR d'une part et les fédérations de chasse et de pêche d'autre part. Ces divergences sont principalement basées sur des positionnements idéologiques concernant les finalités de gestion des milieux naturels : les premières mènent une action ciblée sur des milieux rares et menacés, ce que condamnent les secondes qui privilégient une approche écosystémique et de qualité de l'environnement dans sa globalité et dans sa diversité. Il est probable que cette division affaiblit le poids de cette catégorie d'usage plus qu'elle ne le consolide.

Plus localement, il est important de signaler l'existence d'un autre acteur, le comité écologique Voiron-Chartreuse (CEVC), qui intervient dans de nombreux conflits du voironnais. Plutôt situé dans l'action militante, le CECV s'est fortement mobilisé lors du remembrement de Voiron contre ce projet, mais plus généralement contre la destruction des zones naturelles et agricoles. Il joue également un rôle de veille, en recommandant par exemple des tests physico-chimiques pour l'épandage des boues de papeterie.

Section 3 – Diverses causes de la conflictualité dans le Voironnais

Les différents conflits et tensions que nous avons présentés connaissent plusieurs types d'origine.

1- L'ABSENCE DE CONSULTATION

L'absence de concertation et de consultation locale a été à plusieurs reprises pointée comme une source de conflits. Cet argument transparaît fortement dans les articles de presse qui donnent la parole aux usagers incriminant un autre usage. On retrouve en particulier cet argument face à la mise en place des zones Natura 2000, chez les exploitants agricoles mais également chez les propriétaires fonciers. Les entretiens révèlent effectivement que ces derniers possèdent une très mauvaise connaissance des objectifs poursuivis par les gestionnaires de la nature, et accumulent une série d'incompréhensions et d'amalgames qui contribue à cristalliser et à envenimer le conflit. L'absence de dialogue et de communication est encore soulignée par le discours des gestionnaires de la nature qui affirment à l'inverse considérer l'agriculture tant que partenaire.

2- LA CONCURRENCE ENTRE LES USAGES

Le Voironnais souffre nous l'avons vu d'une difficulté de partage du territoire entre les différents usages qui s'y exercent. L'attribution des fonctions de l'espace se fait dans un climat très tendu où chaque catégorie d'usagers manque de place et attend l'occasion de gagner du terrain. On le voit entre usage industriel et usage agricole, usage résidentiel et usage agricole, usage agricole et protection des espaces naturels. Toutefois, cette concurrence n'a pas pour seul objectif l'usage de l'espace mais très souvent la jouissance économique de cet espace. Nous sommes ici confrontés à la difficulté d'une concurrence entre usages et propriété privée des personnes physiques, qui n'est pas à proprement une catégorie d'usage.

3 - LES EXTERNALITES PRODUITES PAR L'ACTIVITE AGRICOLE

La production agricole se révèle contraignante pour plusieurs autres catégories d'usage : protection de la nature dans le cas des zones humides, détérioration de la qualité de l'eau du lac de Paladru. Mais une part importante des conflits du Voironnais repose sur des conflits de voisinage, sans qu'il soit possible d'identifier une quelconque hiérarchie entre les nuisances. Ainsi, si les résidents se plaignent des nuisances provoquées par divers aspects de la production agricole (principalement le bruit et l'odeur), la multiplication des zones d'habitation limite l'activité agricole.

4 - L'ACCES A L'ESPACE RURAL

La multiplication des usages récréatifs diffus, en particulier du loisir de randonnée pédestre ou cycliste, est également une source importante de conflits dans ce secteur. Le sentiment « d'envahissement » évoqué par les chasseurs illustre bien la gêne que provoque cette généralisation de la fréquentation de l'espace rural. On peut penser que c'est le même sentiment d'illégitimité qui provoque le mécontentement des agriculteurs ou des forestiers face à la mise en place de sentiers de randonnée jusqu'à se plaindre du mobilier de balisage. Cette question de l'accès est sans doute révélatrice de deux visions antagonistes de l'espace rural, particulièrement bien mise en évidence sur le territoire de Montrevel par l'enquête menée auprès de la population. Il ressortait de cette enquête que les résidents ne considéraient pas du tout les « champs » comme un espace de production mais comme un espace libre ouvert à tous.

5 - L'AMENAGEMENT DU BIEN SUPPORT

Moins fréquente sur le secteur voironnais, cette question concerne surtout les tensions liées à l'aménagement des rivières, qu'il s'agisse des travaux réalisés sur l'Ainan suite aux crues de 2002 ou des opérations plus systématiques de curage pratiquées par les agriculteurs sur les cours d'eau au détriment de leur qualité biologique.

Section 4 – Les manifestations des conflits

1 - DES MANIFESTATIONS DIFFUSES

Les tensions liées à la concurrence ou à la cohabitation entre agriculture et résidents ou usagers récréatifs ne sont pas l'objet de manifestations très ostensibles, ce qui rend difficile leur identification et l'estimation de l'intensité du phénomène. Les plaintes diffuses reçues par les agriculteurs et dont ils se font l'écho auprès de leurs représentants ne se traduisent que très rarement par des réclamations auprès des mairies. La principale manifestation des ces tensions repose donc sur une impression générale de « mauvaise ambiance » qui ne doit pas cacher une virulence voire une violence ponctuelle confirmée par quelques actes anonymes de vandalisme.

Autour des zones naturelles humides, les dégradations de mobilier pour la randonnée et les attaques verbales poussent un peu plus loin l'affrontement entre agriculteurs et protecteurs de la nature. Les arguments utilisés par certains agriculteurs visent en particulier à remettre en cause les compétences et donc la légitimité d'action des naturalistes sur les marais, mais également à dénoncer le volume financier investi pour des actions qui leur semblent dérisoires.

2 - DE NOMBREUSES MOBILISATIONS DEMONSTRATIVES

Nous l'avons vu, les résidents et surtout les propriétaires fonciers bénéficient dans le Voironnais d'une puissante capacité d'organisation. Lorsqu'il concerne des résidents, la première manifestation du conflit est ainsi bien souvent la création d'une association ou d'un comité de défense pour s'opposer à un projet ou à une nuisance, comme le maintien d'une carrière à La Buisse ou le projet de bretelle autoroutière entre l'A48 et l'A49. Les propriétaires sont pour leur part structurés d'une manière plus permanente, mais utilisent de la même manière cette structuration comme une force d'opposition : contre le conseil général et sa zone de préemption du Val d'Ainan, contre l'administration et les agriculteurs lors du remembrement de Voiron… Pétitions, manifestations, mobilisation des médias, ces associations s'appuient prioritairement sur des modes d'expression démonstratifs.

3 - LA PRISE DE POUVOIR POLITIQUE

Certains affirment que les propriétaires exercent localement une véritable force de lobbying politique. Le cas du remembrement de Voiron est très intéressant en ce qu'il a été l'occasion d'une réelle prise de pouvoir politique des propriétaires fonciers. Ces derniers se sont en effet appuyés sur un renouvellement, en cours de remembrement, du conseil municipal de l'une des communes : portés candidats à la nouvelle municipalité, les opposants au remembrement se sont fait élire. De ce changement de conseil municipal, a découlé celui de la commission communale d'aménagement chargée du remembrement, au sein de laquelle les propriétaires sont alors devenus très largement majoritaires.

4 - LA JUSTICE PEU MOBILISEE

Les cas de recours à la justice sont rares. Ils sont la principale manifestation en réaction à des pollutions – principalement aquatiques – sous la forme de procès-verbaux. Dans les autres cas, les requêtes judiciaires ont lieu auprès du tribunal administratif contre des projets d'aménagement (rocade nord de Voiron, remembrement de Voiron).

Section 5 - Modes de gestion et de prévention

1 - COMMUNICATION ET CONCERTATION

D'une manière générale, la communication, la concertation et la participation sont au cœur des discours en ce qui concerne la prévention et la gestion des conflits. Au-delà des discours, quelques initiatives concrètes vont dans le sens de la concertation :

- des *communautés d'acteurs* prévues dans le cadre du schéma directeur et coordonnées par l'AURG[41], visent à monter des opérations de gestion concertée et croisée des différents acteurs du territoire, sur des thèmes comme l'accueil du citadin, la gestion des limites des corridors écologiques, etc.
- des *plans d'aménagement et de gestion concertée* se mettent en place dans le cadre des projets de corridors écologiques afin de permettre une concertation locale (définition des sites, des actions, des financements…)
- des commissions paritaires se sont formées à certains endroits dans le but de gérer les tensions entre chasseurs et agriculteurs
- etc.

2 - LA CONTRACTUALISATION ET L'INCITATION FINANCIERE

Différents modes de contractualisation sont également perçus comme des modes de prévention et de gestion concertée des conflits. Cela concerne en particulier les contrats de rivières ou de bassin, comme celui de Paladru qui a permis une opération coordonnée avec les exploitations agricoles face à la pollution et à l'eutrophisation du lac de baignade. Pour certains, le contrat de rivière est désigné comme un outil optimal de gestion des cours d'eau.

---

[41] Agence de l'urbanisme de la région grenobloise

Dans certains cas, notamment en ce qui concerne les conflits liés à la protection et à la préservation de la nature, la contractualisation accompagnée d'une incitation ou d'une compensation financière peut être un moyen de régler les différends. Ainsi le conservatoire régional des espaces naturels a-t-il par exemple reçu des fonds versés par EDF en compensation de la destruction de forêts alluviales lors de la construction du barrage de Saint-Egrève. De même, les associations de protection de la nature peuvent trouver dans une incitation financière le moyen de convaincre les agriculteurs avoisinant une zone protégée du bien fondé de la protection mais également d'une gestion agricole plus conforme à leurs objectifs. C'est souvent l'objet des CTE collectifs ou des opérations locales. Mais cette forme de contractualisation trouve très vite ses limites dans des secteurs à forte rentabilité agricole comme Tullins.

3 - LES OUTILS REGLEMENTAIRES ET DE PLANIFICATION

Les outils de planification peuvent être vus comme un moyen de prévenir les conflits par une répartition concertée des usages du territoire. L'élaboration du schéma directeur a par exemple été l'occasion d'une large participation des représentants d'usagers. Tous semblent avoir été satisfaits par cette consultation qui pose toutefois la question de l'appropriation des décisions par les usagers eux-mêmes. Ainsi, pour ce qui est des espaces à vocation agricole, la répartition en deux zones jaune clair et jaune foncé fait débat. Il s'agit de distinguer d'une part une activité dont la rentabilité est basée sur les produits proprement agricoles et d'autre part une agriculture à vocation plus touristique, basée en partie sur le développement d'activités de services ou de loisirs, une zone verte pour la ville avoisinante. Cette distinction mécontente de nombreux agriculteurs classés en zone « cadre de vie ». On voit ainsi comment les décisions prises ou les concessions faites par les représentants sont très mal vécues par les usagers directs du territoire, mais également la manière dont la tentative de prévention des conflits est susceptible d'en générer à son tour.

Les plans d'occupation des sols (aujourd'hui plans locaux d'urbanisme) sont également un moyen de planifier l'usage des territoires communaux, avec une dimension réglementaire que ne possède pas le schéma directeur. A de nombreuses occasions, les POS ou les PLU sont perçus dans un conflit comme un moyen de prendre définitivement le dessus sur l'usage concurrent ou nuisible. Ainsi, à Voreppe, le POS a-t-il permis d'aménager une coupure verte entre le Vercors et la Chartreuse, contre la pression énorme d'urbanisation qui s'exerçait sur la commune. A La Buisse, les opposants à la carrière espèrent, grâce au renouvellement du POS, pouvoir faire annuler l'autorisation de renouvellement de l'activité autorisée par le précédent. Si la modification du POS / PLU relève d'une procédure légale et ne peut donc se plier au seul bon vouloir des uns ou des autres, il est intéressant de relever la manière dont cherchent à s'en saisir certains usagers. Toutefois, si les outils réglementaires sont nécessaires, certains sont d'avis qu'ils ne suffisent pas dans la gestion des conflits, voire qu'ils y sont parfois inefficaces car inapplicables de manière effective.

4 - OUTILS JURIDIQUES

De même que peu de conflits ne se manifestent, dans le Voironnais, au travers de recours judiciaires, la gestion des conflits ne passe quasiment pas par des décisions de justice.

Section 6 - Solutions techniques envisagées

1- LA REDUCTION OU LA DELOCALISATION DES NUISANCES

La diminution des nuisances à la source est la principale solution technique adoptée en cas de situations conflictuelles. Contre les mauvaises odeurs dont se plaignent les voisins des bâtiments d'élevage plusieurs réponses sont offertes dans le Voironnais : compostage des fumiers, épandage à distance des habitations, mise en place d'un réseau « fermes propres » qui mise également sur l'image et la communication, et même incitation par la profession à la délocalisation des bâtiments d'élevage en dehors des villages. Les nuisances liées à des pollutions sont prise en charges par des outils plus institutionnels (PMPOA, contrat de bassin) mais dont le but est également de diminuer les nuisances à la source. Un autre exemple peut-être donné autour des tensions liées à la fréquentation des campagnes et des forêts par les randonneurs. Les chemins et leur aménagement sont en eux même une solution. En effet, les sentiers de randonnées sont

principalement envisagés comme un moyen de canaliser les visiteurs sur des espaces limités. Plus spécifiquement, un recensement des zones de battues est effectué dans le cadre du PDIPR, dans le but d'améliorer la connaissance et le respect réciproque des usages de chasse et de randonnée. Dans le même ordre d'idée, les associations de chasse sont incitées à faire coïncider les réserves de chasse avec les secteurs plus souvent fréquentés par le public. Mais les chasseurs voient d'un mauvais œil cette solution qui nuit au bien-être du gibier et cette sécurisation des espaces de promenade donne lieu à de nouvelles tensions.

2 - LA VALORISATION DES ESPACES NATURELS ET DU CADRE DE VIE.

Cette valorisation se fait le plus souvent dans le cadre d'accords d'intérêt réciproque : plantation des haies par les chasseurs qui y trouvent un intérêt pour la faune, entretien des zones humides par les agriculteurs en échange d'une rétribution financière…

3- L'ACQUISITION FONCIERE

L'acquisition foncière apparaît dans quelques cas comme le moyen le plus sur de résoudre ou d'éviter un conflit. C'est en particulier le cas pour la protection des espaces naturels, dont nous avons vu que la gestion est souvent remise en question par un voisinage hostile. Si cette démarche semble la plus fiable pour s'assurer l'usage privilégié d'un espace, a fortiori dans un contexte de forte pression foncière comme celui du Voironnais, elle n'est pas la moins polémogène. En effet, outre les difficultés matérielles et financières que suppose cette solution, elle génère souvent elle-même de nouveaux conflits, comme c'est quasi systématiquement le cas lors d'une déclaration de zone de préemption.
Le parti de l'acquisition a également été envisagé lors des entretiens comme une solution face au jeu spéculatif qui serait en particulier en train de s'exercer sur les sièges d'exploitations agricoles (voir plus haut). L'idée proposée par une commune serait de racheter elle même un ou plusieurs sièges puis de le réserver en location à des exploitants agricoles afin d'assurer la pérennisation de l'activité sur la commune.

Annexes au chapitre 3

Récapitulatif des rapports entre usages dans la zone voironnaise

Usages concurrents		Nuisance	Origine	Nature du bien-support
Usage incriminé	**Usage incriminant**			
Tensions entre l'agriculture et les usages résidentiels et récréatifs				
Tensions liées à la pression foncière				
Résidentiel, récréatif, industriel	Agricole	Disparition de terres agricoles, difficulté d'accès au foncier,	Pression foncière, urbanisation	Foncier, bâtiments agricoles
Agricole	Propriétaires fonciers	Redistribution de parcelles agricoles	Projet de remembrement	Foncier agricole
Tensions liées aux difficultés de cohabitation				
Résidentiel	Agricole	Contraintes et limitation de l'activité, pression	Epandage, rejet des projets d'installation	Bâtiments et parcelles proches des habitations
Récréatif	Agricole et forestier	Gêne à l'activité (chiens, 4x4), difficulté de passage des engins dégradations, vols	Balisage et fréquentation des chemins	Chemins, bords des parcelles, matériel de balisage
Agricole	Résidentiel	Contraintes de voisinage, odeurs, bruits	Ecoulements, épandage, horaires de traite, séchoirs à noix…	Bâtiments et parcelles proches des habitations
		Dégradation de la chaussée	Labours, ensilage	Routes
	Récréatif, tourisme	Pollution des eaux, eutrophisation	Ruissellement d'intrants	Lac de plaisance
Concurrences et tensions liées à la protection ou à la préservation des milieux naturels				
Agricole	Protection des milieux	Recul des forêts alluviales reliquaires	Extension agricole	Forêts alluviales
Agricole et forestier, résidentiel	Protection des milieux	Assèchement, dégradation, comblement des milieux humides	Drainage, peupleraies, remblai (gravats, déchets)	Zones humides
Protection des milieux	Agricole	Sentiment d'atteinte à la propriété et à l'exercice de l'activité agricole	Natura 2000 et préemption du CG38	Zones humides
Protection des milieux	Chasse	Destruction de l'habitat du sanglier	Réouverture des milieux humides fermés	Zones humides

Conflits liés à des usages industriels				
Industriel : électricité, usines	Tourisme, récréatif	Concurrence pour le niveau d'eau	Ouverture ou fermeture des vannes aval	Lac de plaisance
Industriel : papeterie	Agricole	Risque de dégradation et pollution des sols	Epandage de boues de papeterie	Parcelles agricoles
Industriel, agricole	Protection de la nature, résidentiel	Dégradation des eaux de surface et souterraines	Pollutions ponctuelles ou diffuses	Rivières, lac, captage d'eau
Tensions liés à d'autres aménagements				
Voies de communication	Résidentiel	Dégradation du cadre de vie ?	Projet de bretelle autoroutière	Autoroute
Protection de l'environnement	Agricole, résidentiel, industriel, transports	Concurrence pour l'espace, perte de rentabilité	Mise en place de corridors écologiques	Espaces ouverts, parcelles, bois, haies…

Chapitre 4

Le contentieux judiciaire et administratif en Isère : une conflictualité polarisée entre cadre de vie et pression foncière

Thierry Kirat, Christine Lefranc et Romain Melot

Si l'échelle du pays voironnais est trop restreinte pour permettre une analyse significative du contentieux qui s'y enracine, l'échelle du département est appropriée à une recherche des formes que prennent les conflits d'usage portés devant les juridictions judiciaires ou administratives. A cet égard, 141 décisions de justice, émanant de la Cour de cassation, de la Cour administrative d'appel de Lyon, et du Conseil d'Etat ont été recueillies, sur la période courant du 1er janvier 1981 au 31 juillet 2003. Ce corpus de décisions a été soumis à deux types d'analyse : d'une part, une étude des fréquences de plusieurs caractéristiques des conflits (type de juridiction, nature du requérant ou du demandeur, autorité administrative en cause, objet du conflit, impact invoqué, dispositif de la décision) ; d'autre part, une analyse lexicale automatique, qui visait à faire apparaître les caractéristiques du contentieux du département à travers le langage parlé devant les tribunaux et par les décisions de justice.

Les deux types de méthode conduisent à des résultats remarquablement convergents, qui invitent à conclure que le département de l'Isère se caractérise par une polarisation des conflits d'usage sur la préservation de deux types d'intérêts : d'une part, des intérêts résidentiels pour la conservation du cadre de vie et, d'autre part, des intérêts pour la préservation de la valeur économique du patrimoine foncier agricole.

La section 1 présentera les résultats du traitement d'une base de données résultant du codage en plusieurs variables du corpus de 141 décisions ; la section 2 présentera les résultats de l'analyse lexicale de ce corpus. Une conclusion générale synthétisera les enseignements de ces analyses de matériaux judiciaires sur la nature de la conflictualité dans le département de l'Isère.

Section 1 – Nature, objets et acteurs des conflits d'usage portés devant les tribunaux judiciaires et administratifs

L'évolution quantitative des décisions rendues dans le cas de l'Isère montre que le contentieux du département se déplace, au cours de la période considérée, des conflits judiciaires au contentieux administratif, ce qui laisse dénoter un changement de nature de la conflictualité, du domaine civil et interpersonnel à une « publicisation », sur le plan juridique, de conflits qui mettent en jeu le cadre administratif de l'allocation des ressources locales à des usages pluriels (**tableau 1**).

Tableau 1

Evolution des flux d'affaires devant les tribunaux judiciaires et administratifs (nombre de décisions rendues, Isère, 1981-2003)

	Cour de cassation	Juridictions administratives	dont	
			Conseil d'Etat	Cours administratives d'appel
1981-1985	6	7	7	
1986-1990	24	7	7	
1991-1995	22	15	13	2
1996-2000	5	33	12	21
2001-juillet 03	1	21	11	10
Total	58	83	50	33

1 – LES OBJETS DES CONFLITS

Les objets de conflits portés devant les tribunaux se répartissent en plusieurs catégories :

1. les *modes d'occupation des sols*, qui concernent des conflits relatifs : aux plans d'occupation des sols et aux aménagements foncier, aux projets d'infrastructures impliquant une enquête d'utilité publique, et aux permis de construire ou autres documents d'urbanisme ;
2. les *activités réglementées*, notamment les installations classées pour la protection de l'environnement relevant de la loi de juillet 1976. Plus généralement, sont concernées toutes les activités supposant une autorisation administrative d'exploiter ou de rejets ;
3. l'*environnement*, pris dans trois composantes: les nuisances olfactives ou sonores, la pollution de l'air, de l'au ou du sol et la dégradation du milieu naturel touchant la faune ou la flore sauvages ;
4. la *chasse*, qui renvoie à la délimitation des territoires des associations communales de chasse, aux dates d'ouverture de la chasse et aux espèces concernées ;
5. les *autres objets* de conflits sont : l'expropriation pour cause d'utilité publique, les restrictions d'accès à des parcelles ou propriétés, la valeur du foncier bâti ou non bâti, les troubles ordinaires de voisinage, etc.

Les objets contentieux portés devant les juridictions judiciaires et administratives dans le département sont précisés dans le tableau suivant (**tableau 2**).

Tableau 2 **Objet du contentieux administratif et judiciaire (Isère)**		
	Effectif	**%**
Modes d'occupation des sols	**29**	**20,6**
Plan d'occupation des sols, aménagement foncier	5	3,5
Projet d'infrastructure, enquête publique	14	10
Permis de construire	10	7,1
Activités réglementées	**10**	**7,1**
Autorisation d'exploiter	10	7,1
Autorisation de rejets	_	_
Environnement	**13**	**9,9**
Nuisance olfactive/sonore	2	1,4
Pollution air,eau, sol	11	7,8
Dégradation du milieu (faune, flore)	1	0,7
Chasse (territoires, dates, espèces)	**23**	**16,3**
Autres		
Expropriation	27	19,1
Restriction d'accès	18	12,8
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	13	9,2
Voisinage	7	5
Total	**141**	**100**

Les conflits majeurs concernent :

- la valeur du foncier bâti et non bâti, affectée par des procédures soit d'expropriation pour cause d'utilité publique (19,1% des affaires), soit de remembrement du foncier agricole, qui débouche sur des conflits relatifs à l'équivalence en valeur de productivité des parcelles échangées (9,2 % des affaires) ;
- la pratique de la chasse, qui représente 16,3% des conflits portés devant les tribunaux ;
- les restrictions d'accès aux propriétés, induites par la contestation de servitudes de passage (12,8% des conflits) ;
- les modes d'occupation des sols, liés aux modifications de POS et aux projets d'aménagement foncier d'une part, aux projets d'infrastructures routières ou énergétiques d'autre part (soit 20,6 % des affaires), la part la plus importante étant celle des projets d'infrastructures.

Nous pouvons noter la faible fréquence des conflits liés soit à l'implantation ou au développement d'activités industrielles réglementées, supposant une autorisation administrative (7,1% des affaires), soit aux nuisances olfactives ou sonores (2,1% des affaires).

La ventilation des conflits selon le type de juridiction concernée est précisée dans les deux tableaux suivants (**tableaux 3 et 4**).

Tableau 3 - Objet du contentieux judiciaire (Isère)		
	Effectif	**%**
Expropriation	27	46,6
Restriction d'accès	18	31
Nuisance olfactive/sonore	2	3,5
Pollution air,eau, sol	1	1,7
Dégradation du milieu (faune, flore)	1	1,7
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	3	5,2
Chasse (territoires, dates, espèces)	2	3,5
Voisinage	4	6,8
Total	**58**	**100**

Les 58 décisions de la Cour de cassation, qui concernent les chambres civiles à l'exception d'un arrêt rendu par la chambre criminelle concernent majoritairement le contentieux du *quantum* d'indemnisation des expropriations pour cause d'utilité publique, qui est de la compétence des juridictions judiciaires (près de la moitié de l'effectif), ainsi que le contentieux des servitudes de passage (31% des affaires).

Tableau 4 -Objet du contentieux administratif (Isère)		
	Effectif	**%**
Modes d'occupation des sols	29	34,9
Plan d'occupation des sols, aménagement foncier	5	6
Projet d'infrastructure, enquête publique	14	16,8
Permis de construire	10	12,1
Activités réglementées	**10**	**12,1**
Autorisation d'exploiter	10	12,1
Autorisation de rejets	_	_
Environnement	**10**	**12,1**
Nuisance olfactive/sonore	_	_
Pollution air, eau, sol	10	12,1
Dégradation du milieu (faune, flore)	_	_
Chasse (territoires, dates, espèces)	**21**	**25,2**
Autres		
Expropriation	_	_
Restriction d'accès	_	_
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	10	12,1
Voisinage	3	3,6
Total	**83**	**100**

Le contentieux administratif fait apparaître une concentration des conflits sur deux catégories d'objets : la chasse (25,2% des affaires) et les modes d'occupation des sols (34,9% des affaires). Trois autres catégories ont cependant un effectif qui n'est pas insignifiant : les conflits liés aux pollutions de l'air, de l'eau ou du sol (12,1%), aux autorisation administratives de création d'activités industrielles (12,1%), et à la dégradation de la valeur du foncier (12,1%).

Au sein du contentieux administratif, la ventilation des conflits aux deux niveaux de juridiction que sont la Cour administrative d'appel de Lyon et le Conseil d'Etat fait apparaître des profils d'activité spécifiques des deux institutions **(tableaux 5 et 6**).

Tableau 5 **Objet du contentieux devant la Cour administrative d'appel de Lyon (Isère)***		
	Effectif	**%**
Modes d'occupation des sols	**13**	**36,3**
Plan d'occupation des sols, aménagement foncier	3	9,1
Projet d'infrastructure, enquête publique	2	6
Permis de construire	7	21,2
Activités réglementées	**6**	**18,2**
Autorisation d'exploiter	6	18,2
Autorisation de rejets	_	_
Environnement	**6**	**18,2**
Nuisance olfactive/sonore	_	_
Pollution air, eau, sol	6	18,2
Dégradation du milieu (faune, flore)	_	_
Chasse (territoires, dates, espèces)	**1**	**3**
Autres		
Restriction d'accès	_	_
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	6	18,2
Voisinage	2	6,1
Total	**33**	**100**

* un arrêt du tribunal administratif de Lyon est inclus dans l'effectif

Le contentieux porté devant la Cour administrative d'appel est relativement équilibré et peu hiérarchisé entre quatre types d'objets de conflits : les permis de construire (21,2%), les autorisations d'exploiter (18,2%), la pollution de l'air, de l'eau ou du sol (18,2%) et la valeur du foncier (18,2%).

Tableau 6 **Objet du contentieux devant le Conseil d'Etat (Isère)**		
	Effectif	**%**
Modes d'occupation des sols	**17**	**34**
Plan d'occupation des sols, aménagement foncier	2	4
Projet d'infrastructure, enquête publique	12	24
Permis de construire	3	6
Activités réglementées	**4**	**8**
Autorisation d'exploiter	4	8
Autorisation de rejets	_	_
Environnement	**4**	**8**
Nuisance olfactive/sonore	_	_
Pollution air, eau, sol	4	8
Dégradation du milieu (faune, flore)	_	_
Chasse (territoires, dates, espèces)	**20**	**40**
Autres		
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	4	8
Expropriation	_	_
Restriction d'accès	_	_
voisinage	1	2
Total	50	100

Par contre, le contentieux traité par le Conseil d'Etat est nettement concentré sur deux catégories de conflits : ceux liés à la chasse (40% des affaires), qui relève essentiellement du contentieux de légalité des décisions de l'administration relatives à la réglementation de la chasse, et les conflits liés aux modes d'occupation des sols (34%) dont, plus particulièrement, ceux liés aux enquêtes publiques et aux projets d'infrastructure d'utilité publique (production et transport d'énergie et infrastructures routières et autoroutières). La faiblesse devant le Conseil d'Etat des effectifs des conflits majoritaires devant la cour administrative d'appel de Lyon peut être interprétée comme le signe d'une pratique limitée des pourvois devant la plus haute juridiction administrative.

Les impacts mis en jeu dans les conflits portés devant les juridictions judiciaires et administratives donnent une image significative des préférences défendues par les acteurs du département de l'Isère (**tableau 7**).

Tableau 7 **Impacts en jeu dans les conflits (Isère)**		
	Effectif	**%**
Habitat	7	4,9
Paysage	6	4,3
Foncier bâti et non bâti	47	33,3
Air	_	_
Cadre de vie	44	31,2
Ressource en eau	6	4,3
Milieu aquatique	2	1,5
Bien de nature	11	7,8
Autre	18	12,7
Total	**141**	**100**

Le tableau 7 indique que les impacts en jeu se concentrent nettement sur le foncier bâti et non bâti et le cadre de vie. La faible présence des affaires évoquant un impact soit sur le milieu aquatique, soit sur la ressource en eau ou les biens de nature révèle une discrétion des enjeux de protection des actifs naturels et

des préférences pour des valeurs de préservation des milieux naturels. Par contre, la valorisation du patrimoine foncier et les préférences pour le maintien du cadre de vie, essentiellement exprimé sur la base d'usages résidentiels, sont deux éléments caractéristiques du département de l'Isère.

Ces préférences s'expriment dans des contextes d'opposition à l'intervention de l'administration, qu'il s'agisse du préfet du département ou de la région, ou de l'administration centrale (**tableau 8**).

Tableau 8 - Autorité administrative en cause (contentieux administratif, Isère)		
	Effectif	**%**
Commune	12	14,3
Autre collectivité locale	_	_
Préfet	40	47,5
Ministre	17	20,2
Autre autorité administrative	9	12
Aucune ou inconnue	5	6
Total	**83**	**100**

Le tableau 8 présente les autorités administratives mises en cause par les requérant devant les juridictions administratives. L'action des communes est relativement peu contestée devant les juridictions administratives, à la différence de celle de l'administration, notamment du préfet.

2 - LES ACTEURS DE LA CONFLICTUALITE

Les acteurs de la conflictualité peuvent être saisis comme les auteurs de demandes formées devant les juridictions judiciaires (**tableau 9**) ou de requêtes devant les juridictions administratives (**tableau 10**).

Tableau 9 **Demandeur (contentieux judiciaire, Isère)**		
	Effectif	**%**
Particulier	52	89,7
Industriel ou artisan	3	5,2
Collectivité locale	1	1,7
Agence publique	1	1,7
Association de protection de l'environnement	1	1,7
Total	**58**	**100**

A la différence du contentieux administratif, le contentieux devant les juridictions de l'ordre judiciaire est très majoritairement, voire exclusivement, le fait de particuliers.

Tableau 10 **Requérant (contentieux administratif, Isère)**		
	Effectif	**%**
Particulier	25	31
Commerçant, entreprise de services	3	3,5
Agriculteur	10	12
Industriel ou artisan	5	6
Collectivité locale	9	10,7
Préfet	_	_
Ministre	14	16,5
Agence publique	2	2,3
Association de chasse	1	1
Association de riverains	7	8,5
Association de protection de l'environnement	7	8,5
Total	**83**	**100**

L'absence d'actions de la part du préfet confirme que la présence de l'administration préfectorale est marquée par sa position de cible des procédures intentées par d'autres acteurs, comme les particuliers (31% des affaires), les associations de riverains et les associations de protection de l'environnement (8,5 %

dans les deux cas). Les actions des agriculteurs ou organisations professionnelles agricoles représentent 12% des requêtes formées devant les juridictions administratives.

Les deux tableaux suivants (**tableaux 11 et 12**) précisent les objets conflictuels pour chaque catégorie d'acteurs.

Tableau 11
Demandeur/objet du conflit (contentieux judiciaire, Isère)

Objet du conflit	Expropriation	Restriction d'accès	Nuisance sonore/olfactive	Pollution air/eau/sol	Dégradation du milieu (faune, flore)	Dégradation bien économique	Chasse	Voisinage	Total
Demandeur									
Particulier	26	18	1			1	2	4	52
Industriel ou artisan	1		1	1					3
Collectivité locale						1			1
Agence publique						1			1
APE					1				1
Total	**27**	**18**	**2**	**1**	**1**	**3**	**2**	**4**	**58**

Les demandes formées par les particuliers devant les juridictions judiciaires se concentrent fortement sur deux pôles : le contentieux de l'expropriation et les conflits d'accessibilité des fonds.

Tableau 12 **Requérant/objet du conflit (Contentieux administratif, Isère)**									
Objet du conflit	POS et aménagement foncier	Enquête publique, projet d'infrastructure	Permis de construire	Autorisation d'exploiter	Pollution air/eau/sol	dégradation bien économique	Chasse (territoire, dates, espèces)	Voisinage	Total
requérant									
Particulier	2	3	5	1	3	3	5	3	25
Commerçant, entreprise de service	1		2						3
Agriculteur				2		4	4		10
Industriel ou artisan				2	3				5
Collectivité locale		3	3	2		1			9
Ministre		1		1	4	2	6		14
Agence publique	1	1							2
Association de chasse							1		1
Association de riverains	1	4		1			1		7
Association de protection de l'environnement		2		1			4		7
Total	**5**	**14**	**10**	**10**	**10**	**10**	**21**	**3**	**83**

Les objets des requêtes sont spécifiques à chaque catégorie d'acteur ; les actions des particuliers touchent essentiellement les modifications des modes d'occupation des sols (POS, aménagements fonciers, infrastructures[42]) ainsi que les délivrances de permis de construire dans le voisinage[43] et le retrait de parcelles du territoire de chasse des associations communales de chasse[44]. Les requêtes introduites par les ministres concernent essentiellement la préservation du milieu (dépollution et remise en état de sites industriels ou d'extraction[45]) et la réglementation de la chasse ; dans ce dernier cas, le ministre agit en réaction à l'annulation de décisions de tribunaux administratifs donnant raison aux associations de protection de l'environnement dans la contestation des dates ou espèces fixées par un arrêté préfectoral.

Les actions des agriculteurs ou de leurs organisations professionnelles sont dirigées soit contre les décisions de remembrement du foncier agricole, soit contre les décisions de réintroduction d'espèces animales sauvages dans des zones d'élevage.[46]

---

[42] Par ex. : *Césary*, CE, 9 mars 1984 (déclaration d'utilité publique d'un projet d'acquisition de terrains et de servitudes de survol en vue de la construction d'un téléski), *Arnaud*, CE, 13 déc. 1996 et *Lacour*, CE, 13 déc. 1996 (arrêté préfectoral déclarant des lots inconstructibles), *Charles*, CAA Lyon, 26 juin 2001 (classement de lots en ND dans le POS révisé) ; *Tomaszewski*, CE, 22 juin 1987 (approbation par le préfet du tracé de détail d'une ligne électrique et établissement de servitudes sur des parcelles privées).

[43] Par ex. : *Gallo*, CAA Lyon, 8 avr. 1997 ; *Moutet*, CAA Lyon, 29 mai 2001 ; *Spagnolo*, CAA Lyon, 16 avr. 2002 ; *Landrein*, CE, 8 sept. 1995 (certificat d'urbanisme négatif).

[44] Par ex. : *Melle Bonnard*, CE, 12 mai 1995.

[45] Par ex. : *Ministre de l'environnement/M. Micballon*, CE, 11 juill. 1986 (pollution d'un étang par les effluents d'une porcherie) ; *Ministre de l'environnement/entreprise Pneus Guizzardi*, CAA Lyon, 23 juin 1998 (remise en état d'un site de dépôt de pneus usagés) ; *Ministre de l'environnement/Me Bourguignon liquidateur de la société NIPSA*, CAA Lyon, 25 oct. 2000 (évacuation de déchets sur un site d'exploitation)

[46] On note deux actions en référé de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles contre deux décrets modifiant les dispositions du code de l'environnement relatives à la destruction d'animaux nuisibles (CE, 8 août 2001), ainsi que

Les actions introduites par les maires sont relativement peu orientées vers la défense d'intérêts liés au cadre de vie sur le territoire de la commune, mais plus marquées par des objectifs de développement local. On ne note en effet que deux requêtes visant la qualité de vie (*Commune de Saint-Guillaume*, CE, 16 oct. 2002 : contestation de l'implantation d'une exploitation de carrière autorisée par le préfet ; *Commune de Morestel*, CAA Lyon, 27 févr. 2001 : contestation de l'implantation d'un centre d'enfouissement technique de sulfate de calcium autorisée par le préfet). Parmi les actions visant le développement local, les projets de la commune de Mont-de-Lans de construction de chalets, d'aménagement d'une piste de ski et de création d'un téléski se heurtent à des oppositions locales fréquentes : trois arrêts concernent en effet cette commune, dont les projets sont respectivement contestés par des groupements de co-propriétaires (*Commune de Mont-de-Lans, SCI LECO*, CE, 10 oct. 1995 et 29 juill. 1998 : annulation de permis de construire) et une association de protection de l'environnement, la FRAPNA (*Commune de Mont-de-Lans, société Deux Alpes Loisirs, ministre de l'équipement*, CAA Lyon, 18 juillet 2000 : travaux d'aménagement en montagne pour créer une piste de ski et un télésiège).

La discrétion des maires, jointe à celle des associations de protection de l'environnement sur d'autres sources de conflits que la pratique de la chasse, est le signe d'une faible présence des conflits relatifs à des installations classées pour la protection de l'environnement dans le département de l'Isère.

L'articulation des parties mises en confrontation dans le contentieux présente des profils nettement différents selon qu'il s'agit d'affaires judiciaires ou administratives (**tableaux 13 et 14**).

---

deux actions au fond de la Fédération régionale ovine du Sud-Est sur le même objet (*Fédération régionale ovine du Sud-Est*, CE, deux arrêts du 30 juin 2003).

Tableau 13 **Parties opposées dans le contentieux judiciaire (Isère)** défendeur	Particulier	Agriculteur	Industriel ou artisan	Collectivité locale	Ministre	Agence publique	Association de chasse	Total
demandeur								
Particulier	17	4	2	2	20	5	2	52
Industriel ou artisan	1			1	1			3
Collectivité locale	1							1
Agence publique	1							1
APE	1							1
Total	21	4	2	3	21	5	2	58

Les particuliers s'opposent soit à d'autres particuliers, soit à l'administration centrale, selon qu'il s'agit de conflits liés aux servitudes ou à d'autres types d'actions possessoires, ou des contentieux de l'indemnisation des expropriations.

Tableau 14 **Requérant/autorité administrative en cause (Juridictions administratives, Isère)** autorité administrative en cause	Commune	Préfet	Ministre	Autre autorité administrative*	Aucune	inconnue	Total
requérant							
Particulier	10	10	3	1	1		25
Commerçant, entreprise de service	2				1		3
Agriculteur		2	4	4			10
Industriel ou artisan		4	1				5
Collectivité locale		4	1	1	1	2	9
Ministre		11		3			14
Agence publique		2					2
Association de chasse		1					1
Association de riverains		3	4				7
APE		3	4				7
Total	**12**	**40**	**17**	**9**	**3**	**2**	**83**

Encadré 1
Les actions des associations de défense des riverains et des associations de protection de l'environnement en Isère

Les associations de défense de riverains se mobilisent devant les tribunaux administratifs dans les cas suivants :
- Contestation du rejet par le tribunal administratif de Grenoble de la demande des propriétaires concernés d'annuler la décision du préfet opposant un refus à la demande de retirer des parcelles du domaine d'action de l'association communale de chasse de Saint-Martin-d'Hères (*Propriétaires réunis du Murier*, CE, 7 oct. 1983).
- Contestation de la déclaration d'utilité publique par le ministre chargé de l'énergie des travaux d'établissement de la ligne électrique à deux circuits 400KW 'le Chauffard-Coulange', par plusieurs particuliers et les comités intercommunaux de défense contre les lignes à très haute tension d'Allex, de Châteauneuf-sur-Isère et de Châteauneuf-de-Galaure (*Mme Fragnol et autres*, CE,18 avr. 1984).
- Contestation de l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation d'une décharge contrôlée de déchets industriels banals par le Comité d'Izeaux pour la défense de la qualité de la vie, dans une action conjointe avec une APE : l'Association nationale pour la protection des eaux et des rivières (*Comité d'Izeaux pour la défense de la qualité de la vie*, CAA Lyon, 7 déc. 1999).
- Contestation de l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation d'une porcherie (*Association pour la défense de l'environnement de Verna et des communes voisines*, CAA Lyon, 25 nov. 1997).
- Contestation de l'arrêté du préfet approuvant le POS d'une commune, qui délimite l'emprise d'une future déviation routière sur le territoire de la commune de Coublevie (*Association pour la protection du site de Coublevie*, CE, 14 mars 1986).
- Contestations par l'Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon-Satolas de la déclaration d'utilité publique des travaux de construction de l'autoroute A 432 entre Pusignan et Saint-Laurent-de-Mure, et de l'arrêté interpréfectoral qualifiant le projet de développement de l'aéroport de Lyon-Satolas de projet d'intérêt général (deux arrêts du Conseil d'Etat : 21 mars 2001 et 8 octobre 2001).
- Contestation par le comité de défense contre la centrale nucléaire de Saint-Alban Saint-Maurice, joint au Comité d'action socialiste de la Moyenne vallée du Rhône (CE, 8 janv. 1982).

Outre la réglementation de la chasse, l'action des APE s'exerce aussi dans le domaine de la protection de la faune sauvage, qui relève d'une réglementation spéciale :
- Contestation d'un arrêté du préfet relatif à la destruction d'animaux nuisibles (*FRAPNA section Isère*, CE, 21 oct. 1996)
- Contestation d'une instruction du ministre de l'agriculture et du ministre de l'environnement relative à la mise en œuvre du dispositif de soutien du pastoralisme et de gestion du loup, valant autorisation de capture et de destruction de loups (*France Nature Environnement*, CE, 28 fév. 2001).

Les APE sont peu présentes dans les conflits liés à des installations industrielles ou à l'aménagement de cours d'eau. On ne dénombre en effet que deux actions de la FRAPNA dans ces domaines : contre l'aménagement de la chute de Brégnier-Cordon (CE, 10 mai 85) et l'autorisation d'exploiter une carrière de graviers à La Pierre (CE, 12 juin 1991).

Dans le cas de deux projets de grande importance, se sont exprimées des requêtes conjointes entre communes, associations de riverains et associations de protection de l'environnement :
- le projet de construction de la centrale nucléaire de Creys-Malville, qui a suscité l'action conjointe de la Ville de Genève, du WWW, de l'Appel de Genève, de la FRAPNA et de Société pour la protection de l'environnement (*Ville de Genève et autres*, CE, 27 mai 1991).
- l'approbation par le Premier ministre de la modification du schéma directeur de l'agglomération grenobloise débouchant sur l'action conjointe de la FRAPNA, du collectif des élus et des responsables politiques pour les alternatives à l'autoroute Ambérieux-Grenoble-Sisteron, de la fédération nationale des associations d'usagers des transports, de l'association contre la traversée autoroutière de la vallée du Trièves et autres associations (*FRAPNA et autres*, CE, 10 nov. 1995).

L'administration préfectorale cristallise des enjeux pour de nombreuses catégories d'acteurs, dont les particuliers, les ministres, les collectivités locales, les acteurs économiques (agriculteurs, industriels, artisans), les associations de défense de riverains et les associations de protection de l'environnement. Quant à l'administration centrale, ses décisions en matière d'action publique relative soit aux infrastructures publiques, soit à la chasse, heurtent les intérêts de catégories d'acteurs moins nombreuses : particuliers, agriculteurs, associations de riverains ou de protection de l'environnement. L'action des maires ne heurte que les intérêts de particuliers, dans un schéma type assez commun dans le département : les particuliers contestent le refus de délivrance d'un certificat d'urbanisme positif ou d'un permis de construire par le maire de la commune où ils souhaitent s'installer.

3 - LES OPPOSITIONS ET USAGES CONFLICTUELS DANS LE DEPARTEMENT DE L'ISERE

a - Recensement des usages antagoniques

Le croisement des usages antagoniques tels qu'ils se présentent dans les décisions de justice débouche sur 26 paires de conflits d'usage, dont les fréquences sont indiquées dans le tableau suivant (tableau 15). Les intérêts pour des usages résidentiels sont bien représentés, et sont mis en jeu par des usages de transport (infrastructures routières et autoroutières), d'aménagement de l'espace en vue de la production de services (zones d'activités, captation d'eau, tourisme), d'activités industrielles ou artisanales, de chasse, de production et transport d'énergie.

Tableau 15 **Usages conflictuels (Isère)**	Effectif
résidentiel/transport	22
résidentiel/résidentiel	18
résidentiel/services	13
nature/industriel	11
nature/chasse	10
agricole/résidentiel	8
résidentiel/chasse	8
résidentiel/industriel	8
agricole/agricole	6
Résidentiel/nature	6
résidentiel/énergie	5
nature/services	4
agricole/nature	3
chasse/agriculture	3
industriel/autre	3
énergie/nature	2
résidentiel/récréatif	2
agricole/service	1
chasse/récréatif	1
déchets/Nature	1
déchets/résidentiel	1
industriel/service	1
résidentiel/autre	1
services/autre	1
services/nature	1
transport/Nature	1
Total	**141**

Cette configuration des conflits entre usages résidentiels et autres usages révèle la prégnance des préférences pour le maintien du cadre de vie dans le département, quels que soient par ailleurs les sources de sa détérioration. De plus, les conflits entre la pratique de la chasse et les usages de préservation de la

faune sont un autre trait marquant du département. En effet, les fréquences avec lesquelles des usages sont confrontés à d'autres sont un indicateur de leur acuité dans le département. Elles s'élèvent à :

- 91 pour les usages résidentiels (sur les 109 occurrences de conflits concernant cet usage, dont 18 concernent des conflits entre résidents) ;
- 39 pour les usages de préservation de la nature,
- 24 pour les usages de chasse,
- 23 pour les usages de transport,
- 21 pour les usages de service, c'est-à-dire d'aménagement de l'espace en vue de la production de services (tourisme, logement collectif, établissements scolaires),
- 21 pour les usages agricoles (soit 27 occurrences, dont 6 concernent des conflits entre usages agricoles).

b- Les référents juridiques mobilisés dans les contentieux

Le contentieux judiciaire en Isère est plus étoffé que dans les départements de Loire-Atlantique et de Seine-Maritime, et les références au droit civil se font donc plus précises, même si le fait majeur, le poids écrasant des litiges de servitudes, reste invariant comme dans les autres départements. La structure interne du contentieux des servitudes, dominée ici comme ailleurs par les litiges de droit de passage, est plus diversifiée (murs et fossés mitoyens, distances des ouvrages intermédiaires, égouts des toits…) et les règles procédurales liées au droit général des obligations sont plus nombreuses (règles de la preuve). Nous pouvons noter que le contexte des litiges privés sous-jacents (divorce, indivision) transparaît parfois (**tableau 15-1**).

Tableau 15-1. Références au Code civil dans les arrêts et jugements [47]

Références au Code civil (entre parenthèses : articles cités)	**Fréquence**
Divorce (229)	1
Propriété (544, 552)	1
Servitudes	28
Définition (639)	*1*
Source d'eau (642)	*1*
Mur et fossés mitoyens (653)	*1*
Distance et ouvrages intermédiaires requis (662, 671)	*2*
Egout des toits (681)	*1*
droit de passage (682, 683, 685)	*9*
servitudes sur les biens (686)	*2*
établissement des servitudes (690, 691, 692, 694)	*5*
droits du propriétaire (697, 698, 700, 702)	*4*
extinction des servitudes (706, 708)	*2*
Indivision (815)	1
Effet des obligations (1134)	5
Preuve des obligations	
Titre authentique (1319)	2
Preuve testimoniale (1341)	1
Présomptions (1349, 1351)	2
Délits (1353, 1382)	2
Prescription (1384)	1
Protection possessoire (2246, 2282, 2283)	3

Parmi les trois départements, c'est en Isère *que les références au droit de l'urbanisme sont les moins fréquentes*. Le fait le plus frappant est la relative discrétion des références aux règles du permis de construire. En revanche, les règles relatives à l'aménagement foncier sont proportionnellement plus présentes. Enfin, les spécificités géographiques du département sont illustrées par les renvois aux règles d'urbanisme propres aux zones de montagnes (**tableau 15-2**).

[47] Nous n'avons fait le choix de ne pas retenir les références aux règles processuelles (procédure civile ou administrative), afin d'alléger notre matériau d'analyse. De plus, nombre d'entre elles sont visées de manière systématique (et par conséquent non significative) par les juges. Il s'agit, pour la procédure civile, des dispositions du Code de procédure civile et du Code de l'organisation judiciaire. Pour la procédure administrative, de celles du Code de justice administrative et du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Sont fréquemment visées également, les lois suivantes : loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977, instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives; loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ; loi n° 80-539 du 16 juillet 1980, relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public ; loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987, portant réforme du contentieux administratif ; loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, relative à l'aide juridique.

Tableau 15-2. Références au Code de l'urbanisme dans les arrêts et jugements

Références au Code de l'urbanisme (entre parenthèses : articles cités)	Fréquence
Règles générales (R.111-2)	1
Prévisions et règles d'urbanisme	**20**
Dispositions communes (R.121-13)	1
Schémas de cohérence territoriale (R.122-1-4, R.122-21)	2
Plans locaux d'urbanisme (L.123-17, R.123-17, L.123-8, R.123-18)	6
Cartes communales (L.124-2)	1
Servitudes d'utilité publique (L.126)	1
Zones de montagne (R.145-2, L.145-3, R.145-3, L.145-5, L.145-9)	6
Sanctions (L.160-5)	3
Préemption et réserves foncières	
Préemptions urbaines (L.213-4, L.213-6)	2
Aménagement foncier	**10**
Dispositions générales (L.300-1, L.300-2)	3
Lotissements (L.315-1, L.315-2, L.315-3, L.315-4, L.315-5, R.315-54)	7
Constructions et utilisations des sols	**5**
Certificat d'urbanisme (L.410-1)	1
Permis de construire (R.421-38-5, R.421-39)	2
Recours contre permis (R.490-7)	2

Comme dans les autres départements, les références au Code rural se partagent entre les règles organisant la chasse et celles qui protègent les espaces naturels (ici, les conditions d'autorisation d'arrachage de certaines espèces végétales protégées). Il faut souligner de manière générale que les problématiques de protection de la nature s'expriment aussi bien dans le droit de l'environnement que dans le droit rural (organisation des parcs naturels et zones protégées), et qu'inversement, des problématiques « ruralistes » comme la chasse sont traitées également par le droit de l'environnement (chasse des animaux nuisibles) (**tableau 15-3**).

Tableau 15-3. Références à d'autres codes dans les arrêts et jugements

Références à d'autres codes (entre parenthèses : articles cités)	
Code rural	**16**
Interdiction d'arrachage (L.211-1)	1
Conseil national de la chasse (R.221-1)	2
Associations de chasse (L.222-15, L.222-17, R.222-58, R.222-66, R.222-82,)	5
Périodes de chasse (L.224-4)	1
Plan de chasse (L.225-2, L.228-5, L.228-6)	3
Réserves naturelles (L.242-1, L.242-2, L.242-3, R.242-24)	5
Code de l'environnement	**4**
Autorisation des travaux ayant un impact sur l'eau (L.214-3)	2
Chasses des animaux nuisibles (L.427-6)	1
Installations classées (L.511-1)	1
Code de l'expropriation	**98**
Déclaration d'utilité publique (L.11-1, R.11-2, R.11-3, L.11-5, L.11-15-1)	24
Fixation des indemnités (L.13, L.13-6, R.13-7)	28
Voies de recours (L.13-13, L.13-15, L.13-24, L.13-36)	18
Prise de possession (L.15)	18
Code général des collectivités territoriales	**4**
Code minier	**3**
Code de commerce	**3**
Code général des impôts	**1**
Code de la construction	**1**
Code de la santé publique	**2**

La faible diversité de textes cités dans les arrêts du département semble confirmer une caractéristique suggérée par la faible fréquence des mentions du Code de l'urbanisme, à savoir un contentieux peu porté en Isère sur les règles techniques, notamment celles traitant des pollutions et nuisances industrielles. La seule exception demeure des renvois originaux à des textes relatifs aux usages de transport et à l'utilisation de l'énergie. Surtout, c'est en Isère que les références à la loi sur les installations classées sont les moins nombreuses (**tableau 15-4**).

Tableau 15-4. Références à des textes de lois, directives et traités dans les arrêts et jugements [48]

Références à des textes relatifs à :	
gestion et protection des ressources naturelles	**12**
protection de la nature (1)	7
eau (2)	3
monuments naturels (3)	1
incidence des projets sur l'environnement (4)	1
pollutions et risques industriels	**14**
pollutions atmosphériques (5)	1
pollution des eaux (6)	1
installations classées (7)	10
établissements dangereux (8)	1
élimination des déchets (9)	1
protection de la faune et de la flore	**8**
protection de la vie sauvage (10)	2
protection des habitats naturels (11)	4
protection des oiseaux sauvages (12)	2
transports et énergie	**6**
Transports (13)	2
entreprises d'électricité (14)	1
distribution d'énergie (15)	3
droit rural	**6**
associations de chasse (16)	5
aménagement foncier rural (17)	1

[48] Nous avons écarté les textes réglementaires, afin de limiter le nombre d'informations à traiter. Les intitulés généraux du tableau renvoient, suivant leur numérotation, aux titres complets suivants : (1) loi n° 76-269 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ; (2) loi n°92-3 du 3 janvier 1992, sur l'eau ; (3) loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels ; (4) directive n°85-337 CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ; (5) loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et aux odeurs ; (6) loi n° 64-1245 du 16 décembre 64 relative au régime des eaux et à la lutte contre leur pollution ; (7) loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement; (8) loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes ; (9) loi n° 75-633 du 15/07/75 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux; (10) convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979; (11) directive du Conseil n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 modifiée, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ; (12) directive n° 79-409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ; (13) loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, d'orientation des transports intérieurs; (14) loi n° 72-1152 du 23 décembre 1972, autorisant la création d'entreprises exerçant sur le sol national une activité d'intérêt européen en matière d'électricité…; (15) loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie; (16) loi n° 64-696 du 10 juillet 1964 relative à l'organisation des associations communales de chasse agréées; (17) loi n° 85-1496 du 31 décembre 1985, relative à l'aménagement foncier rural.

Tableau 15-5 : Types d'usage des espaces et mobilisation du droit

(verticalement: affaires où est mentionné l'un des codes suivants; horizontalement: affaires dans lesquelles un des types d'usage suivant est en cause).

	Référence à:		
Type d'usage	**Code civil**	**Code de l'urbanisme**	**Code rural**
Industriel	6	3	1
Nature	3	11	11
Récréatif	0	0	1
Chasse	1	0	13
Agricole	2	0	8
Energie	0	1	0
Transport	0	3	0
Services	3	10	2
Résidentiel	24	16	5
Déchets	0	0	2
Tous usages	25	23	24

De manière générale, les usages résidentiels, dominants dans les trois départements, s'imposent encore plus nettement dans les arrêts visant le Code de l'urbanisme. Les usages industriels sont remarquablement peu présents dans ces références, au profit des activités de service. Par ailleurs, les autres catégories d'usage, présentes dans les deux autres départements même s'ils apparaissent comme secondaires, sont ici marginalisés (énergie, transport). Dans le domaine du droit rural, le face à face entre usages de chasse et protection de la nature se renforce au détriment des usages agricoles.

4 - L'ISSUE DES PROCEDURES CONTENTIEUSES : UN REGARD SUR LA BALANCE DES INTERETS

L'issue des procédures contentieuses, c'est-à-dire le dispositif de la décision, donne une information intéressante sur la position finale de la partie demandeuse, donc sur la solution juridique donnée par les tribunaux judiciaires ou administratifs aux conflits (**tableaux 16 et 17**).

Les demandes de particuliers devant la cour de cassation donnent lieu à des décisions de rejet du pourvoi dans 80% des cas, les arrêts de cassation totale ou partielle ne représentant que moins de 20% des affaires. L'importance de ce taux de rejet signifie que le juge de cassation n'infirme que marginalement le juge du fond dans des affaires de servitude de passage et autres actions possessoires ainsi que dans le contentieux de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans ce dernier cas, on ne dénombre aucune décision de cassation de jugements du juge du fond.

Tableau 16 - Demandeur/dispositif de la décision judiciaire (Isère)

dispositif	Cassation	Rejet	Cassation partielle	Total
demandeur				
Particulier	5	42	5	52
Industriel ou artisan		2	1	3
Collectivité locale		1		1
Agence publique		1		1
APE	1			1
Total	**6**	**46**	**6**	**58**

Alors que le taux de rejet dans les décisions de la cour de cassation est de 80%, celui des arrêts de la cour administrative d'appel de Lyon et du Conseil d'Etat s'élève à 61,5%. Mais le taux de succès devant les

juridictions administratives est, sauf exception, faible. Les parties ayant le taux de rejet le plus élevé sont en effet :

- les particuliers : 17 décisions de rejet sur 25 actions (soit 68% d'arrêts de rejet),
- les agriculteurs et organisations professionnelles agricoles : 9 décisions de rejet sur 10 actions (soit 90% d'arrêts de rejet),
- les associations de défense de riverains : 6 décisions de rejet sur 7 actions (soit 85% d'arrêts de rejet),
- les industriels ou artisans, dont les cinq actions donnent lieu à décision de rejet.
- Les actions des autorités ministérielles et des collectivités locales sont, à l'inverse des précédentes, marquées par l'importance des décisions d'annulation des actes contestés : le taux d'annulation est en effet de 57% pour les actions entreprises par les ministres[49], et de 55% pour celles des collectivités locales.

Tableau 17
Requérant/dispositif de l'arrêt (juridictions administratives, Isère)

	Annulation	Rejet	Autre*	Total
Particulier	6	17	2	25
Commerçant, entreprise de service	1	2		3
Agriculteur	1	9		10
Industriel ou artisan		5		5
Collectivité locale	5	2	2	9
Ministre	8	4	2	14
Agence publique		1	1	2
Association de chasse		1		1
Association de riverains	1	6		7
APE	2	4	1	7
Total	**24**	**51**	**8**	**83**

* désistement, pas lieu de statuer, non admission du pourvoi

Nous pouvons noter que les actions des associations de protection de l'environnement, quasi exclusivement consacrées à la réglementation de la chasse, sont dans une position intermédiaire : le taux de décisions de rejet est certes élevé (57,1%), mais il est inférieur au taux moyen de rejet des juridictions administratives.

Section 2 – L'analyse lexicale des décisions de justice : un profil contentieux entre défense du cadre de vie et intérêts ruraux

L'analyse sur le département de l'Isère fait apparaître cinq classes (dendrogramme page suivante).

[49] Le ministre chargé de l'industrie obtient l'annulation du jugement du tribunal administratif de Grenoble ayant annulé l'arrêté du préfet approuvant le tracé de détail d'une ligne électrique et établissant les servitudes nécessaires à sa construction (*Ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur*, CE, 27 janv. 1989) ; le ministre chargé de l'agriculture obtient l'annulation du jugement du TA ayant rejeté sa demande d'annulation de la décision de la commission départementale d'aménagement foncier de l'Isère rendue en faveur d'un agriculteur, le TA condamnant l'Etat à payer une somme de 2000 F. (*Ministre de l'agriculture*, CAA Lyon, 18 mars 1999) ; le ministre chargé de l'industrie conforte le préfet dans une demande d'annulation de l'annulation par le TA de Grenoble du refus préfectoral d'autoriser l'ouverture d'une carrière (*Ministre de l'industrie, des postes et des télécommunications*, CE, 12 juin 1998)

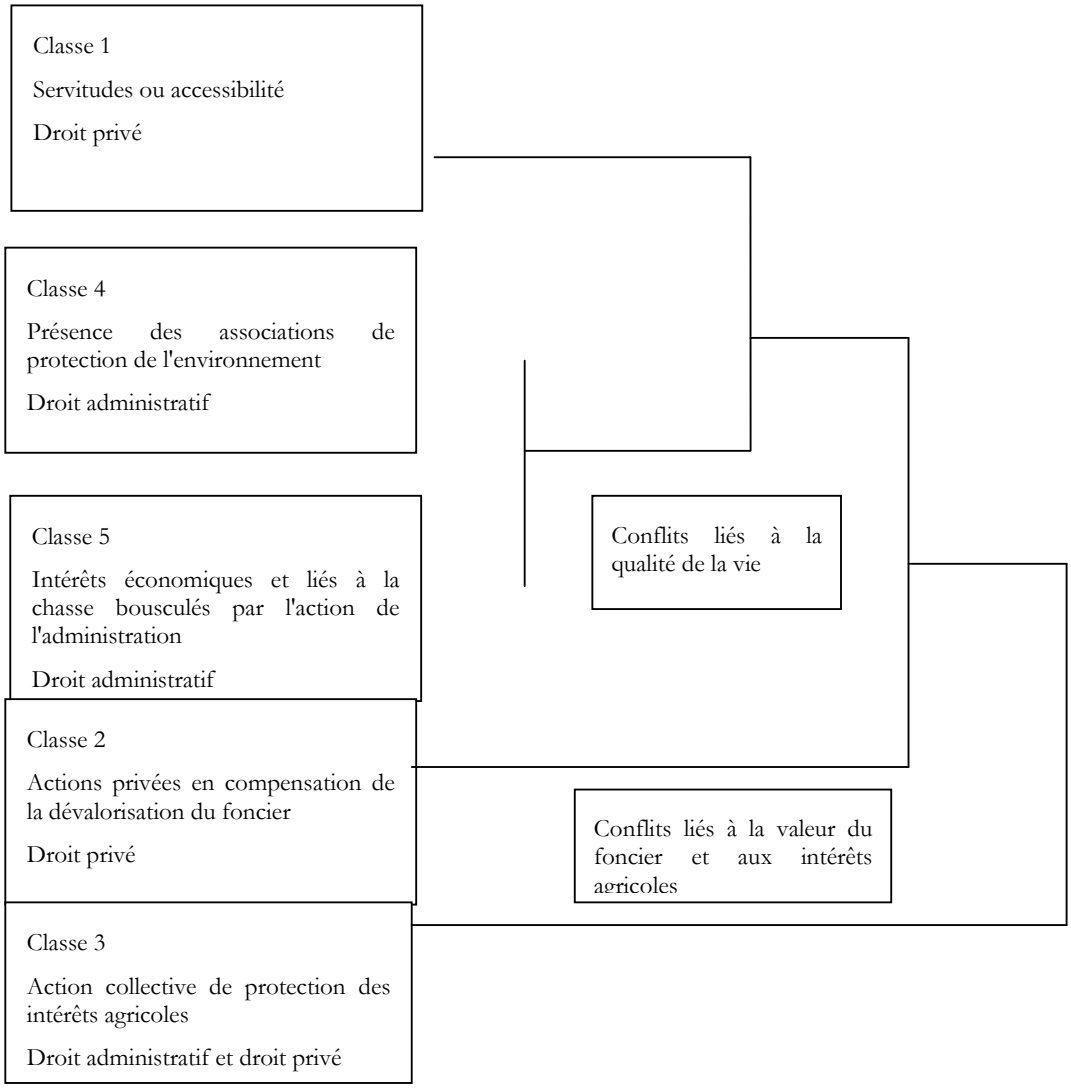
Classe 1 : la classe 1 renvoie au monde des conflits privés liés aux servitudes ou à l'accessibilité

Vocabulaire spécifique de la classe 1 :

civil+(191), droit+(134), fau+x(18), immeuble+(41), nouveau+(76), possessi+f(34), prive+(40), qualificati+f(25), acces(61), acte+(128), appel+(215), assiette+(28), auteur+(33), bande+(27), chemin+(65), cour+(248), epou+x(131), facade+(20), fond+(122), inscription+(26), limite+(30), maison+(40), metre+(41), motif+(75), partage+(35), passage+(142), proprietaire+(76), propriete+(93), texte+(25), toit<(23), vehicule+(21), voie+(57), abstenir.(16), acced+er(15), affirm+er(17), bat+ir(50), benefici+er(37), constat+er(51), deduire.(21), demontr+er(15), desservir.(31), dispos+er(20), edifi+er(24), exerc+er(26), pretendre.(26), recherch+er(30), reconnaitre.(29), repondre.(32), revendiqu+er(16), troubl+er(32), valoir.(34), viol+er(35), ancien<(22), attestation<(17), constatat+ion(27), conventionn+el(19), hypothe<(27), parcell<(188), al(23), cadastre+(30), consorts(64), desserte+(25), enclave+(68), possessoire(23), tenement+(15), terraIN(67), denature+(19), indivis+(15);

Le monde lexical de la classe 1 est celui des conflits entre voisins, que ce soit entre particuliers ou entre particuliers et exploitants agricoles, dans deux domaines : l'accessibilité des propriétés (servitudes de passage. Par ex. *Liobard*, Cass, 3ème civ. 28 oct. 1992, *Rousset*, 21 oct. 1992, *Rigardy*, 29 mars 1995) et les nuisances de voisinage, notamment entre résidents et agriculteurs (par ex : *Veuve Perret*, Cass, 3ème civ. 18 mars 1995 – voisinage d'une étable).

Figure 1 - Dendrogramme des classes lexicales : Isère



Classe 4 : la classe 4 est associée au monde lexical des demandes de condamnation dans des conflits mettant en jeu des associations de protection de l'environnement

Vocabulaire spécifique de la classe 4 :
frai+14(67), fran+14(53), article+(125), circonstance+(28), commune+(49), condamnation+(22), cours(69), depens(57), instance+(24), obstacle+(24), somme+(130), titre+(101), tribuna+l(91), condamn+er(133), expos+er(53), garant+ir(7), pa+yer(72), rembours+er(7), vers+er(71), administrat<(104), disposit+ion(73), justic<(19), solida+ire(12), euros(7), frs(12), irrepetibles(9), meiller(7), perdante+(26), restitution(8), solidum(7), code+(85), dommage+(14), fondement+(15), interet+(23), paiement+(7), tendre.(32), applica<(39), francois(7), conjointement(4), aide+(4), revision+(5), taxe+(4), expertis+er(10), rejet+er(39), sub+ir(9), affaire+(5), maitre+(14), partie+(32), provision+(6), reparation+(8), compt+er(8), demand+er(65), reinstall+er(5), reprendre.(5), restitu+er(3), bilieu(5), jalionas(4), brun+(2), ordonne+(5), subsidiaire+(5), developpement+(6), societe+(17), compar+er(2), compris+(5), cosme(2), domene(4), elie(4), consideration+(3), comprendre.(3), reform+er(2);

Le monde lexical de la classe 4 est associé à des conflits entre les intérêts écologiques et les auteurs de dommages, avérés ou anticipés, sur l'environnement : soit l'Etat en tant qu'il accorde une autorisation d'exploiter une décharge de déchets (*Comité d'Izeaux pour la protection de la qualité de la vie*, CAA Lyon, 7 déc. 1999) ou d'accroître le nombre de pistes d'atterrissage de l'aéroport de Lyon-Satolas (*Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon-Satolas*, CE, 21 mars 2001), soit des entreprises d'aménagement ayant des projets de construction sur des sites objets de mobilisation locale (*commune de Mont de Lans*, CE, 18 juil. 2000 : opposition à la construction d'un télésiège). L'Etat est également associé à la défense d'intérêts écologiques lorsque le ministre de l'environnement agit en justice afin de faire exécuter des travaux de dépollution d'un site abandonné par son exploitant (par ex. *Ministre de l'environnement c/ entreprise de pneus Guizzardi*, CAA Lyon, 23 juin 1998). Enfin, l'action collective est soit le fait de groupements écologiques de portée nationale ou régionale (FRAPNA), soit celui de groupements d'intérêts locaux agrégés (association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon-Satolas, comité d'Izeaux pour la protection de la qualité de la vie).

Classe 5 : la classe 5 renvoie au monde des intérêts bousculés par l'administration, qu'ils soient récréatifs (chasse) ou économiques (préjudice économique)

Vocabulaire spécifique de la classe 5 :
naturel+(80), plan+(90), prefectora+l(46), notamment(79), decembre+(144), septembre+(107), avis(37), commission+(76), decret+(266), dossier+(149), environnement(116), etude+(57), installation+(70), intervention+(53), legalite+(62), lieu+(153), loi+(192), occupation+(63), piece+(120), prefet+(218), projet+(90), recours(72), ressort+(74), site+(73), sol+(65), terme+(123), territoire+(78), tort+(69), amenag+er(118), annul+er(242), autoris+er(160), concern+er(77), consider+er(511), modifi+er(77), preced+er(65), prevoir.(81), soutenir.(121), arrete+(357), chass+e(142), declarat+ion(75), protect+ion(107), risque+(52), util+e(127), impact+(47), isere(101), precite+(60), requerant+(79), departementa+l(91), nouvel+(42), avril+(86), dechet+(35), delai+(56), departement+(49), execution+(49), permis(57), mesur+er(63), result+er(139), instruct+ion(36), averti+(28), regulier+(39), rura+l(61), juillet+(161), besoin+(28), condition+(78), domaine+(23), jour+(40), mise+(39);

Le monde lexical de la classe 5 met clairement en relation l'administration et son activité réglementaire et les intérêts individuels ou collectifs qui en sont affectés. A titre d'exemple, les intérêts économiques d'un pisciculteur sont touchés par la réalisation de travaux d'aménagement hydraulique d'une rivière par les services de l'Etat (*Ministre de l' environnement c/ M. Michallon*, CE, 11 juil. 1986) ; ceux d'un exploitant industriel sont affectés par une décision de l'administration l'enjoignant à mettre le site en état après arrêt de l'activité (*Floret*, CAA Lyon, 23 juin 1998) ; les intérêts "culturels-récréatifs" de chasseurs sont touchés par la volonté de classer une zone de chasse en réserve naturelle (*Ministre de l'environnement c/ association pour la gestion de la chasse et de la faune sur les hauts plateaux du Vercors et périphéries*, CE, 21 déc. 1999).

Classe 2 : la classe 2 renvoie au monde des actions privées en compensation de la perte de valeur du foncier

Vocabulaire spécifique de la classe 2 :
affirmati+f(18), attendu+(242), borne+(18), cinquieme+(20), definiti+f(18), direct+(65), effecti+f(18), exact+(18), fixe+(116), immediat+(18), lega+l(81), ouvre+(18), permanent+(90), quatrieme+(21), restricti+f(56), sixieme+(54), souverain+(22), specia+l(18), independamment(36), deuxieme+(38), accord+(89), arret+(302), attaque+(142), branche+(56), caractere+(54), cellule+(18), chef+(70), compte+(111), defaut+(36), facon+(55), fin+(48), fonctionnaire+(36), gisement+(19), gravier+(42), grief+(189), indemnite+(174), institution+(18), moitie+(35), moyen+(212), nom+(18), perte+(38), pouvoir+(73), prejudice+(66), pretexte+(18), regard+(59), regle+(72), representant+(54), reproche+(38), resultat+(25), route+(18), sable+(18), savoir+(36), sous-sol(55), statue+(36), terrain+(104), valeur+(60), viole+(75), adopt+er(22), affect+er(54), appliqu+er(36), conclure.(36), consist+er(18), debout+er(54), differ+er(18), donn+er(75), ecart+er(36), elarg+ir(18), entour+er(18);

Le monde lexical de la classe est lié à des conflits qui se placent dans le cadre soit d'expropriations pour cause d'utilité publique, soit de la reconnaissance - par le juge - de servitudes qui grèvent les propriétés (par ex. *veuve Pellet*, cass, 3ème civ. 24 févr. 1993 ; *Maubleu*, cass, 3ème civ. 18 mai 1989).

Classe 3 : la classe 3 renvoie au monde des actions collectives et privées de protection des intérêts agricoles

Vocabulaire spécifique de la classe 3 :
ne+(27), nuisible+(24), saint+(33), socia+l(42), sommaire+(29), mai(75), appui+(52), audience(57), avenue+(31), avocat+(208), barreau+(16), chambre+(93), commissaire+(82), etat+(148), exces(27), exercice+(58), forme+(63), genera+l(81), memoire+(40), produit+(46), profit+(61), quai+(20), rapport+(178), rejet+(52), rendu+(61), requete+(162), rue+(65), secretariat+(59), section+(69), siege+(69), cass+er(148), demeur+er(124), enregistr+er(125), entendre.(79), greff+er(31), invoqu+er(52), present+er(79), represent+er(68), voir.(126), annexe<(47), audit<(18), complementa<(35), conclus+ion(151), conseil<(265), domicili<(13), gouvernement<(82), hotel<(22), observat+ion(120), presid+ent(123), pres+ent(99), aydalot(10), bore(19), caen(10), chaisemartin(12), contentieux(71), crequi(18), dawance(18), defendeur+(50), demanderesse(12), fabiani(10), farge(49), fortunet(18), grenoble(124), hazan(14), lamy(10), le17(20), marcelli(26), mattei(18), pourvoi(150), sodini(12);

Les intérêts agricoles touchés concernent aussi bien l'agriculture que l'élevage ovin, ou sont affectés par la prolifération d'animaux nuisibles aux plantations et aux ovins élevés en plein air. Dans tous les cas, ce sont des décisions de l'administration qui sont l'objet de contestation de la part des intérêts agricoles organisés : par exemple, via une demande d'indemnisation des récoltes perdues du fait de la présence de gros gibiers sur les terres, formée devant l'office national de la chasse (*Office national de la chasse*, Cass, 2ème civ. 5 déc. 1990), ou une demande d'annulation d'un décret relatif à l'élimination des animaux nuisibles par la fédération régionale ovine du Sud-Est, considérant que le texte en question restreint les conditions de cette élimination (*Fédération régionale ovine du Sud-Est*, CE, deux arrêts en date du 30 juin 2003).

Le dendrogramme montre que les classes 1, 4 et 5 sont proches et s'organisent autour de conflits, judiciaires ou administratifs, liés à la qualité de la vie. Les classes 2 et 3 sont liées à la question de la valeur et de la préservation du foncier, qui met en jeu essentiellement des intérêts agricoles.

L'analyse factorielle des correspondances montre que les deux premiers axes factoriels expliquent 62.86% de l'inertie.

- L'axe 1, dont la valeur propre est de 0.4813, est structuré par une opposition entre, d'une part, conflits privés et, d'autre part intérêts de nature économique et écologique. La conjonction des intérêts économique et écologique peut être expliquée par le fait que les arguments de défense de l'environnement sont liés à la protection d'intérêts résidentiels menacés par l'extension d'infrastructures de transport (l'aéroport de Lyon-Satolas, frontalier des départements du Rhône, de l'Ain et de l'Isère).

- L'axe 2, dont la valeur propre est de 0.3896, est structuré par une opposition entre l'action de l'administration et la jouissance de la propriété, laquelle peut être affectée économiquement, soit matériellement.

Figure 2 - Profil contentieux de l'Isère

	(II) JOUISSANCE DE LA PROPRIETE PRIVEE ➢ Conflits sur la valeur du foncier bâti ou agricole ➢ Conflits entre résidents ou entre résidents et agriculteurs sur le bornage, l'accessibilité des fonds *Tribunaux judiciaires*	Jouissance de la propriété ↕
(I) ADMINISTRATION ET INTERETS LOCAUX ➢ Conflits avec l'action de l'administration qui affecte la valeur du foncier agricole ou d'activités piscicoles ➢ Conflits Etat-chasseurs sur le classement des terres en réserve naturelle et les dates de chasse ➢ Conflits liés à la protection de la nature ➢ Conflits liés à l'activité économique (industrielle ou agricole) *Tribunaux administratifs*		Action administrative
Intérêts économiques ou écologiques ⟷ Conflits privés		

La conflictualité en Isère se polarise sur deux registres :

- Le rapport entre *l'action de l'administration* (notamment du préfet, et des commissions d'aménagement foncier) et les *intérêts locaux*, d'ordre écologique ou économiques (quadrant I) ;
- Les conflits traités par les juridictions de l'ordre judiciaire, qui ont un lien avec une problématique de maintien des conditions de *jouissance de la propriété*, qui se rapportent soit à la valeur économique des fonds, soit aux rapports de voisinage entre propriétaires (résidents ou exploitants agricoles) (quadrant II).

1 – DES INTERETS LOCAUX SENSIBLES A L'ACTION DE L'ADMINISTRATION

Les conflits d'usage sont remarquablement concentrés dans le quadrant (I), qui regroupe quatre catégories de conflits mettant en jeu l'action de l'administration :

a- Les conflits avec l'action de l'administration qui affecte la valeur du foncier ou d'activités piscicoles

Trois cas de figure peuvent être rencontrés :

1. La perte de jouissance de la propriété immobilière ou foncière du fait d'une déclaration d'insalubrité d'un immeuble due aux nuisances sonores de l'autoroute, qui crée une perte économique pour les propriétaires (*Grascia*, CAA Lyon, 1er févr.1995) d'une déclaration d'inconstructibilité d'un lotissement assortie de prescriptions de travaux de confortement aux maisons existantes du fait de l'instabilité du sol (*Arnaud*, CE, 13 décembre 1996 ; *Lacour*, CE, 13 décembre 1996).
2. L'assujettissement à des servitudes d'utilité publique, comme l'établissement d'une servitude *non aedificandi* liée à l'installation d'une ligne haute tension EDF (*Fragnol*, CE, 18 avril 1984) ou d'une servitude de passage en surplomb d'une ligne électrique (*Tomaszewski*, CE, 22 juin 1987).

3. Des pertes économiques dans l'exercice d'une activité agricole ou piscicole, tels que la rupture d'équilibre des conditions d'exploitation après une opération de remembrement rural (*Cuzin*, CAA Lyon, 18 mars 1999), la disparition d'un élevage de poissons suite à la pollution d'un étang par les effluents d'une porcherie, qui pose la responsabilité de l'Etat dans la mesure où le préfet n'a pas fait procéder à la mise en conformité de l'exploitation avec la réglementation des installations classées (*ministre de l'environnement c/Michalon*, CE, 11 juillet 1986), ou les conditions de la réinstallation d'une exploitation agricole expropriée pour la création d'une ZAC sous la responsabilité de la Société d'aménagement du Département de l'Isère (*Coquet*, CAA Lyon, 28 mars 1996).

b- Les conflits Etat-chasseurs sur le classement des terres en réserve naturelle et les dates de chasse

Les conflits mettant en jeu l'action administrative et la pratique de la chasse se répartissent en quatre types.

1. Les actions engagées par les chasseurs, parfois individuellement, le plus souvent via les organisations de chasseurs. Un cas d'action d'un particulier chasseur peut être trouvé dans l'arrêt du Conseil d'Etat *Le Bègue de Germiny* (10 févr. 1995), où le requérant conteste la légalité d'un arrêté du secrétaire d'Etat à l'environnement interdisant la chasse en battue ou traque ou avec des chiens du chamois et du mouflon dans certains départements. L'action des organisations de chasseurs porte souvent moins sur les dates de chasse que sur la délimitation des territoires de chasse (par ex. *Ministre de l'environnement c/ Association pour la gestion de la chasse et de faune sur les hauts plateaux du Vercors et périphérie*, CAA Lyon, 21 déc. 1999 : contestation de la décision du préfet de créer une réserve de chasse sur laquelle l'emploi de chiens est prohibé ; *association communale de chasse agréée de la Ferrière d'Allevard*, CE, 12 juin 1998 : contestation de la décision du préfet de retirer des parcelles du territoire de chasse d'une ACCA).
2. Les actions engagées par les associations de protection de l'environnement, souvent contre les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse (*Association pour la protection des animaux sauvages*, CE, 29 mars 1991).
3. Les actions engagées par des syndicats d'éleveurs, notamment contre la modification de la réglementation relative à la destruction d'animaux nuisibles [50] (*Fédération régionale ovine du Sud-Est et autres*, CE, 30 juin 2003, deux arrêts)
4. Les conflits relatifs à l'apport ou au maintien de parcelles dans le périmètre des associations communales de chasse agréées (par ex. *Ministre de l'environnement c/association de chasse de Haute-Jarrie*, CE, 30 déc. 1998 : un droit de chasse est disputé par deux ACCA ; CE, *Bonnard*, 12 mai 1995 et *Association Les propriétaires réunis du Murier*, CE, 7 oct. 1983 : demandes par les propriétaires du retrait de leur propriété du territoire de chasse).

c- Les conflits liés à la protection de la nature

Les actions dans ce cadre sont entreprises par des associations de protection de l'environnement, des collectivités locales (communes) et comités de défense d'intérêts locaux ou, plus rarement, par des particuliers.

Les actions des associations de protection de l'environnement touchent aux dates de chasse (*Ministre de l'environnement c/ Centre ornithologique Rhône-Alpes*, CE, 11 févr. 1993 ; *Ministre délégué chargé de l'environnement c/ rassemblement des opposants à la chasse et Centre ornithologique Rhône-Alpes*,CE, 25 mai 1990) ou à l'impact écologique de projets d'aménagement, notamment des cours d'eau (*Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature et autres*, CE, 10 mai 1985 ; *Syndicat mixte pour l'industrialisation de la Matheysine et des environs* - opposé à l'association DRAC Nature-, CAA Lyon, 20 déc. 2001) ou d'infrastructures routières (*FRAPNA et autres*, CE, 10 nov. 1995 : cette action concerne la déclaration d'utilité publique des travaux de construction de la section Grenoble-col du Fau de l'A-51).

Les communes ou syndicats intercommunaux, ainsi que les comités de défense des intérêts locaux, agissent essentiellement pour contester l'implantation ou l'extension d'installations classées, alors que les associations naturalistes ne sont guère actives sur ce terrain, sauf dans le cas de l'action entreprise par la

[50] Il s'agit de la modification de l'art. L.427-6 du c. env. par un décret du 25 mai 2001

ville de Genève, rejointe par le WWF, la FRAPNA et d'autres associations contre le redémarrage de la centrale nucléaire de Creys-Malville au début des années 1990 (*Ville de Genève*, CE, 27 mai 1991).

Les actions des comités de défense concernent les projets de création d'une décharge contrôlée de déchets industriels (*Comité d'Izeaux pour la défense de la qualité de la vie*, CAA Lyon, 7 déc. 1999), d'une porcherie (*association pour la défense de l'environnement de Verna et des communes voisines*, CAA Lyon, 25 nov. 1997) ou l'extension de l'aéroport de Lyon-Satolas (*association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon-Satolas*, CE, 21 mars 2001).

Les actions des collectivités locales ou de leurs groupements concernent un projet de centre d'enfouissement technique de sulfate de calcium (*commune de Morestel et syndicat des eaux de Morestel-Passins*, CAA Lyon, 27 févr. 2001) et l'exploitation d'une carrière (*commune de Saint-Guillaume*, CE, 16 oct. 2002).

Quant aux actions des particuliers, elles concernent l'appartenance de parcelles à un territoire de chasse. Les actions peuvent être soit strictement individuelles (par ex. *Macquart de Terline*, CE, 10 juin 1994), soit appuyées par une association naturaliste (par ex. *M. Bouches et Rassemblement des opposants à la chasse*,CE, 26 oct. 1994).

d- Les conflits liés à l'activité économique (industrielle ou agricole)

Les conflits liés aux activités industrielles portent essentiellement sur la contestation par les entreprises des mesures de dépollution et de remise en état de sites industriels imposées par le préfet (par ex : *Ministre de l'environnement c/consorts Floret-Roulet*, CAA Lyon, 23 juin 1998 et *M. Marra*, CE, 31 mars 1999 : fonderie et récupération de métaux ; *Ministre de l'environnement c/ entreprise Guizzardi*, CAA Lyon, 23 juin 1998 : dépôt de pneumatiques usagés ; *Ministre de l'environnement c/Bourguignon*, CAA Lyon, 25 octobre 2000 : récupération de déchets plastiques). Un cas concerne l'exercice par le préfet de sanctions administratives (cessation d'activité et remise en état du site d'exploitation d'une carrière : *Barbaret*, TA Grenoble, 29 déc. 1999).

Quelques conflits concernent des projets immobiliers à vocation touristique, comme ceux que l'on trouve sur le territoire de la commune de Mont-de-Lans (*commune de Mont-de-Lans*, CAA Lyon, 10 octobre 1995 et *commune de Mont-de-Lans*, CE, 29 juillet 1998, dans lesquels un syndicat de copropriétaires conteste le permis de construire des chalets à destination touristique en zone de montagne) ou à vocation résidentielle dans une zone inondable (*S.A. Blanc*, CE, 29 juin 2001 : le préfet agit en annulation du permis de construire).

Les conflits liées aux activités agricoles concernent essentiellement le voisinage avec des exploitations d'élevage (*Wernert*, CAA Lyon, 11 mai 1989 et *Wernert*, CE, 16 janvier 2002 ; *Moutet*, CAA Lyon, 29 mai 2001)

Enfin, un conflit concerne l'activité de production d'électricité d'origine hydraulique (contestation d'un projet de centrale hydroélectrique : *Société Hydro-Goncelin*, CAA Lyon, 12 mars 2002).

2 – UNE SENSIBILITE DE LA JOUISSANCE DE LA PROPRIETE FONCIERE

Les conflits qui figurent dans le quadrant (II) de la figure précédente ont pour point commun d'être portés devant les tribunaux de l'ordre judiciaire. Ils se ventilent en deux catégories.

a- Des conflits sur la valeur du foncier bâti et non bâti

Le contentieux du *quantum* d'indemnisation de l'expropriation est fortement représenté ici. Des exemples peuvent être trouvés dans les arrêts de la troisième chambre civile de la cour de cassation comme les arrêts *Karkatcharian*, 9 mars 1982 (expropriation par un syndicat intercommunal des eaux); *Maubleu* 18 mai 1989 (extension d'une route nationale), *Desforges* 6 octobre 1993 (création d'une ZAD), *veuve Coquet* 8 mars 2000 (création d'une ZAD), *Baron*, 18 décembre 1991 (création d'une voie rapide) ; *veuve Pellet*, 24 février 1993 (extension de la Ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau). Mais, surtout, ce contentieux concerne l'extension de la RN87 dans l'agglomération grenobloise, sur le territoire de la commune d'Eybens, à l'Est de Grenoble.

Un arrêt concerne la valeur d'un fonds comprenant un droit de chasse apporté à une ACCA (Cass 3ème civ. *Goffi*, 16 mars 1994)

b- Des conflits entre résidents ou résidents et agriculteurs

L'essentiel des conflits de cette catégorie concerne des droits de passage ou servitude de passage (*Nicaise*, Cass 3ème civ, 22 mai 1986 ; *Liobard*, Cass 3ème civ, 28 octobre 1982 ; *Garrel*, Cass 3ème civ, 21 octobre

1992 ; *Feige*, Cass 3ème civ 12 janvier 1994), et dans certains cas des actions en revendication de propriété de terrains (*Janona*, Cass 3ème civ, 3 juillet 1991).

On peut trouver certains cas, peu fréquents, de recours aux tribunaux judiciaires dans des conflits liés à des nuisances d'origine agricole (par ex. *Perret*, Cass 2ème civ 8 mars 1995 : troubles de voisinage provoqués par la proximité d'une étable).

Conclusion : l'Isère, entre pressions foncières et qualité de vie

La tonalité dominante du rapport à l'action de l'administration est qu'elle est considérée comme porteuse de menaces sur la valeur du foncier agricole, la pratique de la chasse, la qualité de la vie, l'exploitation de ressources piscicoles. On peut néanmoins constater que l'action positive de l'administration vis-à-vis de l'environnement, consistant à enjoindre des entreprises à dépolluer des sites d'exploitation, est contestée par les destinataires.

Les acteurs et les objets de leurs actions s'organisent de la manière suivante :

1. L'action des propriétaires fonciers ou immobiliers s'exerce contre les opérations relatives aux infrastructures routières, aux POS et aux servitudes d'utilité publique, ce qui confirme au niveau du département le diagnostic fait par ailleurs sur l'activisme de comités de défense d'intérêts locaux dans la conservation de la qualité du cadre de vie dans des usages résidentiels de l'espace (chapitre 3 – Synthèse de la conflictualité dans le voironnais).
2. L'action des exploitants agricoles ou piscicoles est dirigée vers la pollution de cours d'eau, les opérations de remembrement foncier, et les animaux nuisibles ; l'ampleur des contestations des décisions de remembrement prises par la commission départementale d'aménagement foncier de l'Isère signale une forte sensibilité des propriétaires et exploitants agricoles aux pressions foncières qui s'exercent dans le département.
3. L'action des organisations de chasse est dirigée vers les dates et territoires de chasse, ainsi que les aménagements hydrauliques,
4. Les associations naturalistes agissent essentiellement contre la pratique de la chasse,
5. Les communes dirigent leur action vers les projets d'installations classées, agricoles et industrielles, dans une visée de maintien du cadre de vie,
6. Le préfet vise essentiellement la mise en conformité des installations et la dépollution de sites d'exploitation, ainsi que la constructibilité en zone de montagne.

Le département de l'Isère est marqué par la dualité de la conflictualité qui s'y exprime : d'une part, des conflits liés à la qualité de la vie, mettant en relation essentiellement des intérêts privés, mais aussi plus marginalement des intérêts pour des usages écologiques et de préservation ; d'autre part, des conflits qui se nouent autour des intérêts agricoles liés, en particulier, à la valeur du foncier et à la valeur économique de l'activité d'élevage (mise en question par le changement de la réglementation relative à la destruction d'animaux sauvages).

Enfin, la localisation des principaux types de conflits rencontrés dans le corpus de décision de justice permet de leur donner une projection spatiale :

- les conflits relatifs au foncier agricole se situent dans la partie rurale de la plaine de l'Isère, au Nord-ouest du département, dans le triangle formé par Roussillon, Beaurepaire et la Côte-Saint-André,
- les conflits liés aux infrastructures de transport routières, aux aménagements touristiques et aux activités industrielles se répartissent dans un axe Nord-Sud, dans la vallée de l'Isère,
- les autres conflits en usages résidentiels et industriels se concentrent dans l'extrême ouest du Dauphiné, entre La Tour-du-Pin et le département du Rhône.

Chapitre 5

La conflictualité et les modalités de résolution des tensions en Seine Maritime : les enseignements de la PQR et des entretiens à dire d'acteurs

Marina Galman et Maria-Isabel Salazar

(avec la collaboration de Christine Lefranc)

La Seine-Maritime est un département caractérisé par différents usages du sol et de la nature, des usages qui sont parfois concurrents et s'opposent souvent. Ce territoire, interface entre la terre et l'eau et entre eau douce et eau salée, est donc un lieu de coexistence plus ou moins pacifique de différents types d'activités : les industries (notamment celles localisées dans la zone des ports du Havre et de Rouen), les usages productifs comme l'agriculture et l'exploitation des roseaux, des activités de loisirs avec la chasse, la randonnée et le naturalisme et enfin des objectifs de protection du milieu.

Différents usages caractérisent le Pays de Caux :

- une place importante de la production industrielle dans le département, notamment avec le Port du Havre et les usines rattachées ou les centrales nucléaires de Paluel et de Panly ;
- une activité de production agricole orientée vers l'élevage sur cultures (bovins lait et allaitant, caprins, ovins), également caractérisée par la domination des cultures comme la betterave sucrière, les pommes de terre ou le lin ;
- des mesures de protection de la nature principalement localisées en bord de mer et dans l'estuaire de la Seine, en partie classé en réserve naturelle (8500 ha) ;
- une activité de loisirs, la chasse, en concurrence avec les mesures de protection de l'environnement et avec d'autres activités de loisirs comme la pêche et la randonnée ;
- une activité touristique plutôt diffuse (rivières, pleine nature, naturalisme,…) dans les terres et plus concentrée en bord de mer.

La section 1 présentera les traits conflictuels du pays de Caux et de la Seine-Maritime tels que l'exploitation de la presse quotidienne régionale les faits apparaître. La section 2 donnera un aperçu général des tensions et conflits existant dans le pays de Caux à partir des résultats des enquêtes de terrain réalisées sur la zone. La section 3 présentera rapidement la méthodologie des entretiens à dire d'acteurs. Les sections 4 et 5 analyseront plus en détail les deux types de conflits importants, à savoir ceux relatifs à l'eau et à l'estuaire de la Seine. La section 6 évoquera des situations conflictuelles plus mineures.

Section 1 – La conflictualité dans le pays de Caux et en Seine-Maritime : les enseignements de la presse quotidienne régionale

Les tensions et conflits que le recensement de la PQR[51] met en évidence dans le département couvrent une gamme assez étendue de questions, dont l'importance (évaluée au regard du nombre d'articles et de

[51] La source exploitée est le quotidien Paris-Normandie sur la période du 1er juin 2001 au 31 mai 2002. L'édition Caux du quotidien a été consultée intégralement. Cette consultation des éditions « papier » a été complétée par une consultation sur

leur place dans le journal –article, position dans l'édition, entrefilet) est cependant variable. A cet égard, si l'on exclut les conflits et tensions locales et ponctuelles (*rave party*, installation de gens du voyage, aménagement d'un chemin de randonnée pédestre), les questions récurrentes du département concernent (**tableau 1**) :

- les inondations et les phénomènes de ruissellement érosifs ;
- les pollutions et risques industriels ;
- la chasse aux migrateurs dans l'estuaire de la Seine
- les aménagements d'axes de circulation routière.

Tableau 1 – Les thématiques retenues par la PQR (Seine-Maritime)

Thématique	**Nombre d'articles**		**%**
Pollutions et risques industriels	66		31,6
Inondations, érosion, ruissellement	50	Dont BV Austreberthe et Saffinbec : 18 BV Dun et Veules : 8 BV Durdent,St-Valéry, Veulettes : 18	24
Routes (extensions, réaménagement)	17		8,1
Chasse	35	Dont : Extension port 2000 : 19 Protection des oiseaux : 11	16,7
Pollutions agricoles	4		2
Effondrement de marnières	18		8,6
Divers (gens du voyage, rave party…)	19		9
Total	209		100

La question des marnières, qui est couverte par 18 articles, est particulière dans la mesure où elle n'est pas traitée, dans la PQR, comme un phénomène conflictuel, mais comme un problème d'indemnisation des propriétaires d'immeubles devenus inhabitables suite à un effondrement de marnière.

1- Les tensions et conflits recurrents en Seine-Maritime

La récurrence d'articles consacrés aux inondations, à l'érosion et au ruissellement, aux pollutions et à la sécurité industrielle, à la chasse et aux aménagements routiers est un indicateur de l'acuité des tensions et conflits qui touchent ces domaines.

a- Inondations, érosion, ruissellement

La PQR relate abondamment les conséquences des forts épisodes pluvieux dont la Haute-Normandie est victime depuis plusieurs années. 53 articles sont consacrés à ces événements sur les différents bassins versants étudiés. La tension est perceptible à de nombreuses occasions, à travers l'inquiétude des riverains, mais aucun conflit n'est ouvertement relaté. Des associations de victimes sont créées pour la lutte contre les inondations, des réunions d'information sont organisées. Les activités agricoles (10 articles sur 53) ne sont jamais montrées du doigt, mais au contraire sont pointées soit comme victimes des inondations, soit comme partenaires privilégiés de la lutte contre les inondations et contre l'érosion (via les opérations "cultures intermédiaires").

internet des éditions suivantes de Paris-Normandie : Rouen, Rouen rive gauche, Rouen rive droite, Dieppe, Elbeuf, Eu, Pays de Bray, Seine Austreberthe et Yvetot.

Trois ensembles de bassins versants apparaissent sensibles :

- Les bassins versants de l'Austreberthe et du Saffimbec (18 articles) : la presse relate l'action du syndicat de bassin versant sur les projets d'aménagements et les cultures intermédiaires. Les projets d'expropriation sont clairement signalés, ainsi que la situation des victimes d'une inondation à Saint-Paër. Dans ce dernier cas, la presse souligne une difficulté de prise en charge de leur dossier, le syndicat de bassin versant se déclarant compétent pour les problèmes de ruissellement, considèrant que le problème d'inondation doit être traité par le syndicat de rivière.
- Les bassins versants du Dun et de Veules (8 articles) : la presse rend essentiellement compte de l'action du syndicat de bassin versant, sous la forme de lancement de travaux et d'aménagements de lutte contre les inondations, et en direction des agriculteurs (ensemencements pour prévenir les ruissellements, cultures intermédiaires).
- Les bassins versants Durdent, Saint-Valéry, Veulettes, dans le pays de Caux (18 articles). Dans cette zone sensible au regard des phénomènes de ruissellement érosif et des inondations, la presse régionale met l'accent sur l'avancement de l'action des collectivités locales et du syndicat mixte de bassin versant dans la réalisation d'aménagements de prévention des inondations, et sur la situation des victimes. La presse mentionne fréquemment la politique d'acquisition foncière de communauté de communes en vue d'aménagements de lutte contre les inondations, avec demande de subventions au conseil général. Dans d'autres cas l'action est engagée par le syndicat mixte de bassins versants (Grainville-la-Teinturière) qui conduit à l'évacuation de maisons construites en zone inondable, ou encore à Ouville-l'Abbaye, où le syndicat de BV annonce l'engagement de travaux à court terme, mais précise que le problème des inondations dans la commune ne saurait être réglé à long terme sans accord avec la chambre d'agriculture et les agriculteurs.

Dans cette dernière zone, six articles sur 18 sont consacrés à la commune de Saint-Valéry-en-Caux, qui a subi d'importantes inondations, et relatent l'inquiétude et l'impasse du comité de défense des habitants d'un quartier particulièrement touché par une coulée boueuse qui s'y est constitué (association 'place de la croix').

b- Les pollutions et risques industriels

La presse relate très largement les débats qui ont eu lieu autour du risque industriel suite à l'accident de l'usine AZF à Toulouse du 21 septembre 2001. Une soixantaine d'articles sont publiés à propos de ce débat sur la période étudiée, des dossiers entiers y sont consacrés dans les pages régionales du Paris-Normandie.

Toutefois, si les cellules de travaux, les réunions d'informations sont très nombreuses et médiatisées, ce débat ne fait pas de place à la polémique et semble au contraire, selon la presse, organisé dans un cadre consensuel malgré les très fortes inquiétudes qui règnent dans ce département très fortement industrialisé.

La presse est attentive aux problèmes de sécurité des installations et aux pollutions industrielles. Elle se fait le relais de l'expression des Verts demandant la mise en œuvre d'un 'plan ozone' en Haute-Normandie, des mesures du préfet prises suite à l'émission d'un nuage toxique, du traitement par le tribunal administratif d'une entreprise ayant pollué les eaux du port de Rouen par des rejets d'hydrocarbures, et de l'interruption de l'activité d'un silo à Yverville. Dans ce dernier cas, la demande de l'entreprise de construire un nouveau silo à l'extérieur de la commune, mais à proximité d'un groupe scolaire, est particulièrement suivie.

Par ailleurs, la presse fait état de nombreuses et graves autres pollutions (industrielles et agricoles: "La Seine saturée de pesticides") mais sans que des conflits soient relatés.

c – La chasse aux migrateurs dans l'estuaire de la Seine

La pratique de la chasse aux migrateurs dans l'estuaire de la Seine renvoie à une tension importante avec le projet d'extension du Port autonome du Havre (Port 2000). La presse signale que le projet s'accompagne de mesures compensatoires dont le doublement de la surface de la réserve naturelle en baie de Seine, mais que la suppression de 4 gabions de chasse provoque la colère de chasseurs (11 articles leur sont consacrés).

Cette tension dégénère en conflit ouvert, parfois violent : perturbation du trafic portuaire par occupations répétées d'une écluse au Havre, manifestation devant la préfecture de Rouen, occupation des gabions, "fermeture" du marais, échauffourée avec les garde-chasse. L'annonce de l'occupation des gabions provoque une réaction très ferme du préfet, qui prévient d'une absence totale d'indulgence en cas d'infractions et rappelle que les chasseurs ont été associés à la concertation. L'occupation et la "fermeture" du marais donne lieu à une intervention des forces de l'ordre, qui débouche sur une bagarre générale avec les gardes-chasse et la dégradation de véhicules de fonctionnaires. La poursuite de trois chasseurs au tribunal correctionnel met fin au mouvement. Les chasseurs sont condamnés à un an de suspension de permis de chasse et six mois de suspension de permis de conduire.

Les Verts déclarent leur soutien aux gardes-chasse.

L'opposition des chasseurs de Seine-Maritime à la date de fermeture de la chasse au gibier d'eau et aux migrateurs se voit consacrer 14 articles ; la presse situe cette opposition dans le climat tendu lié à l'affaire de la fermeture de gabions. Elle signale le recours en justice de l'association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS) contre l'arrêt préfectoral fixant la date de la chasse au-delà de la date conforme à la directive oiseaux de 1979. De même, la presse mentionne la pluralité des acteurs engagés dans ce conflit : chasseurs (Fédération des chasseurs 76, ACDPM, UNFDC), Etat (préfet), associations de protection de l'environnement (ASPAS et Ligue pour la protection des oiseaux - LPO)

Plusieurs décisions de justice convergent vers une anticipation des dates prévues de fermeture de la chasse. Les chasseurs jugent les propositions ministérielles irrecevables, dénoncent un simulacre de négociation, un manque de dialogue, une bureaucratie incompétente (au niveau scientifique et humain) qui ne tient pas compte du rôle de conservation des milieux naturels par la chasse et de sa dimension culturelle.

Dans cette affaire, l'ASPAS saisit le tribunal administratif pour obtenir l'annulation de l'arrêté préfectoral fixant des dates de chasse jugées excessives par les protecteurs de la faune sauvage. Des négociations entre les représentants des chasseurs et le ministère de l'environnement se tiennent en vain, sur une éventuelle dérogation aux directives européennes relatives à la chasse aux migrateurs. La presse signale l'organisation de manifestations (blocage du Pont de Normandie, opération péage gratuit), la politisation du discours[52] et le fait que les chasseurs décident de passer outre la décision de justice en pratiquant la chasse hors période.

Sur le plan national, la presse évoque le recours au conseil d'Etat des deux parties opposées : d'une part, de la LPO et d'autres associations pour contester la loi chasse du 1er août 2000, jugée trop laxiste sur le gibier d'eau; d'autre part, de l'UNFDC (union nationale des chasseurs), pour contester la même loi chasse trop restrictive selon eux.

Le Conseil d'Etat donne raison aux protecteurs de la faune en annulant partiellement la loi chasse de 2000. Ceci provoque une forte politisation du débat: CPNT promet une riposte sur le terrain politique; les Verts se félicitent de la "courageuse" décision du gouvernement. Malgré le discours apaisant de la fédération de chasse notamment dans la presse (prône le dialogue avec les autres usagers de la nature et avec l'administration), les chasseurs de l'ACDPM passent outre la décision de justice et continuent de chasser après la date de fermeture légale.

On notera à ce sujet une forte mobilisation de la presse consultée et de manière pas franchement impartiale (seule la voix des chasseurs est représentée)

d – Les aménagements de voies de circulation routière

La presse relate deux zone de tensions causées par des projets d'aménagements de toutes : la liaison Yvetot-Barentin (RN15), à laquelle 12 articles sont consacrés ; le réaménagement de la RN29 (3 articles).

L'aménagement de l'axe Yvetot-Barentin est très attendu depuis longtemps. Les deux municipalité déposent des motions pour accélérer le dossier et sensibiliser les décideurs La dangerosité de la RN15 n'est contestée par personne, mais la concrétisation de la dernière section autoroutière est retardée depuis la déclaration d'utilité publique en 1998, faute de consensus politique sur son financement et son tracé. Devant les réticences (contestation de la DUP par une requête devant le tribunal administratif) la préfecture a fait réaliser des études complémentaires, désormais publiques. L'élément déclencheur étant la proposition de trois tracés par le Préfet, le doublement de la route nationale voit s'affronter le Conseil

[52] Cette politisation s'exprime dans les discours considérant que la chasse du marais est la chasse du pauvre : les chasseurs de l'estuaire sont des ouvriers qui votaient à gauche et promettent un virement de 180° vers CPNT et Saint-Josse.

général, favorable à cette solution, et la commune de Barentin qui juge l'option trop dangereuse, coûteuse et nuisible au cadre de vie des Barentinois (paysage). Le conseil municipal de Barentin réclame une réunion d'information. Les Verts, selon l'avis de la DDE, préconisent une autoroute mais insistent sur la fragilité du milieu et s'opposent à un péage "dissuasif". Le conseil général fait alors réaliser sa propre étude pour défendre la thèse d'un dédoublement de la RN15. Le nouveau scénario est plutôt bien accueilli, mais les riverains tiennent à rester vigilants sur l'habitat, les nuisances sonores et les contraintes agricoles.

Le réaménagement de la RN 29 à Yerville est présenté comme justifié par des questions de sécurité et de nuisances sonores. Cependant, certaines manifestent vivement leur inquiétude face à ce projet: stationnement, sécurité des piétons, vitesse excessive, vibrations, pistes cyclables, rehaussement de la route, ruissellement des eaux pluviales. Un article évoque les effets des travaux sur l'accessibilité des commerces et leur chiffre d'affaire.

e – Le cas particulier de l'extension du Port autonome du Havre

L'extension du port autonome du Havre dans le cadre de l'opération 'Port 2000' n'apparaît pas, dans la PQR, comme source de conflits ouverts, ce qui différencie nettement ce cas de celui du port autonome de Saint Nazaire.

La présence du projet 'Port 2000' dans la presse s'organise dans deux perspectives :

- d'une part, le projet est présenté sous l'angle de ses aspects économiques mais également du travail de concertation et des actions de protection de la faune sauvage et le suivi scientifique assuré (5 articles). Un seul conflit porté devant le Conseil d'Etat est évoqué : il s'agit d'un recours exercé en référé devant le Conseil d'Etat par l'association écologiste Robin des bois, contre les modalités prévues du déminage du site avant le commencement des travaux (juillet 2001, 1 article). Le déminage, anticipé par le port autonome, est suspendu provisoirement ;
- d'autre part, l'extension du port est traitée sous l'angle de ses conséquences sur la destruction de gabions de chasse, comme nous l'avons vu précédemment.

2- LES TENSIONS ET CONFLITS PONCTUELS

Les tensions et conflits non récurrents que l'exploitation de la PQR fait apparaître sont relativement hétérogènes. Ils concernent des situations telles que :

- le mécontentement de la commune de Roumare du fait de l'annonce de l'extension d'un magasin Castorama sur une zone commerciale limitrophe avec la commune de Barentin. La première dénonce un manque de concertation (habitations limitrophes) ;
- le mécontentement de riverains qui subissent de mauvaises odeurs à la station d'Ancrétieville-Saint-Victor, relayé par le maire qui s'en fait l'écho auprès du syndicat des eaux de Yerville ;
- le mécontentement du maire et des habitants de Pissy-Pôville (2 articles), où une décision de justice prévoyant l'expulsion de gens du voyage installés sur la zone artisanale, était restée inappliquée.

Des graffitis et dégradations matérielles d'une usine suite à la tenue d'une rave party à Villers-Ecalle, et l'incendie de 600 balles de paille lors d'une manifestation identique à Bolbec.

Par ailleurs, la presse fait état de nombreux "problèmes" liés à l'agriculture (érosion, destruction de haies, remembrements) mais aucun conflit n'est relaté. Cependant, la question de la pression foncière apparaît indirectement, par le biais d'articles relayant la communication de la confédération paysanne et l'union syndicale agricole (FNSEA - CDJA) sur l'augmentation incessante de la pression foncière (réunions, forums, visites d'exploitations).

Une comparaison des conflits identifiés par le recours à la PQR et par les décisions de justice administrative (**chapitre 6**) montre que certains types de conflits sont présents dans la presse, mais ne font pas l'objet d'actions devant les tribunaux (**tableau 2**).

Tableau 2 – Comparaison des conflits selon deux sources

	PQR	Arrêts de la cour administrative d'appel ou du Conseil d'Etat
Inondations, érosion, ruissellement	XX	
Pollutions et risque industriels	XX	XX
Chasse	XX	X
Aménagements routiers	X	XX

X : présence - XX : forte présence

Les phénomènes d'inondation et de ruissellement érosifs ne sont pas présents sur le territoire des juridictions administratives étudiées (voir le **chapitre 6**). Par ailleurs, les conflits liés aux aménagements routiers ont une couverture par la PQR relativement moins que proportionnelle aux conflits portés devant les juridictions administratives.

L'analyse de la presse quotidienne régionale met en évidence que le recours au tribunal, ainsi que les manifestations sont des méthodes fréquemment utilisées, notamment dans les conflits autour de la protection de l'environnement (chasse et port 2000). Cette judiciarisation des conflits tient sans doute aussi au fait que les désaccords portent sur des questions avec une portée plus grande que le seul Pays de Caux. Par exemple, le projet de Port 2000 est économiquement important, il engage la Région, mais aussi la France et l'Europe. C'est sans doute pour cela aussi que c'est une association nationale ("Robin des bois") qui engage une action en justice. De la même manière, le conflit, très médiatisé, autour des dates de fermeture de la chasse aux migrateurs dépend d'un débat national, et même européen (cohérence avec la directive Oiseaux de 1979)

Section 2 - Un aperçu général des tensions et conflits dans le pays de Caux

Les enquêtes de terrain (**annexe 1**) ne signalent que peu de conflits relatifs aux aspects industriels de territoire. Malgré la conscience du risque chez les populations et de l'administration (voir **chapitre 6**) et des cas de pollution fréquents et graves, rapportés par la presse, très peu d'actions en justice sont engagées. A cet égard, alors que la presse se fait l'écho de la présence des associations de protection de l'environnement dans les conflits autour de la chasse, elle ne relate que peu ou pas d'investissement de ces associations sur des questions industrielles. De l'importance de l'industrie dans l'économie découle aussi sans doute le fait que les conflits relatés ne sont que très rarement des conflits d'anticipation.

Par contre, la question conflictuelle centrale du Pays de Caux est celle du couple ruissellement/érosion.

1- L'EMERGENCE D'UNE ORGANISATION TERRITORIALE ISSUE DU RISQUE D'INONDATION

Une série de paramètres contribue à favoriser le ruissellement érosif. Parmi eux, la nature de la roche mère et du sol joue un rôle particulièrement important. La roche calcaire, prédominante, se fracture sous l'effet de l'eau et, petit à petit, se crée un système karstique –réseau de cavités – favorisant un transfert rapide des eaux infiltrées dans le sol. De plus, le sol limoneux, très riche, est en même temps très sensible à l'érosion et au ruissellement (formation de croûte de battance). A ces paramètres géologiques et pédologiques vient s'ajouter l'occupation humaine du sol. D'un côté, l'accentuation de l'urbanisation est synonyme d'imperméabilisation des surfaces, donc d'accroissement du ruissellement. De l'autre, l'agriculture s'est modifiée en privilégiant les cultures comme la betterave, le lin ou la pomme de terre, plus intéressantes économiquement que les prairies, mais aussi source d'érosion et de ruissellement.

Le couple érosion / ruissellement est lui-même à l'origine de plusieurs phénomènes :

- des inondations et coulées de boue pour les communes, qui créent des risques importants pour les populations ;
- l'érosion des sols agricoles ;
- la pollution des captages ;
- le débordement des rivières ;
- une mortalité importante des œufs et des alevins, qui a des conséquences sur l'écosystème des rivières et sur la pratique de la pêche ;
- la pollution de la mer (par des produits phytosanitaires, des bactéries, du plomb, etc.) et des eaux de baignade y compris les eaux fluviales par exemple le Dun), ce qui est préjudiciable au tourisme.

Après des années d'épisodes parfois dramatiques de coulées de boue et de désorganisation des méthodes de lutte, le Préfet a ordonné la création des syndicats de bassin versant. Financés en partie par l'Agence de l'eau, mais aussi par les communes du bassin versant[53], les syndicats, par leur démarche transversale visent l'efficacité, la cohérence, ainsi que des moyens financiers pour des mesures curatives et préventives. Leurs compétences sont la lutte contre l'érosion, le ruissellement et les inondations par coulée de boue en milieu rural. Leurs actions portent sur la mise en place d'ouvrages de lutte contre les inondations, mais aussi sur la sensibilisation et le travail avec les agriculteurs (haies, bandes enherbées, etc et surtout interculture). Ils travaillent aussi avec la Direction Départementale de l'Equipement et Réseau Ferré de France, sont de plus en plus sollicités par les communes sur des questions d'urbanisme[54] et les chasseurs coopèrent parfois avec eux.

Les syndicats ont du faire prendre conscience de leurs responsabilités aux acteurs locaux, agriculteurs, autres usagers de l'espace et communes. Des communes qui ne sont pas égales devant le risque, étant donné que celles de l'amont des bassins versant sont plutôt source de ruissellement alors que les communes en aval subissent les coulées de boue. En organisant les financements et en coordonnant les organismes (chambre d'agriculture, collectivités locales, etc.) autour de la question de la lutte contre le ruissellement, l'érosion et les inondations par coulée de boue, les syndicats ont entraîné l'émergence d'une cohérence territoriale axée sur les unités "bassin versant".

2 - L'INDUSTRIE, GEANT DE L'ECONOMIE EN SEINE MARITIME

La situation géographique de notre territoire d'étude en fait un axe d'échange privilégié entre la capitale et la mer. L'estuaire de la Seine est le débouché d'une voie de communication fluviale pour la capitale et fait du port du Havre l'avant port de Paris. Le Havre est le premier port français en valeur et deuxième en volume. L'industrie représente donc une part importante de l'économie de la région. Après le secteur tertiaire (69,5 % des emplois), c'est elle qui emploie le plus de travailleurs (21,7 %), loin devant la construction (6,2 %) et l'agriculture (2,6 %) (Données INSEE, recensement 1999).

L'implantation industrielle, ancienne, connaît aujourd'hui un renouvellement. Elle est caractérisée notamment par des sucreries, des usines textiles, deux centrales nucléaires, etc. De grosses usines classées SEVESO (raffineries notamment) sont concentrées sur l'Estuaire de la Seine, à proximité des ports du Havre et de Rouen. La Seine Maritime oriente donc son développement vers l'industrie, source d'emploi, notamment au travers du projet Port 2000. Ce projet, engagé en 1998, prévoit de doubler la capacité d'accueil du Port Autonome du Havre. Démarré à l'automne 2001, le chantier ouvrira en 2005 un quai d'un kilomètre, avec pour objectif une extension sur quatre kilomètres supplémentaires. Face au poids considérable de ce secteur, les préoccupations environnementales, ou même touristiques, sont plutôt négligées lorsqu'elles sont en concurrence avec le développement économique (Port 2000 par exemple). Il est intéressant de noter que l'Europe joue un rôle important dans la prise en compte de ces questions. Ainsi, l'un de nos interlocuteurs nous expliquait qu'elle avait constitué un levier pour le classement en Réserve Naturelle. Les associations, investies dans la protection des milieux (Groupement Ornithologique

---

[53] Le partage du budget entre les communes est basé sur "la règle des trois tiers" : % de surface de la commune sur le Bassin Versant ; % de la population sur le Bassin Versant ; % de la richesse fiscale (taxes professionnelles,…). Une démarche nouvelle qui consiste à faire payer une commune pour des travaux qui ne seront pas réalisés chez elle.

[54] Il existe cependant toujours des résistances car les travaux pour maîtriser les ruissellements peuvent ralentir, peser financièrement ou même bloquer des projets.

Normand et SOS Estuaire), et les usagers (pêcheurs, chasseurs, exploitants des roseaux, agriculteurs) s'opposaient au grignotage du territoire par l'industrie. Ils se sont alors tournés vers l'Europe, qui a fait pression sur l'Etat français, déjà en difficulté sur la question de la désignation de sites Natura 2000 (dans l'Estuaire comme dans le reste de la France) et désireux d'obtenir le soutien financier de la communauté pour le projet Port 2000. L'Etat français s'est alors engagé à classer une partie de l'Estuaire en Réserve Naturelle et des mesures compensatoires ont été inclues dans le projet Port 2000. Les associations avaient déjà utilisé ce moyen de pression au moment de la construction du Pont de Normandie (annoncée en 1987) et avaient là encore obtenu des mesures compensatoires.

3- PERIURBANISATION ET PRESSION FONCIERE.

Le territoire de la Seine Maritime est marqué par une forte urbanisation, liée à la présence de plusieurs villes dont les aires d'influence tendent à se rejoindre. Les deux principales sont Le Havre (109 924 habitants en 1999) et Rouen, chef lieu du département et de la région (106 560 habitants en 1999). Fécamp (21 027 habitants en 1999), moins importante, et Dieppe (34 653 habitants en 1999), plus éloignée, jouent néanmoins un rôle dans l'urbanisation, notamment pour leur attrait touristique. Cette urbanisation importante contribue à accroître la pression foncière. D'autres paramètres, comme les risque d'inondations par coulées de boue et par débordement de rivières, ainsi que les problèmes de bétoires et marnières[55], viennent réduire les possibilités de construire et donc augmentent encore la pression autour du foncier. Cette pression foncière s'accompagne d'une concurrence importante entre les différents usages de l'espace: construction d'habitations, construction d'ouvrages de lutte contre les inondations, protection des milieux, développement industriel, installations agricoles,...

Section 3 - Méthodologie d'étude

Cette partie de l'étude est basée sur des interviews d'acteurs locaux. Les rencontres étaient des entretiens libres, "canalisés" par un guide d'entretien listant les points de passage "obligés", mais modulés selon les interlocuteurs. La durée de ces entretiens a été très variable selon les personnes (entre 1h et 3h) Un échantillon de 34 personnes a ainsi été enquêté. Ces interlocuteurs (cf. **annexe 1**) ont été choisis selon différents critères : experts, représentants d'usagers, élus locaux, acteurs institutionnels,…

Du point de vue de l'expertise, nous avons rencontré des représentants de Syndicats de Bassin Versant, de Syndicats de Rivière, de l'Association Régionale d'Etudes pour l'Amélioration des Sols, etc. Les acteurs institutionnels, comme la DIREN, la Préfecture, la DDE, etc., ont aussi permis d'apporter des éclairages particuliers, notamment au sujet des politiques publiques et des financements. Nous avons aussi souhaité rencontrer les représentants des usagers de la nature que sont les chasseurs, les pêcheurs, les agriculteurs, les protecteurs de la nature,… Nous avons notamment rencontré trois agriculteurs afin de saisir comment la mesure "interculture" proposée par les Syndicats de Bassin Versant était perçue par les acteurs impliqués sollicités pour sa mise en place.

Les entretiens, semi-directifs, nous ont permis d'aborder avec chacun les problèmes existant sur le territoire et les actions mises en place pour résoudre ces problèmes. Ensuite, chacun nous a exposé sa vision des conflits qui pouvaient exister et des différents acteurs impliqués. Enfin, la dernière partie nous permettait d'approfondir les solutions envisageables ou déjà mises en œuvre, selon notre interlocuteur, pour calmer et même résoudre les conflits.

[55] Tandis que les bétoires sont des trous dans la roche mère issus de l'érosion due à l'eau, les marnières résultent de l'exploitation en carrière des marnes.

Section 4 – Les conflits autour de l'eau

Les conflits relatifs à l'eau dans le pays de Caux se répartissent en trois catégories : 1) les conflits autours des eaux superficielles, 2) les conflits autour de l'eau potable, 3) ceux qui concernent l'eau des rivières.

1- LES CONFLITS AUTOUR DES EAUX SUPERFICIELLES

Comme nous l'avons expliqué plus haut, la conjonction de plusieurs paramètres avec une forte pluviométrie est à l'origine du risque majeur en Pays de Caux que sont les inondations. Les paramètres géologiques (calcaire) et pédologiques (sols limoneux) associés à des caractéristiques d'occupation humaine des sols (forte urbanisation, pratiques agricoles source d'érosion,…) favorise les inondations par coulée de boue. Les débordements de rivière ou les remontées de nappe sont beaucoup moins fréquents.

Ces inondations causent des dégâts matériels en endommageant des habitations, des industries,… Elles sont aussi synonymes d'érosion des sols agricoles et de turbidité de l'eau potable. Mais ce qui fait le plus réagir les acteurs locaux, ce sont les morts provoquées par ces épisodes de coulée de boue.

Après avoir diminuée dans les années 60-70, où l'on a le plus construit en zone inondable, la conscience du risque par les différents acteurs a amené les pouvoirs publics à mettre en place des mesures de lutte. D'une part, les Plans de Prévention des Risques d'Inondations doivent, entre autres, définir les zones inondables et par là même, les zones constructibles ou non. La majorité des ces plans sont en cours d'élaboration. D'autre part, en 2000, suite à une inondation dramatique, le Préfet a ordonné la constitution de Syndicats de Bassin Versant. Ces structures intercommunales ont pour objectif de lutter contre les inondations par coulée de boue à l'échelle d'un bassin versant. Pour cela, elles sont chargées de mener des études, de réaliser des travaux de lutte, d'entretenir les ouvrages construits, de communiquer et de sensibiliser les acteurs locaux (agriculteurs, communes,…),…

Plusieurs types de confits se manifestent autour du problème des inondations, dont la prise en compte a évolué suite à la création des Syndicats de Bassin Versant.

a- Les conflits existant avant la création des Syndicats de Bassin Versant.

Les conflits étaient au départ de différents types : sur l'origine du phénomène et sur ses conséquences. En ce qui concerne l'origine du ruissellement, les conflits opposaient deux groupes d'acteurs. D'un côté, les élus pointaient du doigt les pratiques des agriculteurs, tandis que, de l'autre, ces derniers accusaient l'urbanisation. Chacun se renvoyait la balle.

Il existait aussi des conflits après des épisodes d'inondations. Il pouvait s'agir de conflits entre voisins ou entre administrés et maire. Dans le premier cas, les acteurs pouvaient être des agriculteurs ou non. Ces conflits de voisinage étaient souvent portés jusque devant les tribunaux. Dans le deuxième cas, il est arrivé que des riverains se retournent contre le maire, suite à une coulée de boue dans leur village. Il est intéressant de noter que dans certains cas, des associations de sinistrés se sont constituées. Aujourd'hui, il existe une fédération de ces associations (FASIR), qui regroupent plutôt des urbains. Selon certains interlocuteurs des Syndicats de Bassin Versant, ces associations n'auraient pas une vision d'intérêt général et feraient ressortir l'antagonisme rural/urbain en mettant en avant la responsabilité des agriculteurs dans le phénomène. Ces groupements constituent néanmoins une force de pression, ainsi un Plan de Prévention des Risques d'Inondations a été mis en route par le Préfet suite aux pressions d'une association de victimes, relayée par la FASIR.

b- Les tensions et conflits ayant émergé avec la création des Syndicats de Bassin Versant

La situation s'est modifiée avec la création des Syndicats de Bassin Versant. Certains conflits se sont atténués, notamment ceux entre voisins, car les populations ont vu dans les Syndicats la solution à tous les problèmes. Aujourd'hui, les Syndicats de Bassin Versant sont un interlocuteur sollicité par nombre d'acteurs confrontés à un désagrément ou autre (même si les compétences des Syndicat ne leur permettent pas de répondre à toutes les attentes).

Les conflits ne se sont pas seulement modifiés par un effet d'annonce, mais aussi parce que les Syndicats ont réalisé un travail à différents niveaux. D'un côté, ils ont œuvré pour faire reconnaître aux différents

acteurs (urbains, agriculteurs et communes) leur part de responsabilité, ce qui a favorisé une décroissance des conflits sur ce sujet. Il est cependant nécessaire de nuancer cette image très positive, car il est arrivé qu'au cours des entretiens, nos interlocuteurs, plutôt impliqués dans des aspects d'urbanisme, mettent fortement l'accent sur le rôle de l'agriculture dans les problèmes de ruissellement. Malgré tout, il semble que la majorité des acteurs aient redirigé leur énergie vers la lutte contre le phénomène plutôt que dans les conflits sur les responsabilités de chacun.

Le deuxième axe des syndicats de Bassin Versant est la construction d'ouvrages qui diminuent les inondations et la proposition de solutions techniques aux communes ou aux agriculteurs. Ce travail, en association notamment avec l'AREAS[56] (Association Régionale pour l'Etude et l'Amélioration des Sols), a permis de réduire les tensions et les conflits liés au phénomène "inondations". Par exemple, un des agriculteurs que nous avons rencontrés nous a expliqué que son voisin (son oncle) avait une ravine et ne voulait rien faire. Lui s'est lancé dans l'interculture et il a proposé à son oncle (le voisin) de semer lui-même la parcelle en cause en interculture.

Si certains points conflictuels ont été apaisés par l'action des Syndicats de Bassin Versant, de nouvelles tensions ont aussi émergé avec la naissance de ces structures, qui s'articulent tous autour des travaux réalisés, mais selon différentes approches. Les tensions et conflits tournent autour de paramètres des ouvrages (la localisation, la taille, la nature) ou des compétences des Syndicats.

La question de la localisation des ouvrages se posent à deux échelles : la parcelle et la zone du bassin versant.

- Pour le premier niveau, des tensions se manifestent qui peuvent évoluer vers un conflit et qui sont issues de plusieurs paramètres. Le premier élément réside dans le fait que les ouvrages de lutte contre les inondations ont une emprise sur la terre et leur implantation est donc synonyme de perte d'espace. Lorsque les études ont définit la zone préférentielle d'implantation, le plus dur reste de convaincre les propriétaires des terrains. Certains interlocuteurs insistent sur le fait que les habitants, et même les agriculteurs, ont été tellement inondés qu'ils sont contents de voir des travaux et que par conséquent ils ne déclenchent pas de conflits. Malgré cela, tous nous ont parlé de tensions voire de conflits autour de l'implantation des ouvrages : un des animateurs de Syndicat de Bassin Versant expliquait qu'un projet avait été bloqué pendant deux ans. Dans ces cas là, il semble que tous les acteurs de Syndicats essaient d'éviter la déclaration d'utilité publique et l'expropriation associée. Ils optent pour le dialogue, surtout s'ils souhaitent ensuite avoir le concours d'un agriculteur pour entretenir l'ouvrage. La SAFER peut aussi être sollicitée pour échanger des terres. Selon l'Agence de l'eau, il existe toujours une solution, plus ou moins longue et plus ou moins coûteuse. Le deuxième paramètre qui explique l'émergence de conflits autour des sites d'implantation des ouvrages est la lenteur des démarches administratives. En effet, lorsque les terrains sont pris à leurs propriétaires, l'argument mis en avant par les aménageurs est le caractère prioritaire de l'ouvrage qui doit être réalisé sur leur parcelle. La lenteur des démarches administratives, nécessaire cependant à la maximisation des conditions de sécurité, provoque ensuite l'incompréhension des propriétaires qui ne voient pas de travaux engagés. Cette incompréhension qui peut se transformer en tension est d'autant plus forte si un nouvel épisode de coulée de boue se produit. Le dernier paramètre influençant l'émergence de conflit est la question de la responsabilité en cas de problème (rupture d'une digue,…). Un animateur de Syndicat de Bassin Versant nous expliquait qu'un dossier avait été bloqué car l'ouvrage s'appuyait sur une voie ferrée. Réseau Ferré de France s'opposait donc à la construction jusqu'à ce que le Syndicat de Bassin Versant assure qu'il assumait toutes les responsabilités en cas de problème.
- Le deuxième niveau de choix pour l'implantation d'ouvrages de lutte contre les inondations est celui de la zone sur le bassin versant. Ainsi, les Syndicats de bassin versant privilégie les travaux permettant de protéger les habitations en aval du bassin versant. En effet, ces communes, qui n'ont que peu de responsabilités sur le phénomène, sont les plus touchées par les inondations – phénomène de concentration de tous les apports de l'amont du bassin versant. Ces choix d'implantation donnent lieu à des tensions entre les communes d'un même Syndicat. Prenons l'exemple de la commune d'Yvetot où viennent en plus s'ajouter des aspects de compétences des Syndicats. Située en tête de deux bassins versants, elle cotise pour deux Syndicats de Bassin, dont celui de la Rançon Fontenelle. Au sein de ce Syndicat, c'est la commune qui cotise le plus. Le problème, c'est que le territoire de la commune est très

[56] Créée en 1985, cette association réunit élus et agriculteurs pour discuter des problèmes d'érosion / ruissellement et trouver des solutions. Elle jour un rôle d'expertise : conseil et d'acquisition de données de référence sur les débits, le ruissellement,…

urbanisé et qu'elle produit plus de ruissellement qu'elle n'a de problèmes avec ce phénomène. Etant donné que les compétences des Syndicats de Bassin Versant concernent le "rural" et qu'ils réalisent en priorité des ouvrages dans les zones les plus touchées par les inondations, les travaux réalisés par le Syndicat n'ont aucune conséquence positive pour la commune. Celle-ci peut avoir de temps en temps des problèmes de ruissellement, mais les compétences des Syndicats et la priorité donnée aux travaux en faveur des communes aval obligent la commune à financer elle-même ses propres aménagements. Ceci a donné lieu à des tensions entre la commune et le reste du bassin versant de la Rançon Fontenelle, mais actuellement ces dernières ont diminué car le Préfet a réuni toutes les communes pour en discuter.

Nous venons donc de voir que la question de la localisation des ouvrages de lutte contre les inondations était source de tensions et de conflits. D'autres types de tension ont émergé avec la création des Syndicats de Bassin Versant comme les désaccords sur la nature des travaux à réaliser pour lutter efficacement contre les inondations. Un débat existe entre "hydraulique douce" (haies, talus, bandes enherbées, interculture,…) versus "hydraulique forte" (bassins d'orage, de retenue,…). D'un côté, la DIREN et l'Agence de l'eau souhaitent réaliser un travail en amont et aborder le problème de l'érosion avant celui des crues. De l'autre côté, les élus sont accusés de vouloir faire à tout prix de gros ouvrages pour contenter les électeurs ou les industriels qui constituent aussi une importante force de pression[57]. Selon un animateur agricole de Syndicat de Bassin Versant, c'est une question de cohérence de l'action publique : les syndicats ne peuvent pas se permettre d'acheter des petites parcelles un peu partout donc ils vont mettre en place une action forte sur une zone donnée, tout en travaillant à la sensibilisation des personnes, agriculteurs notamment. Il s'agit de trouver un équilibre entre ce que les agriculteurs peuvent faire sur leurs parcelles et les ouvrages de rétention.

Les désaccords entre les structures sur la nature des mesures à mettre en œuvre sont aussi liés aux objectifs des différents organismes. En effet, si les Syndicats de Bassin Versant ont pour but de lutter contre les inondations, la Chambre d'Agriculture a elle pour principal objectif de développer l'agriculture. Cependant, ces organismes arrivent à coordonner leurs actions, notamment au travers d'un travail commun entre animateurs agricoles de Syndicat et conseiller technique de la Chambre. Les élus des communes représentent un autre type d'acteur qui n'a pas forcément le même objectif que les syndicats de Bassin Versant. La coordination a été plus longue; mais il semble que les élus fassent de plus en plus appel aux Syndicats pour prendre en compte les problèmes de ruissellement dans les projets des communes.

L'origine du dernier type de conflit qui a émergé avec la création des Syndicats de Bassin Versant réside dans la définition des compétences des différents organismes. Nous avons vu précédemment avec l'exemple d'Yvetot que des conflits pouvaient naître parce que les Syndicats n'ont pas les compétences que certains voudraient. Mais le problème majeur soulevé par nombre de nos interlocuteurs de Syndicats est l'existence d'un certain flou dans la définition des compétences. Ceci aboutit parfois à des situations de double compétence, comme dans le cas d'un Syndicat qui avait pris la compétence rivière alors qu'il existait déjà une association syndicale qui gérait la rivière. Dans ce cas là, il n'y a pas eu de tensions, les deux structures ont mis en place des actions en coordination. La méconnaissance, réelle ou non, des compétences de chacun peut parfois aboutir à des conflits. C'est le cas entre un Syndicat et le maire d'une commune du bassin versant. Suite à une inondation par remontée de nappe, un maire a demandé à son Syndicat de Bassin Versant de réaliser des travaux, mais ce dernier a refusé car il a uniquement des compétences pour les inondations par ruissellement. Aujourd'hui, ce conflit est porté devant le tribunal administratif. Les animateurs de Syndicat de Bassin Versant nous ont fait part d'un dernier cas de conflit tournant autour des compétences des organismes. Un dossier d'ouvrage de lutte contre les inondations, porté par le Syndicat de Bassin Versant, a été bloqué pour des conflits entre financeurs. La construction de l'ouvrage en question nécessitait des travaux sur une route départementale. Les financeurs de l'ouvrage ont donc refusé de payer les travaux, de même que la DDE qui, elle, ne considérait pas qu'elle devait payer pour des travaux de lutte contre les inondations.

Le cas des Syndicats de Bassin Versant du Pays de Caux montre qu'un outil permettant de gérer des risques et, par là même, des conflits ne peut permettre de les résoudre tous et peut également en déclencher de nouveaux. Une dernière observation vient appuyer encore cette analyse : les intercultures prônées par tous les Syndicats de Bassins Versants et financées par ces derniers risquent de poser problème. En théorie, les agriculteurs sont supposés broyer les plantes, mais de plus en plus, face au coût

[57] Certains industriels ont déménagé suite à l'inondation de leurs locaux.

en fuel d'une telle pratique, beaucoup préfèrent utiliser des pesticides… Il y a fort à parier que de telles pratiques risquent de poser des problèmes de pollution à l'avenir ou même, plus rapidement encore, une opposition de tous les acteurs préoccupés par la qualité de l'eau en Pays de Caux.

c- Les conflits liés à d'autres mesures

Dans le cadre de l'élaboration des Plan de Prévention des Risques d'Inondations, les zones inondables doivent être délimitées, ce qui est source de tensions. Le terme de "zone inondable" lui-même a des contours plutôt flous, en effet, on ne sait pas si l'on prend en compte les cures annuelles, décennales, centennales,… Ce flou, associé aux conséquences négatives d'un tel classement du point de vue du développement des communes, entraîne des tensions entre les décideurs (DDE, Préfecture) et les élus des communes, surtout au moment de leur délimitation sur les documents d'urbanisme. Il existe d'ailleurs un débat national sur ce sujet, puisque il existe une querelle juridique au niveau du Conseil d'Etat sur la légitimité des PPRI sur le plan de l'urbanisme. La position des maires est assez variable et pas clairement définie. D'un côté, des maires ont été attaqués car ils avaient permis la construction dans une zone qui avait déjà été inondée. Pour d'autres interlocuteurs, les maires ne se gênent pas pour construire en zone inondable car ils savent que la dernière responsabilité revient toujours finalement au Préfet. Ainsi, se mêle à la définition de ces zones inondables des questions de responsabilités devant les accidents.

2- LES CONFLITS AUTOUR DE L'EAU POTABLE

Le couple érosion / ruissellement entraîne des problèmes au niveau de l'eau potable. En effet, la nature du sol (réseau karstique, présence de bétoires, etc.) permet un transfert rapide des eaux de ruissellement et donc des matières en suspension. Le Pays de Caux connaît donc des phases de turbidité de l'eau qui rendent l'eau impropre à la consommation, provoquant le mécontentent les populations. Certains usagers se sont même regroupés en association de consommateurs et refusent de payer des factures d'eau correspondant à des phases de turbidité. Ces problèmes amènent les services d'eau à prendre des mesures comme creuser un nouveau forage dans une zone moins turbide afin de mélanger les deux sources et obtenir ainsi une eau qui rentre dans les normes. Certains ont aussi construit des usines de traitement de l'eau. Ces mesures ne génèrent pas de tensions, mais lorsque le syndicat d'eau souhaite mettre en place les périmètres de protection de captage d'eau, il se heurte à l'opposition des agriculteurs, qui rejettent les nouvelles contraintes associées à ces périmètres.

Dans ce domaine de l'eau potable, il existe aussi des tensions autour des compétences des organismes. Ainsi, selon certains Syndicats de Bassin Versant, l'Agence de l'eau voudrait qu'ils fassent des travaux qui, de leur point de vue, relèvent du domaine des Syndicats d'eau potable.

3- LES CONFLITS AUTOUR DE L'EAU DES RIVIERES

L'eau est aussi source de tensions et de conflits dans les rivières. Les problèmes tournent autour de trois aspects : a) l'entretien des rivières, b) la pollution et c) la libre circulation des poissons.

Actuellement, la Fédération de pêche est en conflit avec certains Syndicats de Bassin Versant et Syndicat de Rivière au sujet de travaux : la Fédération considère que ces travaux sont trop intensifs et détruisent le fond des cours d'eau. Le représentant de la fédération va même jusqu'à dire que "Les syndicats de rivière ne sont pas forcément les amis de la rivière, mais plutôt les amis des riverains."

La forte présence de l'industrie augmente les risques de pollution, comme par exemple une sucrerie sur le Dun. Certaines rivières, comme la Lézarde et le Commerce, sont très polluées. Les associations de pêche attaquent parfois les industriels pour des pollutions.

Des discussions existent actuellement autour du problème de la libre circulation du poisson. Les propriétaires d'ouvrage doivent faire des travaux (passe à poissons ou renaturation) pour permettre le passage des poissons. Mais ces travaux sont synonymes de coût (coût d'installation ou perte de profit) et, malgré les subventions proposées par la DIREN, l'Agence de l'eau et le Conseil Général, peu d'ouvrages ont été aménagés (10% au moment de l'entretien). Etant donné que la date butoir pour la réalisation des travaux approche, le Conseil Supérieur de la Pêche va commencer à dresser des procès verbaux.

Section 5 - Les conflits autour de l'Estuaire de la Seine

Les conflits qui concernent l'estuaire de la Seine touchent quatre questions : a) l'opération Port 2000, b) la création d'une réserve naturelle dans les zones humides de l'estuaire, c) la mise en œuvre de la directive Natura 2000, d) la chasse au gibier d'eau.

1- L'OPERATION "PORT 2000"

Ce projet d'extension du port est depuis longtemps en réflexion mais les conflits ont été focalisés plutôt sur la construction du pont de Normandie (annoncée en 1987), pour lequel beaucoup de discussions ont été nécessaires. Les opposants étaient les usagers locaux : chasseurs, pêcheurs, coupeurs de roseaux, agriculteurs, défenseurs de l'environnement et ceux sont eux que l'on retrouve dans l'opposition à l'extension du port[58], engagée en 1998.

Dans la région, le monde industriel a un poids très important. La DIREN, les pêcheurs et les chasseurs se sont "regroupés" dans le camp d'opposition au port. Si les collectivités (Conseil Général, Conseil Régional, communes) ne sont pas très impliquées dans ce débat, les autres parties, comme les chasseurs, les ornithologues ou les agriculteurs et à l'opposé, les industriels ont fait un fort jeu de lobbying. Le conflit est remonté au niveau européen. Les associations de protection du milieu ont écrit et même déposé des plaintes auprès des différentes instances européennes,... En 1999, soit juste un an après l'annonce du projet Port 2000, l'Etat français est condamné par la cour de justice européenne pour insuffisance de protection et de gestion de l'Estuaire de la Seine au titre de la directive Oiseaux. De plus, la Communauté Européenne accepte de financer le projet de Port 2000 uniquement si des mesures compensatoires pour l'environnement sont prévues. Même si certains s'interrogent sur le financement à long terme de ces mesures, la pression des associations de protection de la nature, via l'Europe, a abouti à l'extension de la Réserve Naturelle, ainsi qu'à des travaux de reconstruction de reposoir pour les limicoles, etc.

Les associations continuent à suivre l'évolution des travaux du Port, ainsi que la mise en place des mesures compensatoires, dont beaucoup déplorent le retard et pour certaines, comme le reposoir sur dune, le manque de fonctionnalité. Ces associations maintiennent une pression qui rend plus prudent les décideurs du Port Autonome. Ainsi, un de nos interlocuteurs de la Maison de l'Estuaire – gestionnaire de la Réserve Naturelle – nous expliquait que tous les ans, les travaux devaient stopper car des couples d'oiseaux d'espèces protégées (Avocette élégante notamment) nichaient dans la zone de travaux.

2- LA RESERVE NATURELLE :

Créée en 1985, à l'initiative des associations de protection de la nature (SOS Estuaire, Groupement Ornithologique Normand), la Réserve Naturelle, alors Réserve Conventionnelle, comptait 3400 ha. Par la suite, sous la pression de l'Europe, alertée par ces associations, l'Etat français décrète la création d'une Réserve Naturelle de 3768 ha (1997). Avec les mesures compensatoires liées à l'extension du Port du Havre et imposées par l'Europe, la superficie de la Réserve atteint aujourd'hui 8520 ha. Les espaces récupérés sont constitués par du milieu marin, des bancs sablo-vaseux et près de 900 ha de terres agricoles.

Située majoritairement dans la partie nord de l'Estuaire de la Seine, la Réserve est constituée de différents milieux : vasières, roselières, prairies humides,… Elle présente une grande richesse avifaunistique (Spatule blanche, Butor étoilé, Râle des genêts,...), notamment parce qu'elle se trouve sur une grande voie migratoire. Ce territoire coincé au milieu d'un vaste ensemble industriel (900 entreprises dont 15 sites

[58] Nous devons signaler ici que le poids de l'industrie et la partialité de la presse dans ce domaine se retrouvent de manière flagrante lorsqu'on s'intéresse plus précisément au projet de Port 2000. Les porteurs du projet Port 2000 communiquent sur des aspects économiques, de concertation, des mesures en faveur de l'environnement, etc. Les conflits existants, comme ceux autour de l'efficacité des mesures compensatoires, mis en avant par d'autres sources (entretiens, revue de la Ligue pour la Protection des Oiseaux), ne sont pas rapportés par la presse quotidienne régionale. Cette partialité de la presse en faveur du port 2000 se concrétise d'ailleurs dans le fait que celle-ci s'était félicitée de la concertation (qu'elle présentait comme efficace et sans conflits) qui avait eu lieu en amont au sujet de la suppression des gabions, dont on verra plus loin qu'elle mérite quelques nuances.

classés SEVESO) concentre toutes les activités directement liées au milieu naturel : agriculteurs (150), chasseurs (2000 pour 217 gabions[59]), pêcheurs professionnels (200), exploitants de roseaux (7),…

La gestion de la Réserve a été confiée à la maison de l'Estuaire, qui est une association initialement créée pour être un centre de Culture Scientifique et Technique (CST). Nos interlocuteurs de la maison de l'Estuaire nous ont expliqué qu'il n'est pas possible d'avoir une vision uniquement naturaliste de l'Estuaire, il faut prendre en compte les différents enjeux économiques. Il est d'ailleurs intéressant de noter que si la protection du milieu est inscrite ne premier lieu dans le décret de création de la Réserve, celui-ci rappelle que les activités socio-économiques doivent être prises en compte. Ceci n'est pas sans poser de problèmes de conciliation entre les intérêts concurrentiels.

Les conflits les plus importants dans l'Estuaire de la Seine opposent les industriels à l'ensemble des autres usagers de l'espace (chasseurs, agriculteurs, protecteurs de la nature,…), mais ce dernier groupe connaît des tensions et conflits internes tournant autour de la gestion de l'espace que l'industrie a bien voulu leur céder. Actuellement, il existe diverses sources de tensions au sein de la Réserve. La plus importante est la gestion des niveaux d'eau dans les marais. Sur ce sujet, les enjeux sont contradictoires : les chasseurs veulent beaucoup d'eau pour les canards ; les exploitants des roseaux n'en veulent pas trop, afin de passer avec leurs engins ; les agriculteurs ne veulent pas d'eau, pour pouvoir cultiver ; les naturalistes veulent un fonctionnement le plus "naturel" possible (laisser la marée remonter,…). Ces intérêts divergents rendent le cahier des charges hydraulique, pourtant issu de deux ans de discussions entre l'ensemble des usagers, encore difficile à appliquer et maintient une certaine tension.

D'autres tensions existent, liées à des pratiques associées à certains usages. Les gestionnaires de la Réserve Naturelle ont dû parfois attaquer au tribunal des chasseurs qui avaient fait agrandir leur mare de chasse alors que cela est interdit. Des discussions ont débuté sur la définition de zones de non chasse dans la Réserve, mais devant l'absence de soutien de l'Etat, les démarches ont cessé. Un autre problème résulte de quelques cas d'incendies dans la Réserve Naturelle : il est arrivé que des feux de roseaux se déclarent sans que leur origine soit clairement définie (débroussaillage par les chasseurs, écobuage par les exploitants de roseaux,…). Le gestionnaire de la Réserve a donc du repréciser les conditions dans lesquelles un feu était toléré – c'est normalement totalement interdit dans une Réserve Naturelle.

La présence de ces différents usagers conduit l'association gestionnaire de la Réserve a privilégier la concertation dans toutes les démarches. En collaboration avec les acteurs locaux (chasseurs, agriculteurs, roseliers, ornithologues), un gros travail (2 ans) a été réalisé dans le cadre de l'élaboration du plan de gestion de la Réserve Naturelle. Il s'agissait de définir ce qui est compatible ou non avec la protection de l'écosystème dans la réserve : par exemple, un travail est mené par les salariés de la Maison de l'Estuaire pour faire passer l'ensemble des prairies en gestion extensive (à l'heure actuelle, des parcelles sont toujours cultivées en maïs) ou pour réfléchir avec les agriculteurs sur les dates de fauche en lien avec la présence du Râle des genêts (mise en place d'un CTE collectif). Il fallait également définir le cahier des charges hydraulique dont nous avons parlé précédemment. Cependant, malgré le travail de concertation, certains se sont abstenus au moment du vote final et d'autres, comme les chasseurs et les ornithologues, ont même voté contre le plan. Les premiers s'opposaient à de trop hauts niveaux d'eau, tandis que les protecteurs de la nature ont considéré que le plan de gestion n'était pas optimal du point de vue biologique. Notre interlocuteur de la Maison de l'Estuaire nous expliquait que ces positions extrêmes étaient nécessaires pour faire progresser la situation et que les mentalités avaient énormément évolué grâce à ce travail de concertation. Il soulignait que les différents acteurs se rendent compte que sans la Réserve Naturelle, leur activité ne pourrait pas survivre, notamment face au développement industriel dans l'Estuaire.

Un autre type de conflit existe qui tourne autour de la propriété foncière. Il est important de savoir que la quasi-totalité des terrains de la Réserve Naturelle appartiennent au Port Autonome. En effet, dans le cadre de la Directive de l'aménagement du territoire de 1973, les ports de Rouen et du Havre se sont vu attribuer par l'Etat la propriété des terrains de l'Estuaire. Le port perçoit une grande partie des revenus liés à la location des parcelles aux agriculteurs, aux coupeurs de roseaux et aux chasseurs. Si cette source de revenu est dérisoire pour le Port, elle pourrait par contre permettre de financer les structures investies dans la protection du milieu. Cette mainmise du port sur les terrains est également synonyme de droit de regard sur tout ce qui se passe dans l'Estuaire. Même si le conservatoire du littoral essaie d'acquérir des

[59] Cabanes de chasse au gibier d'eau.

terrains encore privés, le transfert de propriété au conservatoire, souhaité notamment par la Maison de l'Estuaire, ne semble pas d'actualité.

L'autre source de tension liée au foncier découle de l'extension de la Réserve Naturelle (mesure compensatoire de Port 2000). En effet, une part de l'espace récupéré est constituée de terres agricoles, ce qui n'est pas sans poser de problèmes. Les agriculteurs ainsi intégrés à la Réserve Naturelle vont devoir accepter les contraintes liées à l'objectif de protection de l'environnement, comme par exemple la gestion extensive des prairies humides…

3- LA DIRECTIVE NATURA 2000

Selon la DIREN, Natura 2000 n'est actuellement pas synonyme de conflits en Pays de Caux. En effet, les discussions autour des documents d'objectifs n'ont pas encore débuté et comme les zones concernées sont sur le littoral, dans le domaine intertidal[60], les activités économiques ne seront pas directement perturbées. Avec l'importance du port, qui gère la plaine alluviale, et le projet de Port 2000, qui conduit à l'extension des quais, Natura 2000 est soumis à de fortes pressions : ce n'est pas la priorité de la Région. Cependant, sous la contrainte de l'Europe, qui a condamné la France en 1999, des Zones de Protection Spéciale ont été désignées et des Sites d'Intérêt Communautaire ont été proposés. La DIREN a missionné la Maison de l'Estuaire pour assurer la mise en place de contrats Natura 2000. Contrairement à ce qui a pu être observé dans de nombreux sites en France, Natura 2000 n'est pas actuellement source de conflits dans l'Estuaire de la Seine. Malgré tout, la fédération de chasse a montré une opposition à Natura 2000 dans l'Estuaire.

4- LES CONFLITS AUTOUR DE LA CHASSE

Les conflits autour de la chasse, notamment celle au gibier d'eau, provoquent une forte mobilisation de la presse consultée. Deux principaux conflits sont recensés autour de l'activité cynégétique : avec l'extension de la Réserve Naturelle –une des mesures compensatoires du projet Port 2000- des gabions (cabanes de chasse) vont être supprimés (événement 1), ce qui provoque la colère des chasseurs et crée un climat de tensions, favorable à l'exacerbation des oppositions aux modifications des dates de chasse (événement 2). Ces articles font ressortir l'opposition entre chasseurs et association de protection de la nature. Ces conflits ont une forte résonance au niveau national (le débat sur les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse a lieu au niveau national), ce qui explique sans doute la mobilisation importante des associations de chasseurs et de la fédération nationale, mais aussi des Verts ou des associations de protection de la nature

Alors que la presse régionale tend à mettre sans cesse en avant les oppositions entre monde de la chasse et protection de la nature, nos entretiens ont montré que même si des conflits ou des tensions existent, les mentalités évoluent et les différents acteurs parviennent de plus en plus à travailler ensemble, notamment au sein de la Réserve Naturelle. Nous avons déjà expliqué plus haut que des tensions existaient, liées par exemple à l'entretien des mares et de leur bordure. Il apparaît également que des désaccords existent au sujet de la fermeture de certaines cabanes de chasse. Ainsi, trois gabions ont été réouverts par le Préfet alors qu'il était prévu de les supprimer car ils étaient situés à proximité du reposoir sur dune (une des mesures compensatoires phare). La Maison de l'Estuaire a donc proposé de réaliser une étude afin d'évaluer le potentiel perturbateur de ces cabanes sur les Oiseaux présents sur le reposoir[61]. Mis à part ces conflits de gestion de la Réserve, des associations, pas présentes normalement sur le territoire (Ligue de Protection des Oiseaux et France Nature Environnement), ont aussi manifesté pour exprimer leur incompréhension devant le maintien d'une activité comme la chasse dans une zone protégée. Il existe donc des conflits entre protection des milieux et chasse, opposition fortement médiatisée (cf. analyse de la PQR), malgré tout, le Groupement Ornithologique Normand et l'Association de Chasse sur la Domaine Public Maritime savent s'unir contre les industriels comme par exemple en rédigeant une lettre commune à l'Europe et au ministère de l'Ecologie.

Ce qui est notable, c'est la manifestation dans la Réserve de conflits qui touchent un niveau national. Ainsi la question des dates d'ouverture et surtout de fermeture de la chasse fait l'objet d'un vif débat au niveau

---

[60] Domaine du littoral correspondant à la zone de balancement des marées (entre la limite de basse mer et celle de haute mer).

[61] La campagne de l'année précédente avait été réalisée en invitant des chasseurs pour assister. Aucun tir n'avait pu être observé… Cette année, une nouvelle campagne est lancée où l'ONCFS sera le garant des intérêts des chasseurs qui ne seront pas prévenus des dates d'observation.

national et même européen. Ce désaccord se manifeste dans la Réserve où ces périodes – d'ouverture et de fermeture – ont été des moments de regain de tensions. Si ce problème a donné lieu à des manifestations, parfois dures (brutalités sur des gardes de l'ONCFS), il semble que les consciences s'apaisent et que les dates de chasse soient davantage respectées.

Section 6 – Les autres types de conflits

Les entretiens réalisés font apparaître deux autres types de conflits, d'importance moindre que ceux envisagés précédemment.

1- LES CONFLITS AUTOUR DU FONCIER

La demande foncière est forte et synonyme de tensions entre les différentes activités (industrielles ou agricoles), l'urbanisation et le besoin de parcelles pour la réalisation des ouvrages de lutte contre les inondations.

Nous ne reparlerons pas des conflits autour des espaces de l'Estuaire de la Seine qui sont un exemple criant de conflit entre des objectifs de développement industriel et les intérêts de tous les autres acteurs.

La proximité des grandes villes (Rouen, Le Havre, Dieppe, Fécamp) rend le Pays de Caux très attractif. Le prix des terrains a augmenté et cela n'est pas sans conséquences sur le marché foncier agricole. Notre interlocuteur de la Chambre d'Agriculture nous expliquait que la Chambre et la DDAF se retrouvaient souvent en opposition avec des agriculteurs au moment de leur départ à la retraite. En effet, certains souhaitent vendre plus cher leurs parcelles en terrain à bâtir, mais cela signifie perdre des surfaces agricoles. Dans un contexte de pression foncière tel que celui-ci, les organismes institutionnels essaient de conserver des terres agricoles, surtout dans une région où les sols sont considérés comme très fertiles.

La pression foncière observée en Pays de Caux présente donc des caractéristiques similaires à celle existant dans d'autres zones d'études : un phénomène de périurbanisation qui fait grimper en flèche le prix du foncier et diminue le marché des terres agricoles, moins rentable pour un propriétaire que celui des terrains à bâtir. A cela s'ajoute deux éléments plus originaux. D'une part, la forte emprise de l'industrie dans l'économie du département, activité gourmande en espace, accroît le phénomène. D'autre part, les mesures de lutte contre les inondations sont elles aussi consommatrices d'espace, que ce soit au travers des aménagements légers (haies, fossés,…) ou plus encore par la construction d'ouvrages de rétention d'eau.

Avec l'importance de la demande foncière et le souhait des élus de développer le territoire, se pose la question de la prise en compte des risques dans les projets. Actuellement, il existe une querelle juridique au niveau du conseil d'Etat sur la légitimité des PPRI en termes d'urbanisme. Selon des interlocuteurs de Syndicats de Bassin Versant, les maires cherchent à construire de toute façon et vont donc chercher des solutions techniques auprès de bureaux d'études pour justifier la construction.

2- LES CONFLITS D'ACCES

Les conflits d'accès opposent souvent activités de loisirs et activités de production, comme c'est le cas de pour le problème de l'accès aux chemins dans le Pays de Caux. Certains de nos interlocuteurs nous ont expliqué que souvent, les agriculteurs ne tiennent pas compte des chemins et ceux-ci sont labourés et cultivés. Ce qui n'est pas sans poser de problèmes aux randonneurs.

Le Pays de Caux offre aussi des exemples de conflits entre activités de loisirs pour l'accès à l'espace. Ex 1 : Les pêcheurs, qui paient un droit de pêche, ne peuvent pas accéder à l'ensemble des rives, car ce sont des propriétés privées. Certains des propriétaires leur refusent l'accès, notamment des chasseurs qui veulent protéger leurs zones de chasse au gabion. Les basses vallées sont des zones très concurrentielles entre la pêche et la chasse (ex Durdent). Dans ces cas là, la fédération de pêche classe en réserve de pêche. Ex 2 : il existe des conflits entre les pêcheurs et les kayakistes. Les pêcheurs se plaignent du dérangement occasionné par le passage des canoës-kayaks sur les rivières et on écrit au Préfet. Ce conflit est actuellement dans une impasse car les services de la Préfecture ont expliqué aux pêcheurs que chacun était dans son droit et ce conflit n'est donc pas résolu.

Conclusion

L'analyse de la presse quotidienne régionale met en évidence que le recours au tribunal, ainsi que les manifestations sont des méthodes fréquemment utilisées, notamment dans les conflits autour de la protection de l'environnement (chasse et port 2000). Cette judiciarisation des conflits tient sans doute aussi au fait que les désaccords portent sur des questions avec une portée plus grande que le seul Pays de Caux. Par exemple, le projet "Port 2000" est économiquement important, il engage la Région, mais aussi la France et l'Europe. C'est sans doute pour cela aussi que c'est une association nationale ("Robin des bois") qui engage une action en justice. De la même manière, le conflit, très médiatisé, autour des dates de fermeture de la chasse aux migrateurs dépend d'un débat national et même européen (cohérence avec la directive Oiseaux de 1979).

Les conflits autour de la chasse offrent un panel de l'ensemble des méthodes mises en place pour la gestion ou la résolution des conflits. Ainsi, il y aurait eu concertation entre les différentes parties avant la destruction des gabions. Le conflit qui éclate malgré tout nous amène à émettre deux hypothèses : soit la concertation n'a pas été suffisante, c'est-à-dire qu'elle n'a pas permis de faire émerger un accord stable et accepté par tous ; soit ce cas nous montre une limite de la concertation, à savoir que malgré tout, il reste toujours des personnes qui refusent le compromis. L'investissement dans le conflit se matérialise par les manifestations de chasseurs ou, dans le cas du conflit sur la période de chasse, le non respect des dates de fermeture.

Les entretiens à dire d'acteur nous ont permis de prendre du recul par rapport à l'analyse de la Presse Quotidienne Régionale. Ils ont mis en évidence la partialité de cette dernière, notamment en faveur du Port Autonome, et la sur - médiatisation de certains conflits, comme ceux opposant les chasseurs aux ornithologues. Il ressort de ces interviews que les principaux conflits sont liés à deux caractéristiques majeures du territoire de la Seine-Maritime que sont les problèmes de ruissellement et la place de l'industrie dans l'économie. Ainsi, s'il est vrai qu'existent des conflits autour de la pression foncière ou de l'accès à l'espace - plutôt courants au vu des autres sites d'étude - et des tensions liées à des débats nationaux - autour de la chasse notamment -, ce sont ces deux éléments, ruissellement et industrie, qui sont les plus polémogènes.

L'importance du phénomène d'érosion / ruissellement et la gravité de ses conséquences constitue la première originalité du département. Une certaine cohérence territoriale axée sur les bassins versants a émergé de la prise en compte de ce risque, de même que des tensions et des conflits. Ce cas d'étude nous offre un exemple intéressant d'une mesure qui a permis de résoudre certains conflits mais en a également suscité d'autres. Avant la création des Syndicats de Bassin Versant, les conflits interindividuels entre voisins prédominaient alors que par la suite, les tensions et les conflits se sont orientés vers les modalités d'action de ces Syndicats et leurs compétences. Les ouvrages et les mesures mis en place par les Syndicats, s'ils suscitent régulièrement des oppositions, sont aussi très attendus par les populations qui ont vécu les coulées de boue destructrices et dramatiques. Ces populations, parfois structurées en association de sinistrés, constituent une force de pression évidente qui pousse les décideurs à progresser dans la prise en compte du risque.

Le poids de l'industrie dans la vie du territoire est l'autre aspect original de la Seine Maritime. Son rôle prépondérant dans la vie économique du département influence l'émergence des tensions, ce que confirme l'analyse du contentieux (**chapitre 6**, *infra*). Ainsi très peu de conflits ont été révélés au sujet des pollutions dues à la production industrielle, alors que ces problèmes existent et que la qualité de l'eau dans le département n'est pas bonne. L'estuaire de la Seine est "aujourd'hui l'un des estuaires les plus pollués d'Europe avec une importante contamination micro-biologique et chimique liée notamment à la présence de métaux lourds et d'hydrocarbures"[62]. Lorsqu'on interroge à ce sujet les acteurs de la Réserve Naturelle de l'Estuaire de la Seine, ils déplorent cet état catastrophique, mais affirment qu'ils n'ont pas les moyens d'agir, que leur seule force à ce niveau réside dans le respect des normes par les industriels et qu'ils attendent beaucoup des actions menées sur les bassins versant en amont. Cette Réserve Naturelle est aussi le symbole de la résistance des usagers de la nature face au développement de l'industrie. Des acteurs

[62] In "le sens en Commun. L'estuaire de la Seine a-t-il encore une âme ?" revue de "Les Verts", Alliance libre Européenne. Mai 2004.

habituellement en opposition - agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, ornithologues, etc. - se sont ainsi rassemblés pour lutter face au géant "industrie". Avec le concours de l'Europe, ils sont parvenus à obtenir la protection d'une partie de l'estuaire ainsi que des mesures compensatoires pour les grands travaux d'aménagement engagés par l'Etat, notamment Port 2000. L'opposition la plus forte dans l'estuaire est donc celle qui engage les acteurs locaux contre l'industrie, mais lorsqu'on focalise notre attention sur l'espace non industriel accordé à l'ensemble de ces usagers, des fissures apparaissent dans cette union sacrée. La Réserve Naturelle doit en effet réussir à faire coexister des intérêts divergents, ce qui est source de tensions, notamment au sujet de la gestion des niveaux d'eau dans les marais, de la pratique de la chasse ou des pratiques agricoles. Si les mentalités semblent évoluer, de part et d'autre, des tensions persistent autour de la gestion des espaces non encore industrialisés. La Réserve Naturelle concentre également les manifestations de mécontentement des chasseurs sur la question de la période d'ouverture de la chasse, sujet d'envergure nationale.

Annexes au chapitre 5

Annexe 1 : liste des entretiens effectués dans le Pays de Caux

Acteurs institutionnels :

- DIREN : Mme Le neveu, Service "eau et nature".
- Préfecture Haute Normandie : M Boizard, Direction de l'Aménagement du Territoire et des Finances et M Auger, Service environnement.
- Chambre d'Agriculture de la Seine Maritime : Mme Lecomte.
- Agence de l'Eau : Mme Lasnier, Chargée de projet milieu rural
- DDE Seine Maritime : M Leroux, service Aménagement et M Blondel, service Environnement, cellule de gestion des Risques.

Collectivités locales :

- Commune de Limesy : M Cortinovis, adjoint.
- Commune de Gonzeville : M Roussel, maire.
- Commune de Doudeville : M Tartarin, maire et Mme Signés (???), service urbanisme.
- Communauté de Communes de Port Jérôme : M Bellenger, animateur du SAGE.
- Communauté de Communes de la Côte d'albâtre : M Landreun, ingénieur.
- Communauté de Communes de la Région d'Yvetot : Mme Sambel, service technique.
- Communauté d'agglomération du Havre : M Lavoué, service urbanisme.

Organismes de lutte contre les inondations :

- Association Régionale pour l'Etude et l'Amélioration des Sol (AREAS) : M Ouvry, président et M Ducatez, chargé de la gestion "Inondations, Ruissellement et Erosion".
- Syndicat de Bassin Versant Valmont Ganzeville : Mme Belleoncle, animatrice et M Petit, conseiller agricole.
- Syndicat de Bassin Versant Veules – Dun : Mme Heudron, conseillère en hydrologie.
- Syndicat de Bassin Versant Durdent : M Perelle, animateur.
- Syndicat de Bassin Versant Etretat : M Torlasco, animateur.
- Syndicat de Bassin Versant de l'Austreberthe : Mme Druhen, animatrice.

Organismes de gestion des rivières :

- Syndicat de rivière de la Valmont Ganzeville : M Michoux, président et Mme Jouet, garde de rivière.

Organismes liés à des activités récréatives et/ou de protection de l'environnement :

- Office du tourisme de St Valéry en Caux : Mme Bachelet, responsable secteur Caux Maritime.
- Fédération de chasse : M Coquatrix, président.
- Fédération de pêche : M Auchard, président.
- Maison de l'Estuaire : Mme Chartier, animatrice et M Aulert, chargé avifaune.
- AREHN : M Thoumire, président adjoint.

Agriculteurs : 3

Annexe 2 : Récapitulatif des rapports entre usages en Pays de Caux.

Nature du bien support	Famille d'usages concurrents.		Nuisance	Origine
	Emetteur	Récepteur		
Conflits autour des eaux superficielles				
** Conflits ou tensions existant avant la création des syndicats de bassin versant.*				
Eaux superficielles	Productif (agriculture)	Résidentiel, récréatif (pêche, chasse, tourisme de bord de mer), productif (agriculture) et industriel.	Coulées de boue, inondations, pollution des plages, mortalité piscicole,...	Pratiques culturales, arasement des haies,
	Résidentiel			Urbanisation importante, négligeant parfois les risques.
**Conflits ou tensions émergeant depuis la création des syndicats de bassin versant.*				
Foncier	Aménageurs	Productif (agriculture) et résidentiel.	Perte de terrain.	Construction d'ouvrages de lutte contre les inondations.
Ouvrages de lutte contre les inondations.	Communes d'un même Syndicat de bassin versant.		Absence de construction d'ouvrages dans certaines communes.	Limitation des financements qui nécessite faire des choix, compétences des syndicats limitées au rural.
Conflits autour de l'eau potable				
Eau potable	Productif (agriculture)	Résidentiel	Pollution de captage par les sédiments (turbidité)	Pratiques culturales, arasement des haies,
	Résidentiel			Urbanisation importante.
Captage d'eau potable.	Syndicats d'eau	Productif (agriculture)	Contraintes sur les pratiques agricoles	Mesures de protection des points de captage pour réduire les problèmes de turbidité.
Captage d'eau potable.	Productif (agriculture)	Syndicats d'eau et résidentiel.	Retard dans la mise en place des périmètres de protection	Rejet des contraintes associées aux périmètres de protection de captage.
Conflits autour des rivières				
Rivières	Certains Syndicats de bassin versant ou Syndicats de rivière.	Récréatif (pêche) et protection de la nature.	Dégradation des écosystèmes aquatiques.	Nature et intensité des travaux d'entretien des rivières.
Eau des rivières	Industriel	Récréatif (pêche) et protection de la nature.	Pollution de l'eau.	Activités polluantes et rejets dans la rivière.
Rivière et poissons	Propriétaires d'ouvrages sur les rivières.	Récréatif (pêche)	Contraintes sur les populations piscicoles.	Ouvrages constituant des obstacles pour les poissons et absence de travaux permettant la libre circulation des poissons.

Conflits autour de l'Estuaire de la Seine				
** Conflits ou tensions liées à l'aménagement du port du Havre.*				
Estuaire de la Seine	Industriel (Port 2000)	Récréatif (pêche, chasse), productif (agriculture, exploitation des roseaux) et protection de la nature)	Urbanisation d'espaces naturels.	Extension des quais.
Estuaire de la Seine (marais)	Protection de la nature (Réserve Naturelle)	Récréatif (chasse)	Destruction de gabions.	Extension de la Réserve Naturelle (mesure compensatoire de Port 2000)
** Conflits liés à la gestion de la Réserve Naturelle.*				
Estuaire de la Seine (marais de la Réserve Naturelle)	Protection de la nature (Réserve Naturelle), récréatifs (chasse et pêche) et productifs (agriculture et exploitation des roseaux)		Perturbation des activités, pression sur la biodiversité,…	Gestion des niveaux d'eau dans les marais.
Estuaire de la Seine (marais de la Réserve Naturelle)	Récréatif (chasse)	Protection de la nature	Perte d'animaux et poids sur la biodiversité.	Chasse dans la Réserve Naturelle.
Estuaire de la Seine (marais de la Réserve Naturelle)	Productif (exploitation des roseaux)	Protection de la nature (Réserve Naturelle)	Destruction biodiversité	Brûlis de roseaux.
Estuaire de la Seine (marais de la Réserve Naturelle)	Productif (agriculture)	Protection de la nature (Réserve Naturelle)	Pollution de l'eau et perte de biodiversité.	Maintien de cultures (maïs) sur des marais de la RN.
Conflits liés à la pression foncière				
Parcelles agricoles	Agriculteurs partant à la retraite.	Agriculteurs encore en activité.	Réduction des surfaces agricoles disponibles.	Spéculation autour des terres.
Foncier	Productif (agriculture), lutte contre les inondations (Syndicats de bassin versant) et résidentiel.		Perturbation des activités, hausse des prix,...	Pression foncière.
Conflits d'accès				
** Conflits entre activités productives et récréatives.*				
Chemins	Productif (agriculture)	Récréatif (randonnée)	Destruction des chemins de randonnée.	Inclusion de ces chemins dans les parcelles, passage d'engins.
** Conflits entre activités récréatives.*				
Rivières (basses vallées)	Récréatif (chasse)	Récréatif (pêche)	Restriction d'accès.	Propriétés privées avec présence gabions.
Rivières	Récréatif (canoë-kayak)	Récréatif (pêche)	Perturbation de l'activité.	Passage des canoës-kayaks.

Annexe 3 – Synthèse de la PQR – Pays de Caux

Chasse aux oiseaux migrateurs dans l'estuaire de la Seine

Evénement 1 (11 articles) : la suppression de 4 gabions de chasse dans le cadre de port 2000 provoque la colère de chasseurs

Date : juillet à décembre 2001

Antériorité : L'extension du Port autonome du Havre (Port 2000) s'accompagne de mesures compensatoires dont le doublement de la surface de la réserve naturelle en baie de Seine. La presse félicite une concertation efficace et sans conflits.

Matérialité locale :

Bien support : Marais de l'estuaire

Objet du conflit : La suppression de quatre gabions (cabanes de chasse) en lien avec l'extension de la réserve naturelle provoque le courroux des chasseurs.

Elément déclencheur du conflit : annonce de la fermeture des gabions - le conflit est aussi très étroitement lié aux revendications sur les dates de fermeture

Usages en question : chasse, protection de la faune sauvage

Acteurs : ACDPM (association de chasse sur le domaine public maritime), Etat (garde-chasse), Verts

Causes potentielles :

Manifestation : perturbation du trafic portuaire par occupations répétées d'une écluse au Havre, manifestation devant la préfecture de Rouen, occupation des gabions, "fermeture" du marais, échauffourée avec les garde-chasse

Evolution : l'annonce de l'occupation des gabions provoque une réaction très ferme du préfet qui prévient d'une absence totale d'indulgence en cas d'infractions et rappelle que les chasseurs ont été associés à la concertation. L'occupation et la "fermeture" du marais donne lieu à une intervention des forces de l'ordre, qui débouche sur une bagarre générale avec les garde-chasse et la forte dégradation de véhicules de fonctionnaires. La poursuite de trois chasseurs au tribunal correctionnel met fin au mouvement. Les chasseurs sont condamnés à 1 an de suspension de permis de chasse et 6 mois de suspension de permis de conduire.

Les Verts déclarent leur soutien aux garde-chasse.

Evénement 2 (14 articles) : les chasseurs 76 s'opposent à la date de fermeture de la chasse au gibier d'eau et aux migrateurs

Date : juillet 2001 - avril 2002

Antériorité : le climat est très tendu en raison des la fermeture de gabions (cabanes de chasse) dans le cadre de Port 2000

Matérialité locale :

Bien support : estuaire de la Seine

Objet du conflit : l'anticipation de la date de fermeture de la chasse aux migrateurs provoque la colère des chasseurs

Elément déclencheur du conflit : recours en justice l'association ASPAS contre l'arrêt préfectoral fixant la date de la chasse au-delà de la date conforme à la directive oiseaux de 1979.

Usages en question : chasse, protection de la faune sauvage

Acteurs : chasseurs (Fédération des chasseurs 76, ACDPM, UNFDC), Etat (préfet), associations de protection de l'environnement (ASPAS: association pour la protection des animaux sauvages, LPO)

Causes potentielles : plusieurs décisions de justice convergent vers une anticipation des dates prévues de fermeture de la chasse. Les chasseurs jugent les propositions ministérielles irrecevables, dénoncent un simulacre de négociation, un manque de dialogue, une bureaucratie incompétente (au niveau scientifique et humain) qui ne tient pas compte du rôle de conservation des milieux naturels par la chasse et de sa dimension culturelle.

Suite à la décision du TA, anticipée par le Préfet, qui donne raison à l'ASPAS, les chasseurs dénoncent des avis contradictoires, la partialité des jugements, et des manœuvres politiciennes et électoralistes. Ils se sentent méprisés.

Manifestation : Côté protection de la faune: recours au TA de l'ASPAS pour annulation de l'arrêté préfectoral, forte médiatisation (Paris Normandie); Côté chasseurs, les représentants claquent la porte des négociations ministérielles. Manifestations (blocage du Pont de Normandie, opération péage gratuit), politisation du discours (la chasse du marais est la chasse du pauvre: les chasseurs de l'estuaire sont des ouvriers qui votaient à gauche et promettent un virement de 180° vers CPNT et St-Josse). Passage outre la décision de justice (chasse hors période par les chasseurs de l'ACDPM).

Sur le plan national: recours au conseil d'Etat de la LPO et autres associations pour contester la loi chasse du 1er août 2000 trop laxiste sur le gibier d'eau; recours de l'UNFDC (union nationale des chasseurs) au conseil d'Etat pour contester la même loi chasse trop restrictive selon eux.

Evolution : le conseil d'Etat donne raison aux protecteurs de la faune en annulant partiellement la loi chasse de 2000. Ceci provoque une forte politisation du débat: CPNT promet une riposte sur le terrain politique; les Verts se félicitent de la "courageuse" décision du gouvernement. Malgré le discours apaisant de la fédération de chasse notamment dans la presse (prône le dialogue avec les autres usagers de la nature et avec l'administration), les chasseurs de l'ACDPM passent outre la décision de justice et continuent de chasser après la date de fermeture légale.

Port 2000

Une forte communication a lieu sur Port 2000 (extension du port autonome du Havre), en particulier sur les aspects économiques mais également sur le travail de concertation et surtout sur les actions de protection de la faune sauvage et le suivi scientifique assuré (5 articles).

Un conflit est rapidement évoqué: celui avec l'association écologiste Robin des bois qui dépose un recours en référé au conseil d'Etat pour assurer le déminage du site avant le commencement des travaux (juillet 2001, 1 article). Le déminage, anticipé par le port autonome, suspend provisoirement les travaux.

Liaison Yvetot-Barentin (RN15) (tensions - 12 articles)

Date : octobre 2001 - mai 2002

Antériorité : l'aménagement de l'axe Yvetot-Barentin est très attendu depuis longtemps. Les deux municipalité déposent des motions pour accélérer le dossier et sensibiliser les décideurs La dangerosité de la RN15 n'est contestée par personne, mais la concrétisation de la dernière section autoroutière est retardée depuis 1998 (DUP) faute de consensus politique sur son financement et son tracé. Devant les réticences (contestation de la DUP au TA) la préfecture a fait réaliser des études complémentaires, désormais publiques.

Matérialité locale :

Bien support : axe routier

Objet du conflit : tracé du projet de doublement de la RN15

Elément déclencheur du conflit : Proposition des trois tracés par le Préfet

Usages en question : circulation (transport), cadre de vie, sécurité

Acteurs : CG76, municipalité (Barentin), Etat (DDE), Verts

Causes potentielles : la municipalité de Barentin juge l'un des tracés trop dangereux et estime qu'il dégraderait fortement le cadre visuel.

Manifestation : médiatisation

Evolution Le CG76 souhaite l'élargissement du tracé actuel de la RN15, ce à quoi s'oppose la municipalité de Barentin qui juge l'option trop dangereuse, coûteuse et nuisible au cadre de vie des Barentinois (paysage). Le conseil municipal de Barentin réclame une réunion d'information. Les Verts, selon l'avis de la DDE, préconisent une autoroute mais insistent sur la fragilité du milieu et s'opposent à une péage "dissuasif". Le CG76 fait alors réaliser sa propre étude pour défendre la thèse d'un dédoublement de la RN15. Le nouveau scénario est plutôt bien accueilli, mais les riverains tiennent à rester vigilants sur l'habitat, les nuisances sonores et les contraintes agricoles.

RN 29 (3 articles)

Date: février - mai 2002

Bien support : axe routier
Objet du conflit : nuisances liées au réaménagement de la RN 29
Elément déclencheur du conflit :
Usages en question : circulation (transport), cadre de vie, sécurité
Des travaux d'aménagement sont prévus pour pallier à l'état catastrophique de la RN 29 . Pour les riverains de la RN29, les troubles sont nombreux: désagréments sonores, insécurité, route dégradée,... Certains riverains manifestent vivement leur inquiétude face à ce projet: stationnement, sécurité des piétons, vitesse excessive, vibrations, pistes cyclables, rehaussement de la route, ruissellement des eaux pluviales. "Si on rencontre des dégâts des eaux, on se mobilisera et on portera plainte attaque un riverain. les différents points devraient être étudiés point par point.

Pollutions

Evénement 1 (juin 2001 - 1 article): Polémique au sein de l'assemblée départementale à propos du financement d'une unité de cogénération classique (gaz naturel) au lieu d'une unité de valorisation des déchets de raffinage (rejets gazeux)

Evénement 2 (août 2001 - 1 article): Suite à une pollution industrielle sur le port de Rouen (nuage toxique SO2), le Préfet a suspendu l'activité de l'atelier de fabrication et exige un rapport explicatif des causes de l'accident et des mesures préventives prévues. L'entreprise va devoir acheter l'acide sulfurique à l'extérieur pour assurer sa production d'engrais.

Evénement 3 (octobre 2001 - 1 article): Une odeur forte et agressive stagne depuis plusieurs jours dans l'agglomération et provoque la colère et l'inquiétude des havrais. Son origine est encore inconnue.

Evénement 4 (février 2002 - 2 articles): La raffinerie Mobil Exxon (société Esso) de ND-de-Gravenchon est condamnée à une amende de 1500 € pour pollution portuaire aux hydrocarbures lors d'un épisode de forte pluviométrie en mars 2001. Le Préfet avait déféré la société au TA de Rouen.

La presse fait état de nombreuses et graves autres pollutions (industrielles et agricoles: "La Seine saturée de pesticides") mais sans que des conflits soient relatés.

Silo Lepicard à Yerville (2 articles)

Date: mars - avril 2002

Bien support : silo agricole

Objet du conflit : risque ("syndrome AZF")

Elément déclencheur du conflit : AZF…

Usages en question : activité agricole, cadre de vie, sécurité

L'ancien silo pouvant être dangereux pour le voisinage, son exploitation est interdite par décret depuis le 15 novembre. Les établissements Lepicard ont déposé un permis de construire pour un nouveau bâtiment (céréales et engrais), déplacé de 700m (hors du village). Les élus s'inquiètent de sa proximité avec le futur groupe scolaire. Ph. Lepicard exprime sa colère face à un reportage télé sur son entreprise, à propos des établissements dangereux (cf. Toulouse AZF). Il se justifie sur l'absence de danger. Il met par ailleurs en cause la municipalité qu'il accuse de vouloir le faire partir de la commune. Le maire et le conseil municipal nient et affirment avoir toujours soutenu l'entreprise.

Conflits de voisinage

Evènement 1 (mars 2002 - 1 article): L'annonce de l'extension d'un magasin Castorama sur une zone commerciale limitrophe entre la commune de Barentin et celle de Roumare provoque le mécontentement de la seconde qui dénonce un manque de concertation (habitations limitrophes).

Evènement 2 (avril 2002 - 1 article): Les riverains se plaignent de mauvaises odeurs à la station d'Ancrétieville - Saint-Victor. Le maire s'en fait l'écho auprès du syndicat des eaux de Yerville. Ces odeurs proviendraient de malfaçons dans la fabrication de la station. Une autre commune du syndicat a connu le même problème et le syndicat a entrepris une action en justice contre l'entreprise.

Gens du voyage

Un conflit a lieu en septembre à Pissy - Pôville (2 articles). A la mi-août, une décision de justice prévoyant l'expulsion de gens du voyage installés sur la zone artisanale, était restée inappliquée. Furieux du retour des nomades, le maire accuse le Préfet de manque de volonté.

Rave Party

Evénement1: novembre 2001 (1 article) - Rave party à Villers-Ecalle: deux plaintes sont déposées pour graffitis (riverain) et dégradations matérielles (usine SMEN).

Evénement 2: décembre 2001 (1 article) - Rave party à Bolbec: incendie de 600 balles de paille, mais aucune plainte relatée.

Agriculture

La presse fait état de nombreux "problèmes" liés à l'agriculture (érosion, destruction de haies, remembrements) mais aucun conflit n'est relaté.

Pression foncière

La confédération paysanne et l'union syndicale agricole (FNSEA - CDJA) communiquent sur l'augmentation incessante de la pression foncière (réunions, forums, visites d'exploitations).

Inondations, érosion, ruissellement

La presse relate très largement les conséquences des forts épisodes pluvieux dont est victime la Haute-Normandie depuis plusieurs années. 53 articles sont consacrés à ces événements sur les différents bassins versants étudiés. La tension est perceptible à de nombreuses occasions, à travers l'inquiétude des riverains, mais aucun conflit n'est ouvertement relaté. Des associations de victimes sont créées pour la lutte contre les inondations, des réunions d'information sont organisées. Les activités agricoles (10 articles sur 53) ne sont jamais montrées du doigt, mais au contraire sont pointées, soit en victimes des inondations, soit en tant que partenaires privilégiés de la lutte contre les inondations et contre l'érosion (opération "cultures intermédiaires").

Risque industriel

La presse relate très largement les débats qui ont eu lieu autour du risque industriel suite à l'accident de Toulouse. Une soixantaine d'articles sont rédigés à propos de ce débat sur la période étudiée, des dossiers entiers y sont consacrés dans les pages régionales du *Paris-Normandie*.

Toutefois, si les cellules de travaux, les réunions d'informations sont très nombreuses et médiatisées, ce débat ne fait pas de place à la polémique et semble au contraire, selon la presse, organisé dans le consensus le plus total malgré les très fortes inquiétudes qui règnent dans ce département très fortement industrialisé.

Chapitre 6

Le contentieux judiciaire et administratif en Seine-Maritime : des usages controversés dans des actions collectives et le poids des risques industriels

Thierry Kirat, Christine Lefranc, Romain Melot

Le département de la Seine-Maritime est marqué, de manière générale, par des situations conflictuelles relatives à différentes problématiques : les phénomènes d'inondation et de ruissellement érosif dans le pays de Caux envisagés précédemment (cf. **chapitre 5**), la pollution des eaux et la préservation des zones humides dans l'estuaire de la Seine, les activités industrielles et de stockage de produits chimiques et pétrochimiques dans la zone industrialo portuaire du Havre, le développement des infrastructures autoroutières au cours des vingt dernières années, etc.

A l'instar de la Loire-Atlantique, la conflictualité dans ce département est multiforme, mais elle s'y polarise sur deux questions majeures : d'une part, la Seine-Maritime voit des conflits être engagés dans des logiques d'action collective orientées vers la discussion des changements des usages ou leur approfondissement, notamment dans les domaines des zones humides, de l'exploitation des ressources halieutiques et des aménagements ; d'autre part, les risques industriels et technologiques sont l'objet de la confrontation entre les intérêts économiques et ceux de la prévention des accidents industriels par l'action de l'administration.

La section 1 présentera la nature, les objets et les acteurs des conflits d'usage portés devant les tribunaux judiciaires et administratifs. La section 2 exposera les résultats de l'analyse lexicale des décisions de justice, qui confirmera le diagnostic de la polarité des conflits qui marquent le département.

Section 1 – Nature, objets et acteurs des conflits d'usage portés devant les tribunaux judiciaires et administratifs

A l'instar de la Loire-Atlantique, le premier trait particulier du contentieux dans le département de la Seine-Maritime réside dans le caractère marginal des conflits portés devant les juridictions judiciaires par rapport à ceux portés devant les juridictions administratives (**tableau 1**). La nette prédominance du contentieux administratif s'affirme à partir de 1995, qui voit s'entamer le développement des affaires portées devant la Cour administrative d'appel de Nantes puis celle de Douai après sa création en 1999, et du Conseil d'Etat.

Tableau 1
Evolution des flux d'affaires devant les tribunaux judiciaires et administratifs (nombre de décisions rendues, Seine-Maritime, 1981-2003)

			dont	
	Cour de cassation	Juridictions administratives	Conseil d'Etat	Cours administratives d'appel
1981-1985	5	3	3	_
1986-1990	5	6	6	_
1991-1995	10	14	6	8
1996-2000	2	33	7	26
2001-juillet 2003	2	20	1	19
Total	**24**	**76**	**23**	**53**

1 – LES OBJETS DES CONFLITS

Les conflits recensés se rapportent à plusieurs catégories génériques, saisies de manière affinée dans les tableaux suivants. De la même manière que dans les autres départements étudiés, ces catégories sont les suivantes :

1. les *modes d'occupation des sols*, qui concernent des conflits relatifs : aux plans d'occupation des sols et aux aménagements foncier, aux projets d'infrastructures impliquant une enquête d'utilité publique, et aux permis de construire ou autres documents d'urbanisme ;
2. les *activités réglementées*, notamment les installations classées pour la protection de l'environnement relevant de la loi de juillet 1976. Plus généralement, sont concernées toutes les activités supposant une autorisation administrative d'exploiter ou de rejets ;
3. l'*environnement*, pris dans trois composantes: les nuisances olfactives ou sonores, la pollution de l'air, de l'au ou du sol et la dégradation du milieu naturel touchant la faune ou la flore sauvages ;
4. la *chasse*, qui renvoie à la délimitation des territoires des associations communales de chasse, aux dates d'ouverture de la chasse et aux espèces concernées ;
5. les *autres objets* de conflits sont : l'expropriation pour cause d'utilité publique, les restrictions d'accès à des parcelles ou propriétés, la valeur du foncier bâti ou non bâti, les troubles ordinaires de voisinage, etc.

Tableau 2
Objet du contentieux administratif et judiciaire (Seine-Maritime)

	Effectif	%
Modes d'occupation des sols	**21**	**21**
Plan d'occupation des sols, aménagement foncier	3	3
Projet d'infrastructure, enquête publique	7	7
Permis de construire	11	11
Activités réglementées	**28**	**28**
Autorisation d'exploiter, ICPE	25	25
Autorisation de rejets	3	3
Environnement	**14**	**14**
Nuisance olfactive ou sonore	5	5
pollution air, eau, sols	9	9
Dégradation du milieu (Faune, flore)	_	_
Chasse (territoires, dates, espèces)	**10**	**10**
Autres		
Expropriation	2	2
Restriction d'accès	9	9
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	10	10
Voisinage	5	5
Autre	1	1
Total	**100**	**100**

Deux domaines apparaissent importants dans le contentieux en Seine-Maritime :

- les activités industrielles réglementées, qui représentent 28% des affaires ;
- les modes d'occupation des sols, qui représentent 21% du contentieux judiciaire et administratif.

Les atteintes à l'environnement naturel ou humain sont moins présentes qu'en Loire-Atlantique : elles ne représentent ici que 14% des affaires, contre 17,5% dans le département de la Loire-Atlantique. De plus, on ne recense en Seine-Maritime aucun cas mettent en jeu la dégradation de la faune ou de la flore, alors que cette matière est présente en Loire-Atlantique (5,5% des affaires). La Seine-Maritime se singularise également par la faiblesse de la part des conflits liés à la chasse : cette matière représente 10% des affaires, contre 13,9 en Loire-Atlantique et 16,3% en Isère.

Nous pouvons également noter que les activités économiques réglementées sont inégalement présentes dans les deux départements industrialo-portuaires : alors que leur place est importante en Seine-Maritime, elle ne représentent que 19,4% des affaires en Loire-Atlantique.

Les affaires portées devant la Cour de cassation sont d'un effectif limité, notamment par rapport au département de l'Isère au sein duquel les conflits devant les juridictions judiciaires sont deux fois plus nombreux.

Comme en Loire-Atlantique, l'essentiel de ces conflits concerne des questions d'accessibilité des fonds, c'est-à-dire de servitudes de passage (**tableau 3**). Mais la Seine-Maritime présente des traits particuliers :

- le poids des conflits relatifs à des nuisances olfactives et sonores (12,5%, contre 8,3% en Loire-Atlantique et 3,5% en Isère) ;
- la présence d'un contentieux pénal relatif aux installations classée et à la chasse, alors que nous n'avons recensé aucun arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation sur ces matières en Isère et en Loire-Atlantique.

Tableau 3
Objet du contentieux judiciaire (Seine-Maritime)

	Effectif	%
Restriction d'accès	9	37,5
Voisinage	5	20,8
Nuisance olfactive/sonore	3	12,5
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	2	8,4
Autorisation administrative d'exploiter, ICPE *	2	8,4
Expropriation	1	4,2
Pollution air, eau, sol	1	4,2
Chasse	1	4,2
Total	**24**	**100**

* : *affaires pénales*

Le contentieux judiciaire intervenant peu dans la structure de la conflictualité dans le département, la structure du contentieux administratif est similaire à cette dernière (**tableau 4**) : les modes d'occupation des sols et les activités industrielles réglementées en constituent les composantes les plus importantes.

Tableau 4
Objet du contentieux administratif (Seine-Maritime)

	Effectif	%
Modes d'occupation des sols	**21**	**27,7**
Plan d'occupation des sols, aménagement foncier	3	4
Projet d'infrastructure, enquête publique	7	9,2
Permis de construire	11	14,5
Activités réglementées	**30**	**34,2**
Autorisation d'exploiter, ICPE	23	30,3
Autorisation de rejets	3	3,9
Environnement	**10**	**13,1**
Nuisance olfactive/sonore	2	2,6
Pollution air, eau, sol *	8	10,5
Chasse (territoires, dates, espèces)	**9**	**11,9**
Autres		
Expropriation	1	1,3
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	8	10,5
Autre	1	1,3
Total	**76**	**100**

** dont six arrêts de la Cour administrative d'appel de Paris*

La question la plus importante du domaine « occupation des sols » est celle des permis de construire, dont une large part concerne des usages économiques. Mais, surtout, le principal domaine dans lequel les juridictions administratives sont sollicitées est celui des activités industrielles réglementées, notamment des installations classées pour la protection de l'environnement relevant de la loi de juillet 1976.

Alors qu'en Loire-Atlantique les activités de la cour administrative d'appel et du Conseil d'Etat sont peu différenciées, cette caractéristique ne se retrouve pas en Seine-Maritime (**tableaux 5 et 6**) :

- les cours administratives d'appel traitent essentiellement du contentieux des activités industrielles réglementées, qui représentent près de la moitié de l'activité des cours de Nantes et de Douai en matière de conflits d'usage.[63]
- l'activité du Conseil d'Etat est, à l'image de la Loire-Atlantique et de l'Isère, fortement polarisée sur le contentieux de légalité de la réglementation de la chasse (26,2% de ses arrêts), mais concerne de manière significative les conflits relatifs aux modes d'occupation des sols (POS et aménagements fonciers ; projets d'infrastructure impliquant une enquête publique ; permis de construire). Cependant, cette part (34,8%) identique à celle de l'Isère (34,9%) est inférieure à celle constatée en Loire-Atlantique (42,6%).

Tableau 5
Objet du contentieux devant les cours administratives d'appel de Nantes et de Douai (Seine-Maritime)*

	Effectif	%
Modes d'occupation des sols	**13**	**27,7**
Plan d'occupation des sols, aménagement foncier	2	4,2
Projet d'infrastructure, enquête publique	3	6,4
Permis de construire	8	17,1
Activités réglementées	**23**	**49**
Autorisation d'exploiter	23	49
Autorisation de rejets	_	_
Environnement	**2**	**4,2**
Nuisance olfactive/sonore	_	
Pollution air, eau, sol **	2	4,2
Dégradation du milieu (faune, flore)	_	
Chasse (territoires, dates, espèces)	**3**	**6,4**
Autres		
Expropriation	1	2,1
Restriction d'accès	_	
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	4	8,5
Autre	1	2,1
Total	**47**	**100**

** avant la création de la cour administrative de Douai(1999), la Seine-Maritime était du ressort de la cour administrative d'appel de Nantes*

*** sont ici exclus 6 arrêts de la cour administrative d'appel de Paris rendus dans des conflits entre l'ADEME et des entreprises localisées en Seine-Maritime quant à la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique*

[63] Ce pourcentage serait plus important si l'on retenait six arrêts (exclus du tableau 5) rendus par la Cour administrative de Paris, dans des contentieux entre l'ADEME et des entreprises ayant un site d'exploitation en Seine-Maritime, dans le domaine de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique (qui est de la compétence de la cour de Paris).

Tableau 6 **Objet du contentieux devant le Conseil d'Etat (Seine-Maritime)**		
	Effectif	**%**
Modes d'occupation des sols	**8**	**34,8**
Plan d'occupation des sols, aménagement foncier	1	4,4
Projet d'infrastructure, enquête publique	4	17,4
Permis de construire	3	13
Activités réglementées	**3**	**13**
Autorisation d'exploiter	_	
Autorisation de rejets	3	13
Environnement	**2**	**8,6**
Nuisance olfactive/sonore	2	8,6
Pollution air, eau, sol	_	
Chasse (territoires, dates, espèces)	**6**	**26,2**
Autres		
Expropriation	_	
Dégradation du milieu (faune, flore)	_	
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	4	17,4
Total	**23**	**100**

Les impacts évoqués dans les conflits sont présentés dans le tableau suivant (**tableau 7**). Deux types d'impacts se distinguent nettement :

- le cadre de vie (29% des affaires) ;
- le foncier bâti et non bâti (26% des affaires).

Alors que les biens de nature (faune, flore, zones humides) représentent 23,1% des affaires en Loire-Atlantique, ce pourcentage n'est que de 9% en Seine-Maritime, ce qui dénote une sensibilité écologique du département relativement faible.

Tableau 7 **Impacts en jeu dans les conflits (Seine-Maritime)**		
	Effectif	**%**
Habitat	3	3
Paysage	_	_
Foncier bâti et non bâti	26	26
Air	5	5
Cadre de vie	29	29
Ressource en eau	2	2
Milieu aquatique	11	11
Biens de nature	9	9
Autre	14	14
Inconnu	1	1
Total	**100**	**100**

La répartition des affaires devant les juridictions administratives selon les autorités administratives en cause (**tableau 8**) fait apparaître que, comme en Isère, les décisions du préfet sont fortement impliquées dans le contentieux (40,8% en Seine-Maritime, et 47,5% en Isère) alors que les décisions des maires sont relativement moins mises en jeu dans le contentieux administratif qu'en Loire-Atlantique (13,1% en Seine-Maritime, 23,8% en Loire-Atlantique).

Tableau 8 **Autorité administrative en cause (contentieux administratif, Seine-Maritime)**		
	Effectif	**%**
Commune	10	13,1
Autre collectivité locale	3	4
Préfet	31	40,8
Ministre	9	11,8
Autre autorité administrative	23	30,3
Aucune ou inconnue	_	_
Total	**76**	**100**

Les actions du préfet mises en cause se répartissent à part égale en deux catégories principales:

- des décisions visant à assurer la sécurité des installations industrielles classées, par l'édiction de mesures de prescriptions complémentaires ou de mesures de mise en conformité des installations[64];
- des décisions prises en faveur du développement du territoire, soit par la création d'infrastructures d'utilité publique[65], la délivrance de permis de construire[66], d'autorisations administratives d'exploiter[67] ou de pratiquer des rejets en mer[68], ou des recours en annulation de refus des maires de délivrer des permis de construire ou certificats d'urbanisme positif[69].

Quant à la présence des communes dans le contentieux, elle concerne les décisions des maires prises dans deux perspectives antagoniques :

- des décisions allant dans le sens de la préservation du cadre de vie sur le territoire de la commune, qui se traduisent par des refus de permis de construire[70] ou des actions de réglementation de la circulation de camions[71] ;

---

[64] *Groupement d'intérêt économique Norgal*, CAA Nantes, 5 mai 1994 (autorisation d'exploiter assortie de prescriptions complémentaires), *SCI Bertrand*, TA Rouen, 29 janv. 1996 (*idem*), *Société Ecofer Rouen, Société Rouen Métal*, CAA Nantes, 6 oct. 1999 (consignation d'une somme correspondant au coût de réalisation d'une étude de l'état actuel d'un terrain et de recherche de pollution par épandage de P.C.B.), *Compagnie des bases lubrifiantes*, CAA Douai, 23 févr. 2000 (prescriptions complémentaires), *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, CAA Douai, 11 oct. 2001 (mise en conformité des installations d'une usine d'incinération d'ordures ménagères), *Me Dulière, syndic de liquidation de la S.A. des réveils Bayard*, CAA Nantes, 16 déc. 1998 (mesures relatives à la sécurité et à la remise en état d'un site), *Société Primagaz*, CAA Nantes, 23 déc. 1993 (prescriptions complémentaires), *S.A. SMEG*, CAA Douai, 6 déc. 2001 (suspension de l'exploitation d'un silo à grains), *Me Dulière, syndic de liquidation de la S.A. des réveils Bayard*, CAA Douai,27 sept. 2001 (consignation d'une somme correspondant au coût des travaux d'assainissement d'un site).

[65] *Buisson et autres*, CAA Douai, 20 déc. 2001 (déclaration d'utilité publique des travaux de liaison de la RD 86 avec la RN 15 et l'A15 sur le territoire des trois communes).

[66] *Commune d'Ambrunesnil et comité de défense de la population pour la protection de son environnement et de sa santé*, CAA Douai, 3 avr. 2003 (permis de construire deux bâtiments à usage de porcherie), TA Rouen, commune d'Ambrumesnil, 22 févr. 2000 (*idem*), *commune d'Ambrunesnil*, CAA Douai, 25 avr. 2002 (*idem*)

[67] *Association de la vallée d'Yères*, TA Rouen, 30 juin 2000 (carrière de sables et graviers), *Commune de Saint Martin de Gaillard et autres*, TA Rouen, 3 févr. 2000 (*idem*), *Gurdjian et autres*, TA Rouen, 12 avr. 2001 (carrière de graves alluvionnaires), *Association pour la défense et le développement de la presqu'île de Brotonne*, TA Rouen, 22 sept. 1999 (aménagement d'un parc d'activité), *Association de défense des habitants des Essarts et autres riverains*, CAA Nantes, 23 juin 1999 (récépissé de déclaration d'installation classée pour le stockage et la distribution de ciment), *Dutot et SARL Dutot*, TA Rouen, 30 juin 2000 (exploitation d'une unité de séchage de boues industrielles).

[68] *Syndicat des marins pêcheurs de la baie de Seine et autres*, CE, 20 nov. 1989 (autorisation de déversement en mer de phosphogypses provenant d'une usine Rhône-Poulenc de Grand-Quevilly), *Syndicat des marins pêcheurs et autres*, CE, 20 nov. 1989 (*idem*)

[69] *Ministre de l'équipement*, CAA Douai, 20 déc. 2002 (annulation par le préfet d'un certificat d'urbanisme positif relatif à la construction d'animaux d'élevage).

[70] *Préfet de la Seine-Maritime*, CE, 6 mai 1996 (refus du maire de Saint-Sauveur-d'Emalleville d'accorder le permis de construire un chenil à la société havraise de protection des animaux), *Fontaine*, CAA Nantes, 26 mai 1999 (refus du maire de Bois-Guillaume d'accorder un permis de construire un supermarché détruit par un incendie), *commune de Boos,* CE, 1er oct. 1993 (refus de proroger un permis de construire), *Fleury et Vimal de Saint Pal*, CAA Douai, 25 oct. 2001 (certificat d'urbanisme négatif).

[71] Société *SOTRALOC-POSTEL-Société Les Carrières d'Anneville et autres*, CE, 27 sept. 1991 (interdiction de traversée de la commune de La Bouille par les poids lourds de plus de cinq tonnes de 12h à 14h).

- des décisions d'urbanisme et d'aménagements allant dans le sens du développement de la commune.[72]

Quant aux décisions des autres autorités administratives, les autorités concernées sont à titre principal les tribunaux administratifs dont les jugements font l'objet de recours ; mais elles concernent également l'ADEME, la Commission départementale d'aménagement foncier, le Port autonome du Havre et un syndicat intercommunal d'assainissement.

Dans le premier cas (appel de jugements de tribunal administratif), les voies de recours sont exercées :

- soit contre des jugements qui contrarient les projets de développement[73] ;
- soit contre ceux qui favorisent les projets d'activités ou les établissements industriels.[74]

La présence de l'ADEME concerne une série d'affaires dans lesquels les entreprises sises en Seine-Maritime contestent (avec succès) la légalité de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique pour laquelle l'agence a émis des titres de perception[75]. Quant à la commission d'aménagement foncier, elle voit certaines de ses décisions de remembrement contestées.[76]

La présence du Port autonome du Havre ne concerne pas tant son extension en tant que telle que des dommages subis par un immeuble du fait de travaux d'aménagements d'une plate forme ferroviaire et de la modification du système d'évacuation des eaux pluviales et des eaux ménagères.[77]

2 – LES ACTEURS DE LA CONFLICTUALITE

Les acteurs de la conflictualité portée devant les tribunaux peuvent être saisis sous l'angle de l'identité de l'auteur de la saisine. Les demandeurs devant la Cour de cassation sont, pour 70,9% d'entre eux, des particuliers **(tableau 9**).

Tableau 9 **Demandeur (contentieux judiciaire, Seine-Maritime)**		
	Effectif	**%**
Particulier	17	70,9
Commerçant ou entreprise de services	3	12,5
Association de pêcheurs	2	8,3
Industriel ou artisan	2	8,3
Total	**24**	**100**

[72] *Préfet de la Seine-Maritime*, CAA Nantes, 13 mai 1998 (certificat d'urbanisme positif relatif à l'implantation d'un chenil), *Lalouelle*, CAA Douai, 23 mai 2002 (révision du POS en vue de l'aménagement d'une ZAC), *Société des établissements Davey Bickford Smith et Compagnie*, CAA Nantes, 17 nov. 1999 (expropriation en vue d'une opération d'aménagement).

[73] Les jugements du TA de Rouen dont le contenu contrarie les projets économiques sont les suivants : *S.C.E.A. de Tessy/commune d'Ambrunesnil*, CAA Douai, 25 avr. 2002 (annulation par le TA de l'autorisation préfectorale d'extension d'un élevage), *Association pour la défense des habitants des Essarts et autres riverains*, CAA Nantes, 23 juin 1999 (trois arrêts) (annulation par le TA d'une partie des prescriptions spéciales du préfet pour une exploitation de stockage de ciment), *Société FOURE-LAGADEC*, CE, 7 janv. 1987 (annulation par le TA du permis de construire accordé à l'entreprise).

[74] *Société Leporq*, CAA Nantes, 5 mai 1994 (refus du TA d'annuler des prescriptions complémentaires prises par le préfet), *Ministre de l'environnement/Société havraise de manutention des produits pétroliers*, CAA Nantes, 22 juill. 1998 (*idem*), *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement/Société Sofiservice*, CAA Douai, 3 oct. 2002 (annulation par le TA de la prescription par le préfet d'une étude de l'état d'un site et de sa remise en état).

[75] Le contentieux tient à l'assujettissement du protoxyde d'azote à cette taxe, dont la cour administrative nie la légalité au regard des textes législatifs et réglementaire sen vigueur. CAA Paris, *ADEME*, 30 déc. 1998 (trois arrêts) et 4 févr. 1999.

[76] *Baillieul/Ministre de l'agriculture*, CAA Douai, 28 nov. 2002 (perte de récolte du fait de l'enclavement d'une propriété suite à aménagement foncier), *Bourgeois et autres*, CE, 4 nov. 1996 (non équivalence en valeur de productivité réelle des parcelles échangées), *Ragot*, CAA Nantes, 17 févr. 1999 (*idem*).

[77] *Durand et autres*, CE, 16 nov. 1983.

Les demandes formées par des associations de pêcheurs et des industriels sont un trait particulier de la Seine-Maritime, d'autant que ces derniers sont impliqués des affaires pénales portées devant la chambre criminelle de la Cour de cassation ; deux arrêts concernent des infractions pénales à la réglementation des installations classées.[78]

Par contre, le contentieux administratif fait intervenir une pluralité de types d'auteurs de requêtes. On en recense en effet 13 types, dont le poids est cependant assez hétérogène (**tableau 10**).

Tableau 10 - Requérant (contentieux administratif, Seine-Maritime)		
	Effectif	**%**
Particulier	11	14,5
Commerçant, entreprise de services	1	1,3
Agriculteur	4	5,3
Industriel, artisan	20	26,4
Marin-pêcheur	2	2,6
Collectivité locale	10	13,1
Préfet	2	2,6
Ministre	5	6,6
Agence publique	4	5,3
Association de chasse	_	_
Association de riverains	8	10,5
Association de protection de l'environnement	8	10,5
Autre (assoc. de praticiens de sports motorisés)	1	1,3
Total	**76**	**100**

L'acteur dominant du contentieux administratifs est nettement les entreprises industrielles ou artisanales, qui sont les auteurs de 26,4 % des requêtes formées devant les juridictions administratives. Les autres usagers significatifs des juridictions administratives sont, par ordre d'importance décroissante :

1. les particuliers (14,5%) ;
2. les collectivités locales (13,1%), qui en l'occurrence sont exclusivement des communes ;
3. les associations de riverains (10,5%) ;
4. les associations de protection de l'environnement (10,5%).

Comparée à l'Isère et à la Loire-Atlantique, la situation de la Seine-Maritime se singularise par un poids moins important du nombre de requêtes introduites par des particuliers, les agriculteurs ou leurs organisations professionnelles et les ministres ; elle se singularise également par un poids nettement plus important des actions introduites par des entreprises industrielles.

[78] Cass, crim., 16 oct. 1996 (poursuite de l'exploitation en dépit d'un arrêté de suspension), Cass, crim. Même date (exploitation d'une ICPE sans autorisation administrative). Les deux arrêts concernent la même entreprise.

Tableau 11 Demandeur/objet du conflit (contentieux judiciaire, Seine-Maritime)	Autorisation d'exploiter, ICPE	Expropriation pour cause d'utilité publique	Restriction d'accès	Dégradation de bien économique	Chasse	Voisinage	Nuisance olfactive ou sonore	Pollution eau, eau, sol	**Total**
Particulier		1	9	1	1	4	1		**17**
Commerçant, entreprise de services						1	2		**3**
Association de pêche				1				1	**2**
Industriel ou artisan	2								**2**
Total	**2**	**1**	**9**	**2**	**1**	**5**	**3**	**1**	**24**

Le tableau suivant (**tableau 12**) indique la ventilation des affaires administratives par objet, pour chaque type de requérant. Les acteurs majeurs de l'action devant les juridictions administratives sont, par ordre décroissant : les industriels, les particuliers, les collectivités locales, les associations de riverains, et les associations de protection de l'environnement.

1. L'action des *entreprises industrielles* concerne de manière significative les mesures de réglementation imposées par le préfet au titre de la loi de 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ou à d'autres réglementations spéciales[79] ; les autres cas de figure concernent des contestations réussies devant le tribunal administratif de Rouen des autorisations d'exploiter données par le préfet.[80] Un cas de conflit important concerne l'autorisation donnée par le préfet à l'extension d'un élevage porcin sur le territoire de la commune d'Ambrunesnil, qui a initié plusieurs affaires devant les juridictions administratives, et dont le conseil juridique est un avocat spécialiste du droit de l'environnement, par ailleurs ancien ministre de l'environnement. Les entreprises concernées par des contentieux liés à des pollutions de l'air, de l'eau ou des sols saisissent les cours administratives d'appel pour contester les jugements du TA de Rouen ou de l'ADEME qui leur imposent des obligations de s'acquitter de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique[81], d'expertiser ou de dépolluer un ancien site d'exploitation[82].
2. Les actions introduites par des *particuliers* concernent pour une large part la perte de valeur vénale du patrimoine immobilier consécutive à l'exécution de travaux publics liés au port du Havre, aux voies de circulation, aux réseaux d'assainissement.[83] Les autres objets concernent la déclaration

[79] *Groupement d'intérêt économique Norgal*, CAA Nantes, 5 mai 1994 (prescriptions complémentaires), *Société Leporq*, CAA Nantes, 5 mai 1994 (prescriptions complémentaires), *Me Dulière, syndic de liquidation de la S.A. des réveils Bayard*, CAA Nantes, 16 déc. 1998 (sécurité et à la remise en état d'un site), *Société Primagaz*, CAA Nantes, 23 déc. 1993 (prescriptions complémentaires), *S.A. SMEG*, CAA Douai, 6 déc. 2001 (suspension administrative de l'exploitation), *Compagnie des bases lubrifiantes*, CAA Douai, 23 févr. 2000 (prescriptions complémentaires).

[80] *S.C.E.A. de Tessy/commune d'Ambrunesnil*, CAA Douai, 25 avr. 2002 ('autorisation préfectorale d'extension d'un élevage porcin), *Société Thann et Mulhouse*, CAA Nantes, 12 mars 1992 et 25 juin 1992 (autorisation d'exploiter une usine de traitement de déchets industriels).

[81] *Société normande de l'azote/ADEME*, CAA Paris, 30 déc. 1998.

[82] *Me Dulière, syndic de liquidation de la S.A. des réveils Bayard*, CAA Douai, 27 sept. 2001, *Société Ecofer Rouen, Société Rouen Métal*, CAA Nantes, 6 oct. 1999.

[83] *Durand et autres*, CE, 16 nov. 1983 ; *Lefrançois*, CAA Douai, 26 mars 2002 ; *Bequet*, CE, 10 janv. 1986. Un cas concerne la dégradation d'un immeuble par vandalisme, qui met en cause selon le requérant un dysfonctionnement des services de police (*Panier*, CAA Douai, 25 oct. 2001).

d'utilité publique des travaux de réalisation de la liaison entre des routes départementale et nationale avec l'A15 (*Buisson*, CAA Douai, 20 déc. 2001), l'autorisation d'exploiter des carrières (*Gurdjian et autres*, TA Rouen, 12 avr. 2001 ; *Dutot*, TA Rouen, 30 juin 2000), ou l'existence d'une décharge sauvage sur le site d'une ancienne unité de traitement de déchets (*consorts Lefèbvre*, CAA Nantes, 29 mars 1995).

3. Les collectivités locales concernées sont exclusivement des *communes* ; le contentieux du permis de construire concerne deux communes : Ambrunesnil, au titre du permis accordé par le préfet à un élevage porcin rejeté par la commune et un comité de défense[84], et Boos, dont le maire a opposé un refus de prorogation de permis de construire à un particulier.[85] Les deux actions de communes dans la domaine des autorisations d'exploiter des installations réglementées concernent l'exploitation d'une carrière de sables et graviers.[86]

4. Les *associations circonstancielles* sont constituées essentiellement pour défendre les intérêts de riverains d'installations classées[87], de lignes de transport d'électricité[88] ou d'aménagements routiers[89].

5. Les actions des *actions de protection de l'environnement* (Ligue française de protection des oiseaux, Rassemblement des opposants à la chasse, Fédération des sociétés de protection de la nature) sont fortement concentrées dans le contentieux de légalité de la réglementation de la chasse, particulièrement des dates de chasses et de la chasse au gibier d'eau. Les deux autres cas d'interventions d'associations de protection de l'environnement sont le fait de Robin des Bois, dans une action entreprise contre des travaux conséquents d'extension maritime du port du Havre[90], et une association dont l'objet est plus local que généraliste (Association pour la défense et le développement de la presqu'île de Brotonne), opposée à un projet de construction d'une zone de loisirs à proximité immédiate d'une ZNIEFF. [91]

6. Les actions introduites par les *ministres* ont pour point commun de contester l'annulation par le tribunal administratif de Rouen d'arrêtés préfectoraux pris en matière d'installations classées ou de mesures de dépollution de sites à la charge de l'exploitant.[92]

---

[84] *Commune d'Ambrunesnil et comité de défense de la population pour la protection de son environnement et de sa santé/ministre de l'équipement*, CAA Douai, 3 avr. 2003 ; *Commune d'Ambrunesnil/ministre de l'équipement*, CAA Douai, 25 avr. 2003 ; *Commune d'Ambrunesnil*, TA Rouen, 22 févr. 2000.

[85] *Commune de Boos*, CE, 1er oct. 1993.

[86] *Commune de Fallencourt/préfet de la Seine-Maritime et société ETC*, TA Rouen, 30 juin 2000 ; *Commune de Saint-Martin de Gaillard et autres*, TA Rouen, 3 février 2000.

[87] *Association de défense des habitants des Essarts et autres riverains*, CAA Nantes, 23 juin 1999 (trois arrêts, autorisation d'une unité de stockage et de distribution de ciment); *association de défense et de sauvegarde des deux vallées Varenne et Béthune*, CAA Douai, 17 sept. 2001 (carrière de sables et graviers) ; *Association de la vallée d'Yeres*, TA Rouen, 30 juin 2000 (carrière de sables et graviers).

[88] *Commune de Roumare et comité de défense pour la protection du site de Roumare*, CE, 13 oct. 1982.

[89] *Comité de défense du secteur Ouest de Rouen*, CAA Douai, 4 juill. 2002.

[90] *Association Robin des bois et autres*, CE (juge des référés), 28 juin 2001.

[91] *Association pour la défense et le développement de la presqu'île de Brotonne*, TA Rouen, 22 sept. 1999.

[92] *Ministre de l'environnement/société havraise de manutention des produits pétroliers*, CAA Nantes, 22 juill. 1998 (prescriptions complémentaires), *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, CAA Douai, 11 oct. 2001 (mise en conformité de l'usine d'incinération des ordures ménagères de la ville de Dieppe), *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement/Société Sofiservice*, CAA Douai, 3 oct. 2002 (remise en état d'un site).

Tableau 12
Requérant/objet du conflit (contentieux administratif, Seine-Maritime)

	POS et aménagement foncier	Enquête publique, utilité publique	Projet d'infrastructure	Permis de construire	Autorisation d'exploiter	Autorisation de rejets	Expropriation	Dégradation de bien économique	Chasse (dates, territoires, espèces)	Nuisance olfactive/sonore	Pollution eau, air, sol	Autre	**Total**
Particulier			1	1	2			4	2		1		**11**
Commerçant, entreprise de services				1									**1**
Agriculteur					1			3					**4**
Industriel ou artisan	2			2	9	1	1	1		1	3		**20**
Marin-pêcheur						2							**2**
Collectivité locale	1	1	1	4	2							1	**10**
Préfet				2									**2**
Ministre				1	3				1				**5**
Agence publique											4		**4**
Association de riverains		1	2		5								**8**
APE			1		1				6				**8**
Autre (assoc. Loisirs motorisés)										1			**1**
Total	**3**	**2**	**5**	**11**	**23**	**3**	**1**	**8**	**9**	**2**	**8**	**1**	**76**

Le contentieux porté devant la Cour de cassation est très majoritairement composé de conflits entre particuliers, relatifs à des actions possessoires relevant pour l'essentiel de servitudes de passage (**tableau 13**).

Tableau 13
Parties opposées dans le contentieux judiciaire (Seine-Maritime)

défendeur	Particulier	Commerçant ou entreprise de services	Agence publique	Industriel ou artisan	Tribunal correctionnel	**Total**
demandeur						
Particulier	12	1	2	2		**17**
Commerçant ou entreprise de services	3					**3**
Association de pêche	1			1		**2**
Industriel ou artisan					2	**2**
Total	**16**	**1**	**2**	**3**	**2**	**24**

Les actions d'entreprises industrielles devant la chambre criminelle de la cour de cassation sont réalisées au titre de demandes de cassation de jugements de tribunaux correctionnels infligeant une sanction à des infractions à la réglementation des installations classées.

Dans le domaine du contentieux administratif, la diversité des acteurs concernés est plus grande que dans celui du contentieux judiciaire. Le tableau suivant (**tableau 14**) présente les autorités administratives visées par les différents types de requérants devant les juridictions administratives. Nous y constatons que :

1. les particuliers agissent soit contre les décisions des maires, soit contre celles du préfet. Dans le premier cas, dans tous les cas sauf un, le contentieux avec les communes[93] porte sur des dommages à la propriété, ce qui rentre dans le même schéma que les actions des particuliers contre les autres autorités administratives (un syndicat intercommunal d'assainissement et le Port autonome du Havre[94]). Par contre, les actions dirigées vers les décisions préfectorales concernent un projet d'infrastructure routière, des autorisations d'exploiter, et la réglementation de la chasse[95];
2. les agriculteurs agissent quasi-exclusivement en contestation des décisions de remembrement foncier,
3. les APE agissent contre le ministre quasi-exclusivement en matière de réglementation de la chasse, compte tenu cependant d'une action contre la réalisation de travaux de déminage en vue de l'extension du port du Havre[96],
4. les entreprises dirigent nettement leurs actions contre des décisions du préfet relatives à la réglementation des ICPE et à des mesures de dépollution de sites d'exploitation ; les autres autorités administratives sont, dans tous les cas sauf un, dirigées contre des jugements de TA qui ont annulé le permis de construire un atelier de chaudronnerie, ou refusé d'annuler des mesures de sécurité des installations ou de dépollution prises par arrêté du préfet.
5. les comités de défense de riverains agissent majoritairement en matière d'implantation d'activités réglementées [97] et marginalement dans le domaine des infrastructures de circulation.[98]

---

[93] *consorts Lefèbvre*, CAA Nantes, 29 mars 1995 (décharge sauvage) ; *Fleury-Vimal de Saint Pal*, CAA Douai, 25 oct. 2001 ; *Panier*, CAA Douai, 25 oct. 2001 (vandalisme dans un immeuble).

[94] *Becquet*, CE, 10 Janv. 1986 (réseau d'évacuation des eaux usées) ; *Durand et autres*, CE, 16 nov. 1983 (plate forme ferroviaire et réseau d'évacuation des eaux usées).

[95] *Buisson et autres*, CAA Douai, 20 déc. 2001 (liaison entre RD, RN et A15) ; *Gurdjian et autres*, TA Rouen, 17 avr. 2002 (carrière de graves alluvionnaires) ; *Dutot*, TA Rouen, 20 juin 2000 (unité de séchage de boues industrielles) ; *Benoit*, CAA Douai, 20 déc. 2001 (deux arrêts : ouverture de la chasse et limitation du nombre d'armes à une par chasseur).

[96] *Association Robin des bois et autres*, CE (juge des référés), 28 juin 2001.

[97] *Association de défense des habitants des Essarts et autres riverains*, CAA Nantes, 23 juin 1999 (trois arrêts, autorisation d'une unité de stockage et de distribution de ciment); *Association de défense et de sauvegarde des deux vallées Varenne et Béthune*, CAA Douai, 17 sept. 2001 (carrière de sables et graviers) ; *Association de la vallée d'Yeres*, TA Rouen, 30 juin 2000 (carrière de sables et graviers) ; *Commune d'Ambrunesnil et comité de défense de la population pour la protection de son environnement et de sa santé*, CAA Douai, 3 avr. 2003 (permis de construire deux bâtiments à usage de porcherie).

[98] *comité de défense du secteur Ouest de Rouen*, CAA Douai, 4 juill. 2002.

Tableau 14 **Requérant/autorité administrative en cause (contentieux administratif, Seine-Maritime)** *autorité administrative*	Commune	Autre collectivité locale	Préfet	Ministre	Autre autorité administrative	**Total**
requérant						
Particulier	3	1	5		2	**11**
Commerçant, entreprise de services	1					**1**
Agriculteur			1		3	**4**
Industriel ou artisan	3		10		7	**20**
Marin-pêcheur			2			**2**
Collectivité locale	1		5	2	2	**10**
Préfet	2					**2**
Ministre			2		3	**5**
Agence publique					4	**4**
Association de riverains		1	4	1	2	**8**
APE		1	1	6		**8**
Autre			1			**1**
Total	**10**	**3**	**31**	**9**	**23**	**76**

On peut souligner que les atteintes à la qualité de vie causées par les aménagements de voies de circulation routière ou autoroutière provoquent peu de mobilisations collectives, comme c'est le cas en Loire-Atlantique ; les actions introduites sont davantage le fait de particuliers que de comités de défense, dont on ne trouve qu'un seul cas, autour du projet TEOR dans l'Ouest de Rouen.

3 – Les oppositions et usages conflictuels dans le departement de la Loire-Atlantique

a – Recensement des types d'usages conflictuels

Le recensement des types d'usages qui se confrontent devant les tribunaux permet de repérer les couples d'opposition entre usages qui s'expriment dans le département (**tableau 15**). En faisant abstraction des conflits « intra-usage » (résidentiel/résidentiel, agricole/agricole, etc.), les oppositions les plus marquantes concernent les couples « usage industriel/usage résidentiel » et « usage industriel/autre usage » (essentiellement la gestion des risques industriel).

Sont de plus présentes de manière significative les oppositions entre « usage industriel/protection de la nature », « chasse/protection de la nature », « usage résidentiel/protection de la nature » et « usage agricole/protection de la nature ».

Cependant, les questions posées en termes de « protection de la nature » concernent moins la préservation du patrimoine floristique, faunistique ou écologique, que l'environnement humain. Les enjeux de préservation des actifs naturels s'effacent devant la maîtrise de l'urbanisation des communes et la dépollution de sites industriels :

- la confrontation entre usage agricole et protection de la nature concerne majoritairement des conflits liés à l'opposition des maires à la délivrance de permis de construire des installations d'élevage, alors que seuls deux conflits mettent véritablement en jeu la protection de la nature :

d'une part, la protection d'un écosystème aquatique par une mesure du préfet prise en direction d'une exploitation piscicole[99] et, d'autre part, des dégâts de récolte causés par des animaux sauvages sous la responsabilité de l'ONF[100] ;

- le conflit entre usage industriel et protection de la nature s'organise essentiellement autour de la question de la dépollution de sites industriels, et on ne recense qu'une affaire mettant en jeu la préservation d'une zone écologiquement fragile.[101]

Tableau 15 Usages conflictuels (Seine-Maritime)	Effectif
Industriel/résidentiel	14
industriel/autre (risque)	12
Résidentiel/résidentiel	12
Industriel/nature	9
Chasse/nature	9
résidentiel/transports	5
Agricole/nature	5
Résidentiel/services	5
Résidentiel/agricole	4
Industriel/agricole	4
Industriel/services	3
Agricole/agricole	3
Nature/services	2
Résidentiel/nature	2
Déchets/nature	2
industriel/industriel	1
Industriel/déchets	1
Nature/récréatif	1
Agricole/services	1
Résidentiel/chasse	1
Résidentiel/énergie	1
Résidentiel/déchets	1
Résidentiel/récréatif	1
Résidentiel/autre	1
Total	**100**

Les fréquences absolues d'usages en conflit avec d'autres laissent apparaître la hiérarchie suivante des usages sensibles dans le département :

1. *résidentiel* (37 occurrences) : les usages résidentiels sont surtout affectés par les usages industriels, de transport, de production de services ;
2. *industriel* (44 occurrences) : les usages industriels sont essentiellement antagoniques avec des usages résidentiels et de maîtrise des risques,
3. *protection de la nature* (30 occurrences) : les usages de préservation de la nature sont avant contradictoires avec la pratique de la chasse et les usages industriel ;

---

[99] *SCI Bertrand*, TA Rouen, 29 janv. 1996 (respect de la qualité des eaux visée par la loi du 3 janvier 1992 par une exploitation piscicole).

[100] Cass, 2ème civ, 1er mars 2001.

[101] *commune de Saint-Martin-de-Gaillard et autres*, TA Rouen, 3 févr. 2000 (autorisation d'exploiter une carrière dans une zone humide relevant d'une ZNIEFF).

4. *services* (aménagements fonciers, équipements de service public, services touristiques : 22 occurrences), qui affectent les usages résidentiels et résidentiels.

Les usages peu conflictuels dans le département sont ceux des infrastructures de service public (routes, transport d'électricité).

b- Les référents juridiques mobilisés dans les contentieux

Le poids des litiges liés aux servitudes demeure prépondérant dans ce département comme dans la Loire-Atlantique et l'Isère, même si la structure interne de ce contentieux est plus diversifié (droit de passage, mais aussi conflits liés aux vues sur la propriété voisine et aux murs et fossé mitoyens). Plus encore qu'en Loire-Atlantique, les références au droit civil en Seine-Maritime s'inscrivent nettement dans des conflits de propriété (règles liée à la possession et protection possessoire) (**tableau 15-1**).

Tableau 15-1. Références au Code civil dans les arrêts et jugements[102]

Références au Code civil (entre parenthèses : articles cités)	**Fréquence**
Propriété (544)	2
Servitudes	12
Murs et fossé mitoyens (667)	*1*
Vues sur la propriété voisine (676, 677, 678)	*3*
droit de passage (682, 683, 685)	*5*
établissement des servitudes (690, 691)	*2*
droits du propriétaire (701)	*1*
Effet des obligations, inexécution, condition résolutoire (1134, 1147, 1184)	4
Preuve des obligations	1
Délits (1372, 1375, 1382)	3
Baux ruraux (1728)	1
Possession, protection possessoire (2246, 2282, 2283)	4

[102] Nous avons fait le choix de ne pas retenir les références aux règles processuelles (procédure civile ou administrative), afin d'alléger notre matériau d'analyse. De plus, nombre d'entre elles sont visées de manière systématique (et par conséquent non significative) par les juges. Il s'agit, pour la procédure civile, des dispositions du Code de procédure civile et du Code de l'organisation judiciaire. Pour la procédure administrative, de celles du Code de justice administrative et du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Sont fréquemment visées également, les lois suivantes : loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977, instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives; loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ; loi n° 80-539 du 16 juillet 1980, relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public ; loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987, portant réforme du contentieux administratif ; loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, relative à l'aide juridique.

Si les deux pôles des règles relatives aux plans locaux d'urbanisme et aux permis de construire sont dominants ici comme dans les autres départements, les références au premier pôle sont relativement moins importantes qu'en Loire-Atlantique. En matière de droit de l'urbanisme, les contentieux s'expriment ici plus classiquement dans le contexte des permis de construire. On notera, à la différence du département de Loire-Atlantique, l'absence de règles relatives au littoral (**tableau 15-2**).

Tableau 15-2. Références au Code de l'urbanisme dans les arrêts et jugements

Références au Code de l'urbanisme (entre parenthèses : articles cités)	**Fréquence**
Règles générales (L.110, L.111-1, R.111-2, R.111-4)	6
Prévisions et règles d'urbanisme	**10**
Schémas de cohérence territoriale (L.122-1, R.122-20)	2
Plans locaux d'urbanisme (L.123-1, L.123-8, R.123-8, R.123-18)	6
Espaces boisés (L.130-1)	1
Sanctions (L.160-5)	1
Préemption et réserves foncières	
Préemptions urbaines (L.210-1)	1
Aménagement foncier	
Opérations d'aménagement, zones d'aménagement concerté (L.300-1, L.311-4)	2
Constructions et utilisations des sols	**14**
Certificat d'urbanisme (L.410-1, R.410-18)	2
Permis de construire (R.421-1, R.421-2, L.421-9, R.421-26, R.421-32, R.421-36, R.421-38)	9
Travaux divers (L.442-1, R.442-1)	2
Contentieux (L.600-4-1)	1

Le droit rural est mobilisé ici plus qu'ailleurs à propos des règles organisant la chasse, mais elles traduisent des conflits d'usage qui ne sont pas exclusivement ceux opposant chasseurs et associations de protection de la nature : on notera en effet des références spécifiques à la responsabilité civile de l'Office national de chasse vis-à-vis des particuliers victimes de dommages causés par des animaux nuisibles. Le Code de l'environnement et celui de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont sollicités à propos de thématiques habituelles qui ne distinguent pas sur ce point le département : c'est davantage à propos de références plus ciblées, y compris à des lois codifiées sous le code de l'environnement (installations classées) qu'apparaissent certaines spécificités des conflits d'usage des espaces en Seine-Maritime (**tableau 15-3**).

Tableau 15-3. Références à d'autres codes dans les arrêts et jugements

Références à d'autres codes (entre parenthèses : articles cités)	
Code rural	**15**
Aménagement foncier (L.121-10, L.123-1, L.123-4, L.123-8))	4
Protection des espaces naturels (L.200-1)	2
Périodes de chasse (L.224-2, R.224-3, R.224-6, R.224-7)	5
Indemnité à la charge de l'Office national de chasse (L.226-1, L.226-6, R.226-12, R.226-20)	4
Espèces nuisibles (R.227-8)	1
Code de l'environnement	**6**
Autorisation des travaux ayant un impact sur l'eau (L.214-1, L.214-2, L.214-3, L.214-4)	4
Installations classées (L.511-1, L.514-1-1)	2
Code de l'expropriation	**11**
Déclaration d'utilité publique (R.11-3, R.11-4, L.11-5, R.11-14, R.11-14-5)	6
(L.12-16)	1
Voies de recours (L.13-13, L.13-15, L.13-49)	4
Code des communes	**1**
Code de l'aviation civile	**1**

La Seine-Maritime est sans conteste le département d'où sont issus les contentieux les plus riches en références aux textes de lois les plus divers et les plus techniques (**tableau 15-4**). Par rapport à la Loire-Atlantique, l'importance des règles techniques sollicitées dans les arrêts relatives aux pollutions et risques industriels est frappante. Cette importance est quantitative (39 arrêts mentionnant l'une au moins de ces références) et qualitative (beaucoup de textes cités dans les arrêts issus de ce département ne sont peu cités ailleurs). Le cas de l'intervention de l'Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie en est l'illustration. Mais c'est avant tout la fréquence exceptionnelle des citations de la loi sur les installations classées qui est remarquable, ce qui n'est pas sans lien avec d'autres référents, comme la loi relative aux enquêtes publiques. Par rapport aux autres départements, l'expression contentieuse des conflits d'usage des espaces en Seine-Maritime prend apparemment un tour plus technique et plus centré sur les pollutions et usages industriels.

Tableau 15-4. Références à des textes de lois, directives et traités dans les arrêts et jugements[103]

Références à des textes relatifs à :	
gestion et protection des ressources naturelles	**18**
protection de la nature (1)	3
protection de l'environnement (2)	1
eau (3)	3
Qualité des eaux (4)	1
Qualité de l'air (5)	4
Agence de l'environnement (6)	4
incidence des projets sur l'environnement (7)	2
pollutions et risques industriels	**39**
pollutions atmosphériques (8)	4
pollutions atmosphériques industrielles (9)	3
Air et utilisation de l'énergie (10)	3
pollution des eaux (11)	1
installations classées (12)	27
carrières (13)	1
protection de la faune et de la flore	**8**
protection de la vie sauvage (14)	1
protection des oiseaux sauvages (15)	7
divers	**7**
Enquêtes publiques (16)	5
Droit des communes (17)	1
Copropriété (18)	1

Dans le contexte de la mobilisation des règles du droit civil, le pôle des usages résidentiels est renforcé par celui des usages de service, ce qui est une spécificité du département (**tableau 15-5**). Les litiges civils font donc intervenir ici des activités économiques. Les autres domaines du droit confirment le trio constaté en Loire-Atlantique : usages industriels, de protection de la nature et résidentiels en droit de l'urbanisme, usages de protection de la nature, de chasse et usages agricoles dans le domaine du droit rural.

[103] Nous avons écarté les textes réglementaires, afin de limiter le nombre d'informations à traiter. Les intitulés généraux du tableau renvoient, suivant leur numérotation, aux titres complets suivants : (1) loi n° 76-269 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ; (2) loi n° 95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement ; (3) loi n°92-3 du 3 janvier 1992, sur l'eau ; (4) directive du conseil n°78-659/CEE du 18 juillet 1978 relative à la qualité des eaux dans les fleuves et rivières ; (5) loi n° 80-513 du 7 juillet 1980 relative à la qualité de l'air ; (6) loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; (7) directive n°85-337 CEE du 27 juin 85 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ; (8) loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et aux odeurs ; (9) directive n° 84/306/CEE du Conseil du 28 juin 1984 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles ; (10) loi n° 96-1236 du 31 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie ; (11) loi n° 64-1245 du 16 décembre 64 relative au régime des eaux et à la lutte contre leur pollution ; (12) loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ; (13) loi n° 93-3 du 4 janvier 1993, relative aux carrières ; (14) convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979 ; (15) directive n° 79-409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ; (16) loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement ; (17) loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; (18) loi n° 65-557 du 10 juillet 1965, fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Tableau 15-5 : Types d'usage des espaces et mobilisation du droit

(verticalement: affaires où est mentionné l'un des codes suivants; horizontalement: affaires dans lesquelles un des types d'usage suivant est en cause).

	Référence à:		
Type d'usage	**Code civil**	**Code de l'urbanisme**	**Code rural**
Industriel	2	6	1
Nature	1	7	6
Chasse	1	0	4
Agricole	0	4	4
Energie	0	1	0
Transport	0	1	0
Services	11	4	1
Résidentiel	14	11	1
Tous usages	15	18	10

4 – L'ISSUE DES PROCEDURES CONTENTIEUSES : UN REGARD SUR LA BALANCE DES INTERETS

L'observation du dispositif des arrêts, c'est-à-dire la position ultime de la juridiction considérée vis-à-vis de la demande qui lui est adressée, permet de saisir le traitement des intérêts de la partie requérante.

S'agissant du contentieux judiciaire, la Cour de cassation rejette le pourvoi dans 70,8% des cas, ce qui signifie que la partie lésée par un arrêt d'une cour d'appel demeure dans la position qu'elle conteste devant la haute juridiction (**tableau 16**). Cette dernière rejette les pourvois en cassation de 81,5% des demandeurs « particuliers ».

Tableau 16
Demandeur/dispositif de l'arrêt (contentieux judiciaire, Seine-Maritime)

dispositif	Cassation	Rejet	Cassation partielle	**Total**
demandeur				
Particulier	3	13	1	**17**
Commerçant, entreprise de services		3		**3**
Association de pêche	1	1		**2**
Industriel ou artisan	2			**2**
Total	**6**	**17**	**1**	**24**

On peut signaler que les deux affaires pénales (relatives à des infractions à des arrêtés préfectoraux pris en application de la réglementation des installations classées) sont conclues par des décisions de cassation prises par la chambre criminelle de la cour de cassation : constatant l'illégalité des arrêtés préfectoraux, les juges de cassation en déduisent qu'ils ne sauraient servir de base à une condamnation pénale.

Le contentieux administratif se caractérise par un taux global de rejets plus faible que dans le contentieux judiciaire, mais néanmoins important : 64,5%. Ce taux, très proche de celui constaté en Isère (61,5%) et en Loire-Atlantique (64,3%), doit cependant être décomposé (**tableau 17**) :

1. les requêtes formées par les particuliers sont rejetées dans 81,5% des cas (identique à l'Isère – 81,8% - mais différent de la Loire-Atlantique – 73,7%) des cas ; la diversité des objets et des autorités administratives débouche sur des règlements défavorables aux particuliers ;
2. les requêtes formées par les agences publiques (ici l'ADEME) sont rejetées à 75%, taux proche de celui des requêtes des entreprises industrielles ou artisanales (70%). Or, la moitié des demandes des entreprises porte sur des mesures prises par le préfet au titre de la réglementation des installations classée, ce qui dénote une grande efficacité de l'action préfectorale dans ce domaine.
3. les requêtes des associations de riverains, qui agissent majoritairement en matière d'implantation d'activités réglementées, sont rejetées dans 87,5% des cas.
4. à la différence notable des précédentes, les demandes des associations de protection de l'environnement ne sont rejetées qu'à hauteur de 12,5%. Ce taux de rejet des requêtes des associations, nettement inférieur à celui constaté en Isère (57,1%), est significatif du succès avec lequel les associations contestent les décisions administratives relatives à la chasse ; cependant, l'action visant l'aménagement d'une zone de loisirs à proximité d'une zone humide débouche sur une décision de rejet.
5. les requêtes du ministre sont rejetées à hauteur de 40%, alors que ce taux est de 28,6% en Isère (mais de 50% en Loire-Atlantique). Les rejets des demandes formulées par le ministre l'Environnement sont relatives à des installations classées, celles du ministre de l'équipement à des règles d'urbanisme qui s'imposent à un projet de construction de bâtiments d'élevage.
6. les requêtes de collectivités locales (communes) sont rejetées dans 60% des cas (58,3 en Loire-Atlantique). Les décisions d'annulation concernent la commune d'Ambrunesnil, qui obtient dans un jugement du tribunal administratif de Rouen, puis de la cour administrative d'appel de Douai, l'annulation de l'autorisation accordé par le préfet à un exploitant agricole d'augmenter la taille de son élevage porcin.[104]
7. enfin, les actions du syndicat des marins pêcheurs de la baie de Seine contre l'autorisation donnée par le préfet à l'entreprise Rhône-Poulenc de rejeter en mer des phosphogypses provenant de ses usines du Grand-Quevilly et de Grand-Couronne, se heurte à deux rejets du Conseil d'Etat.[105]

Tableau 17
Requérant/dispositif de l'arrêt (contentieux administratif, Seine-Maritime)

dispositif	Annulation	Rejet	Autre	**Total**
requérant				
Particulier	2	9		**11**
Commerçant, entreprise de services		1		**1**
Agriculteur	2	2		**4**
Industriel ou artisan	4	14	2	**20**
Marin-pêcheur		2		**2**
Collectivité locale	4	6		**10**
Préfet	1	1		**2**
Ministre	2	2	1	**5**
Agence publique	1	3		**4**
Association de riverains		7	1	**8**
APE	7	1		**8**
Autre (assoc sport motorisé)		1		**1**
Total	**23**	**49**	**4**	**76**

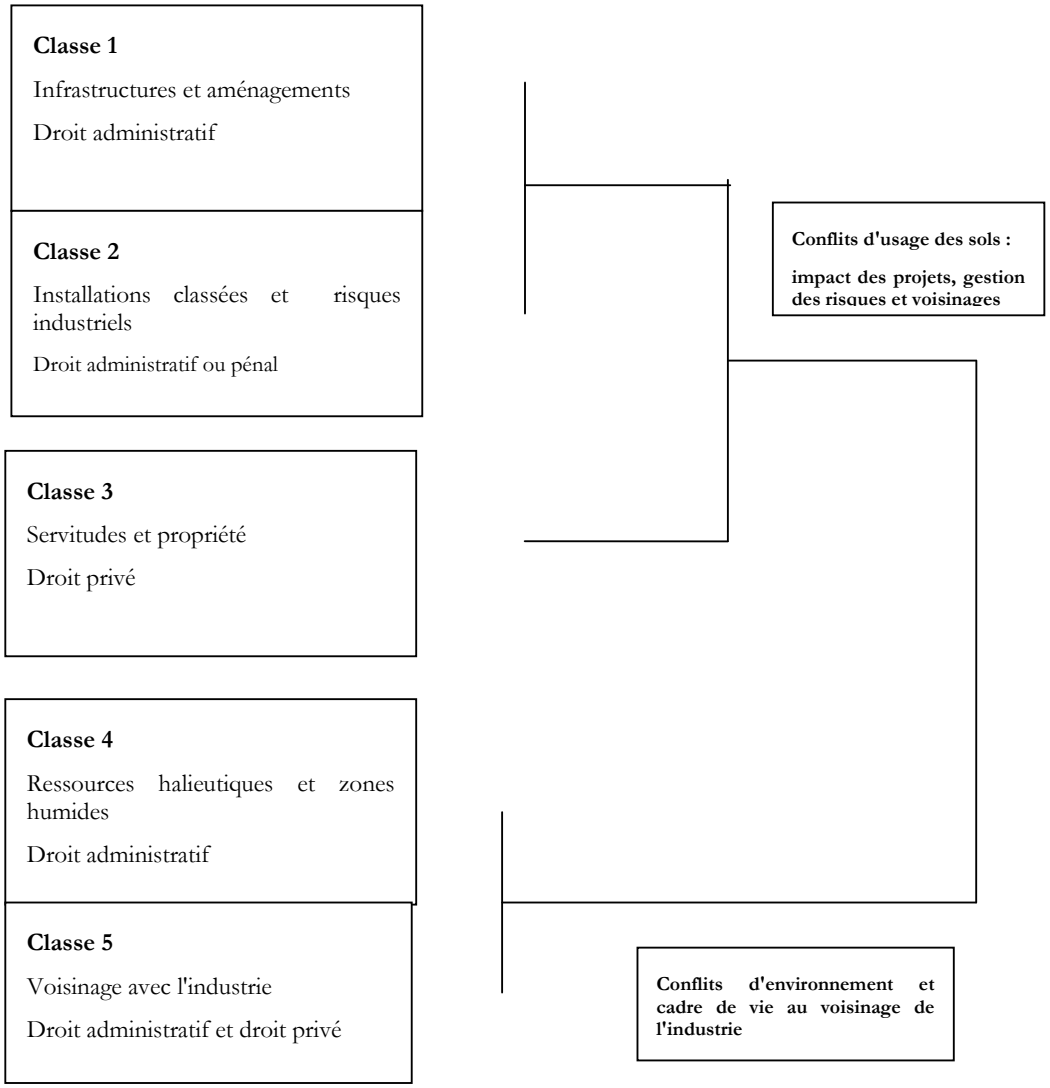
[104] *Commune d'Ambrumesnil*, TA Rouen, 22 févr. 2000 ; *commune d'Ambrunesnil*, CAA Douai, 25 avr. 2002.

[105] *Syndicat des marins pêcheurs de la baie de Seine et autres*, CE, deux arrêts du 20 nov. 1989.

Section 2 – L'analyse lexicale des décisions de justice : l'acuité des voisinages avec l'industrie

L'analyse lexicale des décisions de justice relatives au département de la Loire-Atlantique fait apparaître quatre classes (**figure 1**).

Figure 1 – Dendrogramme des classes lexicales (Seine-Maritime)



Classe 1 : la classe 1 relève du monde de la discussion de l'impact des projets d'aménagement dans le langage du droit administratif, dans des matières qui mettent en jeu la destination du foncier et les plans d'occupation des sols.

Vocabulaire spécifique de la classe 1 :

plan+(65), publi+14(111), situe+(38), avis(45), commission+(43), document+(33), dossier+(105), enquete+(88), etude+(70), occupation+(50), ouvrage+(31), permis(37), piece+(63), projet+(68), realisation+(30), ressort+(54), sol+(50), terrain+(45), travaux(48), urbanis+me(65), zone+(56), consider+er(200), enquet+er(22), soutenir.(60), appreciat+ion(24), construct+ion(34), import+ant(22), operat<(40), parcell<(37), util+e(42), impact(51), requerant+(63), favorable+(12), regiona+l(15), notamment(34), egard+(23), erreur+(26), espace+(14), legalite+(27), registre+(14), schema+(14), securite+(22), amenag+er(44), comport+er(20), construire.(36), envisag+er(14), projet+er(15), perimetre(14), superficie(13), agricole+(11), municipa+l(17), naturel+(16), precis+(13), caractere+(18), centre+(9), cout+(15), engin+(9), milieu+(10), notice+(10), omission+(10), precaution+(11), precision+(11), voie+(24), apparaitre.(9), appreci+er(21), concern+er(32), etabl+ir(34), exist+er(17);

Le monde lexical de la classe 1 se rapporte aux projets de modification des usages du foncier, dans le cadre de projets d'aménagement ou de constructions à usage résidentiel, au regard d'enjeux juridiques (déroulement de l'enquête publique, conformité d'un permis de construire avec les règles du code de l'urbanisme) et d'impact envisageable du projet sur la sécurité des riverains et le milieu environnant. Il est commun à des conflits aussi divers que l'équivalence des parcelles échangées dans le cadre d'un remembrement foncier (*Bourgeois et autres*, CE, 4 nov. 1996), la conformité d'un projet d'implantation d'une grande surface commercial vis-à-vis des règles d'urbanisme (*Fontaine*, CAA Nantes, 26 mai 1999) ou l'implantation d'un atelier industriel (*société Fouré-Lagadec*, CE, 7 janv. 1987).

Classe 2 : la classe 2 se situe dans le monde de la contestation par les acteurs économiques des décisions de l'administration tendant à la gestion/prévention des risques, exprimée devant les juridictions administratives ou pénales.

Vocabulaire spécifique de la classe 2 :

pena+l(18), prefectora+l(45), relati+f(37), juillet+(98), condition+(33), dechet+(20), decret+(97), delai+(39), demeure+(39), depot+(17), installation+(109), loi+(119), mise+(35), prefet+(92), site+(41), autoris+er(106), exploit+er(108), impos+er(36), mesur+er(48), prendre.(41), prevoir.(45), vis+er(24), applica<(77), arrete+(142), class+16(22), inspect+ion(18), motivat+ion(14), prescri<(75), hydrocarbure+(12), nomenclature(17), proces-verbal+(15), rijke(13), susvise+(42), septembre+(53), pollution+(14), vigueur+(12), continu+er(11), fonctionn+er(10), precite+(32), gaz+eux(8), radioacti+f(8), soumis+(27), accident+(8), danger+(19), pouvoir+(23), remise+(13), reveil+(12), dress+er(9), expir+er(11), fix+er(21), fourn+ir(9), mentionn+er(25), mettre.(25), respect+er(11), satisfaire.(7), compet+ent(17), declarat+ion(22), disposit+ion(73), lav+23(7), phys+16(7), bayard(12), infraction+(9), inobservation(8), lefranc(9), rxxxx(8), mora+l(8), motive+(13), fevrier+(37);

La classe 2 est liée à ce que l'on peut qualifier de "gestion des installations industrielles" existantes, c'est-à-dire de régulation de la sécurité des installations en place, et ce à l'initiative de l'administration, du préfet en particulier. Le monde lexical de la classe est fortement associé aux actions de contestation, par les entreprises concernées, des demandes de mise aux normes et des prescriptions techniques et de sécurité formulées par les services de l'Etat. Les cas d'injonctions préfectorales à la mise en conformité des installations, de formulations par le préfet de prescriptions complémentaires relatives à la sécurité des installations, sont quantitativement très nombreux. La classe 2 comporte également les cas d'infraction à la réglementation des installations classées qui font l'objet de poursuites pénales (par ex. Cass, crim., 16 oct. 1996)

Classe 3 : la classe 3 renvoie au monde des demandes de réparation des atteintes aux servitudes et à la restriction de l'accessibilité des fonds

Vocabulaire spécifique de la classe 3 :

attendu+(47), civil+(58), droit+(58), exclusi+f(12), immeuble+(36), lega+l(44), mitoyen+(13), mur+(36), norma+l(17), nouveau+(23), acte+(32), assiette+(13), batiment+(22), cour+(99), dommage+(24), epou+x(84), fond+(57), grief+(12), locataire+(11), maison+(12), motif+(32), part+(55), passage+(72), prejudice+(38), preuve+(12), proprietaire+(34), propriete+(44), regard+(27), reglement+(20), reparation+(20), reproche+(15), vente+(16), viole+(31), abstenir.(12), acced+er(13), constat+er(26), debout+er(13), obtenir.(13), recherch+er(12), retenir.(14), troubl+er(34), appar+ent(10), base+(27), constatat+ion(13), conventionn+el(11), destinat+ion(13), voisin<(38), astreinte(10), copropriet+(47), enclave+(20), frs(12), possessoire+(11), privati+f(8), prive+(20), propre+(16), unique+(21), vendu+(8), dame+(10), debat+(9), demolition+(9), existence+(16), expert+(16), garage+(8), gisement+(8), vehicule+(9), assign+er(8), cre+er(19), deduire.(10), discontinu+er(9), enonc<(17);

Située dans le cadre des conflits portés devant le juge judiciaire, la classe 3 concerne les conflits liés au voisinage entre particuliers, mais aussi avec l'industrie.

Classe 4 : la classe 4 renvoie au monde de l'action collective centrée sur les ressources halieutiques et les zones humides

Vocabulaire spécifique de la classe 4 :

sommaire+(22), appui+(19), arret+(67), audience(57), avocat+(119), chambre+(55), commissaire+(76), copie+(14), etat+(91), exercice+(53), forme+(31), havre(49), memoire+(36), numero+(12), profit+(24), qualite+(39), rapport+(110), rendu+(27), rue+(68), secretariat+(36), section+(38), siege+(67), cass+er(69), demeur+er(42), enregistr+er(69), entendre.(70), represent+er(57), audit<(34), conclus+ion(99), conseil<(161), domicili<(35), gouvernement<(74), observat+ion(73), presid+ent(95), briard(13), contentieus+(46), defende+(20), delaporte(16), honfleur(14), pourvoi(55), yeznikian(15), rejet+(23), complementa<(25), pres+ent(65), cedex(11), anonyme+(12), bel+(6), maitre+(8), sauvage+(6), juin+(49), avenue+(8), cabinet+(6), genera+l(32), recueil+(8), table+(7), greff+er(23), reun+ir(8), transmettre.(14), demanderesse+(7), germaine(7), goldenberg(6), hericher(6), hugo(8), lille(6), marcelli(7), quine+(7), referendaire+(6), ne+(8), premier+(37), socia+l(15), rapport+er(7);

Les intérêts liés aux ressources halieutiques sont défendus par plusieurs syndicats de marins-pêcheurs et des comités locaux de pêche, affectés par des autorisations administratives accordées à des entreprises

industrielles d'extraire à titre expérimental le sable siliceux de la baie de Seine (*société Jean Lefebvre*, CE, 30 juin 1995), d'exploiter une unité de traitement de déchets industriels au Havre (*société Thann et Mulhouse*, CAA Nantes, 12 mars 1992), ou de déverser en mer des phosphogypses en provenance d'une unité de Rhône-Poulenc du Grand-Quevilly (*syndicat des marins pêcheurs de la baie de Seine et autres*, CE, deux arrêts du 20 novembre 1989).

Les conflits qui concernent les zones humides du département touchent pour une large part à la pratique de la chasse du gibier d'eau et n'ont pas, à la différence des conflits précédents, de dimension économique (par ex. *rassemblement des opposants à la chasse*, CE, 31 janvier 1991 ; *Ligue française pour la protection des oiseaux*, CE, 11 mai 1998).

Classe 5 : monde des actions (individuelles et collectives) contre l'industrie et les activités extractives en vue d'une condamnation

Vocabulaire spécifique de la classe 5 :

code+(231), frai+14(100), fran+14(44), rouen(152), appel+(227), article+(313), condamnation+(40), cours(196), date+(128), depens(79), fin+(53), instance+(61), jug+e(189), requete+(137), societe+(175), somme+(176), sursis(46), titre+(167), tribuna+l(394), annul+er(182), condamn+er(150), demand+er(203), expos+er(81), pa+yer(76), rejet+er(175), tendre.(138), vers+er(107), voir.(149), administrat<(420), associat<(87), defens+e(55), justic<(63), perdante+(41), averti+(25), partie+(80), seine(74), percepti<(21), ambrumesnil(30), diethnis(25), emporiki(25), intertitan(25), tessy(27), maritime+(66), regulier+(27), decembre+(74), commune+(115), execution+(47), minist+12(58), paiement+(19), sable+(14), dirig+er(27), irrepetibles(15), nantes(16), ami+(16), bois(22), comite+(22), dire+(12), gravier+(13), habitant+(23), obstacle+(24), office+(14), paroisse+(10), reclamation+(12), surplus(17), syndicat+(27), tenue+(19), dou+er(21), preced+er(25), present+er(72), recouvr+er(10);

Le monde de cette classe est nettement structuré par la contestation des développements des usages industriels, extractifs ou liés à l'élevage industriel de porcs, par des acteurs individuels, mais surtout collectifs notamment par les communes. Le cas typique des conflits de cette classe est celui du projet d'implantation d'un important élevage de porcs sur le territoire de la commune d'Ambrumesnil, qui a eu recours aux services d'une avocate qui est une ancienne ministre de l'environnement (*SCEA de Tessy* et *commune d'Ambrumesnil*, CAA Douai, deux arrêts du 25 avril 2002). Un autre cas, moins sensible, est celui de l'action d'un comité de riverains en vue de mesures de réduction des nuisances produites par l'activité cimentière (*Association pour la Défense des Habitants des Essarts et autres riverains et autres*, CAA Nantes, 23 juin 1999).

Le département de la Seine-Maritime est caractérisé par la présence de deux catégories de conflits :

- les conflits d'usage des sols, qui touche à la discussion de l'impact des projets d'aménagement, à la gestion des risques et aux rapports de voisinage (classes 1, 2, 3) ;
- les conflits d'environnement ou liés au cadre de vie au voisinage de l'industrie (classes 4 et 5).

L'analyse factorielle des correspondances montre la structure des deux premiers axes factoriels, qui expliquent 60.43% de l'inertie.

- l'axe 1, dont la valeur propre est de 0.4196, est structuré par une opposition entre deux logiques d'action devant les tribunaux : individuelle ou collective ;
- l'axe 2, dont la valeur propre est de 0.3302, est structuré par une opposition entre deux formes de conflictualité : des usages privés résidentiels d'une part, des confrontations sur les usages concurrents du sol et des ressources naturelles d'autre part.

Figure 2 – Profil contentieux de la Seine-Maritime

(I) CONFLITS COLLECTIFS ET CONTROVERSES SUR LES USAGES ➢ Intérêts halieutiques ou zones humides ➢ Contestation des projets nouveaux par les communes ou des groupements *Tribunaux administratifs*	**(II) CONFLITS INDIVIDUALISES** ➢ Contestation par les industries des injonctions administratives de sécurisation ou dépollution ➢ Préjudices privés ➢ Contestation des projets nouveaux *Tribunaux administratifs*	Usages conflictuels (industrie, aménagements, chasse)
	(III) CONFLITS DE VOISINAGE *Tribunaux judiciaires*	Usages privés
Action collective ⟷ Action individuelle		

1 – DES USAGES CONTROVERSES PAR DES ACTIONS COLLECTIVES

Les conflits du quadrant (I) conjuguent des logiques d'action collective et des controverses sur les usages du sol, des ressources halieutiques et des zones humides.

a- Intérêts halieutiques et zones humides

Certaines actions sont réalisées par des organisations de marins pêcheurs. Un premier exemple concerne l'autorisation du préfet à la mise en œuvre d'un programme expérimental d'extraction de sables siliceux marins dans la baie de Seine, contestée par syndicat des marins pêcheurs de la baie de Seine contre la société Jean Lefebvre (*Sté Jean Lefebvre*, CE, 30 juin 1995). On note également l'action conjointe du même syndicat, du syndicat des marins pêcheurs du Havre, des comités locaux de pêche du Havre et de Honfleur, en contestation de l'autorisation préfectorale de déversement en mer de phosphogypses en provenance d'une usine chimique du département (*syndicat des marins pêcheurs de la baie de Seine et autres*, CE, 20 novembre 1989 - deux arrêts).

Sur les zones humides, les conflits se polarisent sur la contestation par des associations naturalistes de la chasse au gibier d'eau. La quasi-totalité des affaires concernent les dates de chasse : *Fédération française de protection de la nature, Ligue française pour la protection des oiseaux*, CE, 7 octobre 1988 ; *Ministre de l'environnement-Fédération départementale des chasseurs de la Seine-Maritime*, CE, 27 octobre 1993 ; *Ligue française pour la protection de oiseaux*, CE, 31 janvier 1997, 23 avril 1997, 11 mai 1998 ; *Rassemblement des opposants à la chasse*, CE, 31 janvier 1997 ; *Association France nature environnement*, CAA Douai, 21 décembre 2000.

Un seul conflit est porté par une association naturaliste en défense des ressources halieutiques mises en jeu dans le projet d'extension du port autonome du Havre, dont la réalisation suppose une opération de déminage et débombage par la Marine nationale : *association Robin des Bois et autres*, CE (juge des référés), 28 juin 2001.

b- Actions des communes et de groupements d'intérêts locaux

Les communes sont actives dans la contestation de projets d'aménagements ou d'implantation d'unités industrielles ou agricoles sur leur territoire. Elles agissent souvent conjointement à des comités de défense d'intérêts locaux.

L'autorisation préfectorale de créer une exploitation de carrière de sables et graviers a été contestée par les communes concernées et une association de riverains (*association de la vallée d'Yeres c/préfet de la Seine-Maritime et société ETC*, TA Rouen, 30 juin 2000 ; *Commune de Fallencourt c/préfet de la Seine-Maritime et société ETC*, TA Rouen, 30 juin 2000 ; *commune de Saint Martin de Gaillard et autres*, TA Rouen, 3 février 2000).

Le conflit lié au projet de création d'une porcherie de grande importance sur le territoire de la commune d'Ambrumesnil a vu, de la même manière, la commune et des groupements de défense des intérêts des résidents agir devant les tribunaux administratifs : *SCEA de Tessy*, CAA Douai, 25 avril 2002 ; *Commune d'Ambrumesnil*, CAA Douai, 25 avril 2002.

Les communes et groupements (l'Union touristique des amis de la nature, l'association 'Pourquoi pas Le Havre ?' et les communes de La Cerlangue et de Saint-Vigor d'Ymonville) se sont mobilisées contre l'autorisation accordée à la société Thann et Mulhouse d'exploiter une unité de traitement d'effluents industriels (*société Thann et Mulhouse*, CAA Nantes, 12 mars 1992 et 25 juin 1992). La commune de Roumare et une association de défense de la vallée de l'Austreberthe ont agit de concert pour contester le projet de ligne haute tension d'EDF au début des années quatre-vingt (*Commune de Roumare*, CE, 13 octobre 1982).

Trois communes concernées ont agi de concert en contestation du décret du ministre de l'équipement déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction de la section Neufchatel-en-Brun – Amiens de l'autoroute A29 (*commune de Vraignes-les-Hornoy, commune de Hornoy-le-Bourg, commune d'Aumale*, CE, 9 octobre 1996). Les infrastructures autoroutières ont été l'objet de la mobilisation de la commune de Frichemesnil et de plusieurs associations de défense des intérêts concernés par la construction de la section Le Havre-A28 (Saint-Saens) de l'autoroute A 29 (*commune de Frichemesnil et autres*, CE,14 décembre 1992).

On note l'existence d'actions de groupements :

- contre la décision du préfet d'autoriser la communauté de communes du canton de Caudebec-en-Caux à procéder à l'aménagement d'un parc d'activités (*association pour la défense et le développement de la presqu'île de Brotonne*, TA Rouen, 22 septembre 1999) ;
- contre l'autorisation d'exploitation d'une carrière de sables et graviers à Saint-Aubin-le-Cauf (*association de défense et de sauvegarde des deux vallées Varenne et Béthune*, CAA Douai, 27 septembre 2001),
- contre un aménagement routier dans l'agglomération de Rouen (*Comité de défense du secteur Ouest de Roue*n, CAA Douai, 4 juillet 2002).

Les communes sont également actives dans la contestation de projets nouveaux en refusant d'accorder un permis de construire en vue d'activités créatrices de nuisances. Dans ces affaires, l'action devant les tribunaux administratifs est exercée par le préfet. De telles situations concernent la création d'un refuge pour animaux abandonnés (par ex. *Préfet de la Seine-Maritime*, CE, 6 mai 1996 : refus de permis de construire un chenil à la société havraise de protection des animaux).

Dans certains cas, les communes agissent en réglementant les heures de passage de camions sur leur territoire (*société Sotraloc-Postel, société Les carrières d'Anneville, syndicat des carrières et sabilières de Haute Normandie, chambre syndicale des transports routiers de Seine-Maritime*, CE, 27 septembre 1991).

Les conflits intégrés dans le quadrant II mettent en jeu des actions individuelles, le plus souvent exercées par les entreprises soumises à des injonctions préfectorales relatives à la sécurité industrielle et à la prévention des risques.

2 – DES USAGES CONTESTES DANS DES ACTIONS INDIVIDUELLES : SECURITE DES INSTALLATIONS INDUSTRIELLES, PREJUDICES PRIVES, PROJETS NOUVEAUX

Les conflits du quadrant (II) concernent des actions individuelles dans trois grands domaines.

a- Contestation des mesures de dépollution, de mise en sécurité des installations et de prévention des risques

L'administration préfectorale montre un activisme constant au cours du temps en matière de mesures de dépollution, de remise en état de sites, de sécurité des installations industrielles ou portuaires et de prévention des risques. Les arrêtés pris dans ce cadre sont fréquemment contestés par les entreprises concernées.

Le préfet use souvent de son droit d'imposer des prescriptions complémentaires, qui lui est conféré l'article 3 de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement : *GIE Norgal*, CAA Douai, 5 mai 1994 (unité chimique) ; *SCI Bertrand*, TA Rouen, 29 janvier 1996 (pisciculture) ; *Association de défense des habitants des Essarts et autres riverains*, CAA Nantes, 23 juin 1999 (trois arrêts - stockage de ciment), *société Leporq*, CAA Nantes, 5 mai 1994 (torréfaction), *Ministre de*

l'environnement c/ société havraise de manutention des produits pétroliers, CAA Nantes, 22 juillet 1998 (stockage d'hydrocarbures) ; *Compagnie des bases lubrifiantes*, CAA Douai, 14 février 2000 (raffinage d'huiles usagées) ; *société Primagaz*, CAA Nantes, 23 décembre 1993 (stockage de gaz liquéfié)

Dans certains cas, les mesures prescrites par le préfet sont adressées aux collectivités locales (par ex. *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, CAA Douai, 11 octobre 2001 –la commune de Dieppe est concernée en tant qu'exploitant d'une usine d'incinération d'ordures ménagères).

Les injonctions à la remise en état de sites d'exploitation touchent à des enjeux importants, notamment l'existence d'une contamination radioactive sur le site de la SA des réveils Bayard à Saint-Nicolas d'Aliermont (*Me Dulière, syndic de la liquidation de la SA des réveils Bayard*, CAA Nantes, 16 décembre 1998 et CAA Douai, 27 septembre 2001) ; une deuxième affaire concerne la dépollution d'une acierie après cessation d'activité au Grand-Quevilly (*Ministre de l'aménagement du territoire c/ société Sofiservice*, CAA Douai, 3 octobre 2002). Une autre affaire comprend la prescription par le préfet d'une étude de l'état d'un terrain d'épandage de PCB et la consignation d'une somme de 444 450 F. pour contraindre l'entreprise à s'exécuter (*Société Ecofer Rouen*, CAA Nantes, 6 octobre 1999).

On note également la présence d'actions pénales pour infraction à la réglementation des installations classées (pollution des eaux par le lavage de citernes de stockage de produits chimiques sans bassins de rétention : Cass., ch. Criminelle, deux arrêts du 16 octobre 1996).

b- Préjudices privés

Les actions liées à l'existence de préjudices privés devant les tribunaux administratifs sont de plusieurs ordres, et quantitativement peu nombreuses. On en dénombre deux types :

- la contestation par le syndicat national des pilotes et professionnels d'ULM d'une décision du préfet de réglementer les heures de pratique du vol en ULM à Auzouville-l'Esneval en vue de préserver la tranquillité du voisinage (*syndicat national des pilotes et professionnels d'ULM*, CE, 27 février 1995) ;
- l'action du propriétaire d'un immeuble ayant subi des préjudices du fait de la réalisation par le Port autonome du Havre d'une plate-forme supportant des lignes de la SNCF (*Durand*, CE, 16 novembre 1983) ou de travaux réalisés sur une route départementale à proximité immédiate de l'immeuble (*Lefrançois*, CAA Douai, 26 mars 2002)

c- Contestation de projets nouveaux

Il s'agit ici d'actions en justice entreprises par des particuliers, et qui parlent le langage de la réglementation des enquêtes publiques, des études d'impact, des installations classées pour la protection de l'environnement. On en dénombre deux :

- *Gurdjian et autres*, TA Rouen, 12 avril 2001 (riverains d'une future exploitation d'une carrière autorisée par le préfet) ;
- *Lalouelle*, CAA Douai, 23 mai 2002 (industriel contestant révision du POS et création d'un centre commercial qui rendra malaisé l'accès à son exploitation).

Conclusion

La Seine-Maritime apparaît comme une zone de conflictualité complexe, marquée par la présence des risques industriels, d'une forte logique d'action collective des intérêts des acteurs de l'économie halieutique menacés par la présence d'activités industrielles et les décisions de l'administration d'autoriser des rejets d'effluents chimiques en mer, et d'une même logique dans la préservation de la faune et de la flore dans les zones humides. Un autre trait particulier au département réside dans le fait que les conflits privés de voisinage comportent un élément spécifique : ils concernent, outre les troubles de voisinage entre particuliers résidentiels, le voisinage avec des activités industrielles. Les rapports avec les activités agricoles sont particulièrement absents du profil contentieux de la zone. Il en va de même avec les actions de défense de l'environnement (faune, flore). L'absence de contentieux concernant les activités agricoles et les phénomènes de ruissellement érosif du pays de Caux dans notre corpus laissent supposer que les tensions et conflits sont gérés par d'autres voies que l'action devant les tribunaux judiciaires et administratifs.

Le département de la Seine-Maritime est ainsi caractérisé par la présence de trois types génériques de conflits :

- les *conflits liés à la proximité et au voisinage, entre usages résidentiels et usages industriels*, dont la question des risques industriels est une dimension importante prise en charge moins par les habitants que par l'administration ;
- les *antagonismes entre acteurs économiques*, c'est-à-dire entre marins pêcheurs et activités industrielles, extractives et portuaires. Il apparaît clairement, à cet égard, que les classes lexicales qui se rapportent aux intérêts halieutiques sont très liées à l'aspect procédural des décisions de justice ;
- les *conflits liés à la préservation des zones humides* d'intérêt écologique, qui concernent la chasse au gibier d'eau.

Les acteurs et leurs domaines d'intervention se dessinent dans la structure globale suivante :

1. les associations naturalistes sont actives dans le domaine de la chasse au gibier d'eau dans les zones humides ;
2. Les organisations professionnelles de marins pêcheurs défendent leurs intérêts face aux intérêts industriels,
3. Les communes sont particulièrement actives dans les projets menaçant le cadre de vie local (carrières, porcheries, centres de traitement de déchets, aménagements routiers),
4. Les comités de défense des intérêts résidentiels locaux ont la même caractéristique que les communes,
5. Les mesures de dépollution et la prévention des risques industriels sont le monopole de l'action du préfet,
6. Les particuliers-résidents sont actifs dans la contestation des projets menaçant le cadre de vue (pratique de l'ULM, carrière, aménagement routier).

Il est remarquable que les associations de protection de l'environnement soient absentes des conflits relatifs aux installations classées, aux risques industriels, et aux infrastructures routières ou de transport. La protection de l'environnement dans le département s'y présente moins comme une question de préservation du patrimoine écologique que de recherche du maintien d'une qualité acceptable de l'environnement de vie des populations concernées soit par la proximité d'activités économiques, soit par des infrastructures de service public.

Chapitre 7

La conflictualité et les modes de résolution des tensions liés aux différents usages de l'espace dans l'estuaire de la Loire

Armelle Caron et Marina Galman

Avec les concours de Christine Lefranc, Cécile Rialland et André Torre

Cette présentation de l'état de la conflictualité et des modalités de résolution des conflits liés aux différents usages de l'estuaire de la Loire a été élaborée en mobilisant deux types de sources : une analyse de la presse quotidienne régionale (dépouillement des archives du quotidien Ouest-France du 1er juin 2001 au 1er juin 2002) et les « dires des acteurs » rencontrés à l'occasion d'un travail de terrain mené entre juillet 2003 et septembre 2004[106]..

Espace de développement économique majeur de la façade Atlantique et seconde surface de zones humides en France après la Camargue, l'estuaire de la Loire est le support de multiples usages qui attisent les convoitises :

- un usage résidentiel : la forte expansion démographique de ces trente dernières années s'est traduite par une urbanisation très consommatrice d'espace autour des deux bassins de vie de Nantes et de Saint-Nazaire ;
- un usage industrialo portuaire (Port Autonome de Nantes Saint-Nazaire- premier port de la façade Atlantique- construction navale), un usage de production énergétique (raffinage pétrolier à Donges -10% du total national de raffinage de pétrole brut- et centrale thermique de Cordemais – fuel lourd et charbon) et un usage de production industrielle (construction aéronautique, agroalimentaire, industries mécaniques-matériaux) ;
- un usage de production agricole (septième rang national pour la production laitière, productions maraîchères de qualité renommées telle que la mâche et le muguet, vignoble AOC –Muscadet-, et élevage) et de pêche professionnelle (civelle) ;
- un usage de préservation et de protection de la nature principalement lié à la valeur patrimoniale majeure de ses zones humides ;
- un usage récréatif : tourisme balnéaire et nautique sur le littoral atlantique, chasse au gibier d'eau, pêche.

[106] 22 entretiens semi directifs actifs ont été réalisés auprès d'acteurs pour apprécier l'état général de la conflictualité dans l'estuaire de la Loire et 38 entretiens ont été menés dans le cadre de l'étude de cas du lac de Grand-Lieu.

Tableau n° 1 – Les thématiques retenues par la PQR (Estuaire de la Loire)

Thématique	Nombre d'articles		%
Grandes infrastructures	93	Dont : Extension du Port autonome de St Nazaire : 61 Lignes EDF : 26 Projet d'aéroport de Notre Dame des Landes : 12 Infrastructures de transport : 4	35
Chasseurs et pêcheurs	51	Dont : Chasseurs : 42 Pêcheurs : 9	19,2
Eau (lac de Grand-Lieu)	27		10,1
Controverses environnementales	24	(Essentiellement au sujet des Zones Natura 2000)	9
Pollutions Industrielles	19		7,1
Installations industrielles et agricoles	14	Dont : Installations industrielles : 7 Installations porcines : 7	5,3
Epandage Agricole de boues de stations d'épuration	10		3,8
Divers autres	28	Dont : Implantation de Multiplexe/discothèque : 5 Pression foncière en zone périurbaine : 4 Base de loisir : 4	10,5
TOTAL	266		100

Une comparaison des conflits identifiés par le recours à la Presse Quotidienne Régionale et par les décisions de justice administrative montre que, sur le pas de temps considéré, certains types de conflits sont présents dans la presse, mais ne font pas l'objet d'actions devant les tribunaux.

Tableau n° 2 – Comparaison des conflits selon deux sources

	PQR	Arrêts de la cour administrative d'appel ou du Conseil d'Etat
Grands projets d'aménagement	XX	X
Conservation de la nature	XX	X
Chasse (Brière) et pêche	XX	
Infrastructures de transport	X	XX
Installations industrielles et agricoles (y compris pollutions)	XX	X
Risque industriel	X	

X : présence

XX : forte présence

L'exposé et l'analyse des tensions et conflits qui résultent de la difficile conciliation de ces usages est précédé d'une présentation générale de ce terrain d'étude. Ce chapitre consacré à l'estuaire de la Loire s'achève avec la présentation plus détaillée de l'un des conflits majeurs de ce territoire : le cas du lac de Grand-Lieu.

Section 1 - Présentation générale : L'estuaire de la Loire, un espace contraint et convoité aux enjeux patrimoniaux majeurs

Le terrain d'étude recouvre la vaste zone humide (42 000 hectares) située d'Est en Ouest sur les rives de la Loire de l'agglomération de Nantes à Saint-Nazaire et du Nord au Sud du Parc Naturel Régional de Brière au Lac de Grand-Lieu (annexe 3). Cette délimitation résulte de la combinaison de deux acceptions de la notion d'estuaire : une approche « environnementale » ou biogéophysique et une approche de l'estuaire en tant qu'entité économique et politique.

1 - DES AMENAGEMENTS INDUSTRIALO PORTUAIRES MOTEURS D'UN DEVELOPPEMENT URBAIN BIPOLARISE ET D'UN DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DESEQUILIBRE

Les deux pôles urbains situés chacun à une extrémité de l'estuaire de la Loire en ont tiré successivement partie pour asseoir leur développement. La ville de Nantes localisée à la limite de la marée dynamique et dont l'activité portuaire est aujourd'hui résiduelle, s'est développée au XVIIIème siècle grâce au commerce triangulaire. Saint-Nazaire a connu un développement urbain plus tardif, lié à l'essor des liaisons transatlantiques et de la construction navale au début du XXème siècle. Cette ville a ensuite bénéficié de l'avalisation du port de Nantes rendu indispensable du fait de l'augmentation du gabarit des bateaux et de la création de terminaux spécialisés.

L'actuel complexe industrialo portuaire implanté sur la rive Nord de la Loire de Saint-Nazaire, à Donges, a été aménagé entre 1960 et 1970 et a accédé au statut de port Autonome en 1966[107].Le PANSN est le 4ème port autonome en termes de trafic, le 5ème port national et le plus important de la façade atlantique.

La section aval de l'estuaire concentre, sur la rive Nord de la Loire, une partie importante des infrastructures industrielles du département de la Loire-Atlantique : construction navale, raffinage pétrolier, production d'électricité, aéronautique. Si l'emploi industriel est en perte de vitesse il représentait encore 16,5% des actifs du département en 1999 (soit 60 000 emplois – RGP 1999)

Six établissements présentant des risques majeurs classés au titre de la directive SEVESO II sont localisés dans la zone de Donges et de Montoir-de-Bretagne[108]. Aux risques directement liés à l'exploitation de ces établissements, il convient d'ajouter, pour certaines de ces activités, le transport de matières dangereuses source de risques spécifiques. Les activités industrielles présentes sur cette zone sont également à l'origine de pollutions atmosphériques et de pollutions des eaux.

La dynamique économique de l'amont de l'estuaire est plus diversifiée et dominée par le secteur des services (l'agglomération nantaise constitue le premier pôle tertiaire de l'Ouest de la France, secteur qui représente 7 emplois sur 10 dans le département de la Loire Atlantique).

Face à cette rive Nord qui concentre les activités économiques et les équipements structurants, la rive Sud de la Loire a conservé un caractère rural et agricole.

Outre ce déséquilibre dans le niveau de développement des deux rives du fleuve, une autre caractéristique de l'espace estuarien tient dans la structure bipolaire de son urbanisation. Ces deux bassins de vie que

---

[107] Les ports autonomes sont des établissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial. La création des ports autonomes en 1966 (statut conféré à six ports français par la loi du 29 juin 1965) s'inscrit dans une logique d'aménagement du territoire national comparable à celle des « métropoles d'équilibre » : l'Etat choisit de concentrer ses efforts vers un nombre limité de métropole dont la croissance économique est supposé se traduire par des effets multiplicateur sur la région entière. Nantes-Saint-Nazaire a ainsi été à la fois décrétée métropole d'équilibre et port autonome.

[108] Sur les 17 établissements concernés par la directive Seveso II que comptent la région des Pays-de-la-Loire, 5 sont localisés sur les sites de Donges et de Montoir de Bretagne : Raffinerie Total-Fina-Elf (Donges), Centre emplisseur Antargaz (Donges), Terminal Méthanier Gaz de France (Montoir-de-Bretagne), Yara France -ex Hydro Agri- fabrication d'engrais (Montoir-de-Bretagne), Cérégrain : stockage d'engrais (Montoir-de-Bretagne). L'usine de fabrication d'engrais Soferti, localisée plus en amont à Indre, est le sixième établissement à risque situé dans notre zone d'étude.

constituent Nantes et Saint-Nazaire regroupent 1,094 millions d'habitants (RGP 1999) soit un quart de la population régionale[109]. Ils sont séparés par une « écharpe verte » constitués d'espaces naturels préservés. La géographie urbaine de l'estuaire est complétée par l'existence d'un espace intermédiaire, qui s'étend sur les deux rives de la Loire. Si la densité économique et urbaine de cet espace intermédiaire est moindre, sa contribution agricole et écologique est majeure.

La croissance importante de la population de l'estuaire –elle a augmenté de 35% entre 1968 et 1999- s'est traduite par une urbanisation fortement consommatrice d'espace (triplement des surfaces urbanisées sur le même pas de temps). Cet étalement spatial a généré une explosion des mobilités quotidiennes[110]. La rive Nord de la Loire dispose d'infrastructures de transport performantes bien qu'elles approchent, pour certains tronçons, de la saturation. Cette périurbanisation commence à toucher la rive Sud du fleuve. L'extension urbaine se prolonge jusqu'au littoral atlantique urbanisé à 85% (hors de notre zone d'étude).

Les agricultures périurbaines et littorales ont fortement pâtie de cette expansion urbaine.

2 - UNE AGRICULTURE DIVERSIFIEE A LA DYNAMIQUE CONTRASTEE

Les 9500 exploitations agricoles (14 000 actifs agricoles) présentes dans l'estuaire (au sens de la Directive Territoriale d'Aménagement -DTA) sont réparties sur 300 000 ha (dont les 2/3 sont consacrés à l'élevage). Elles constituent, outre un vecteur important de l'aménagement du territoire et de la conservation des paysages (20 000km de haies bocagères), une filière économique qui a permis l'établissement d'industries agroalimentaires dynamiques.

L'activité agricole est très dense dans les cantons maraîchers périurbains du Sud et Sud-Est de la communauté urbaine de Nantes (production de qualités renommées, telles que la mâche et le muguet – la Loire-Atlantique est le premier département producteur de mâche et de concombre). Le Nord du département, bassin de production de bovins (lait et viande), est devenu une zone de redéploiement pour la production porcine depuis le classement de près de la moitié du territoire breton en Zones d'Excédents Structurels. Les vignobles Nantais situés en limite Sud Ouest et Sud Est de l'agglomération sont classés en aire d'appellation d'origine contrôlée (une appellation générale « Muscadet » et trois appellations régionales –Côtes de Grand-Lieu, Sèvre et Maine et Coteaux de la Loire).

A côté de ces secteurs de polyculture et d'élevage dynamique et de cultures maraîchères et viticoles à forte valeur ajoutée, les zones herbagères situées en aval de l'estuaire, accueillent des activités d'élevage extensif. La question de la pérennité de cette agriculture se pose. Ce mode d'exploitation extensif, compatible avec la conservation des milieux humides est en effet plus fragile du fait de sa rentabilité économique limitée.

L'agriculture située en zone périurbaine ou littorale est fortement soumise à la pression foncière. Dans l'agglomération nantaise, elle a vu son territoire se réduire de 27% avec la disparition de 10 000 ha de SAU et de 900 exploitations entre 1988 et 2000 (sources RGA).

3 - UN PATRIMOINE NATUREL REMARQUABLE MENACE

Sur le plan écologique, l'environnement estuarien représente une richesse majeure à l'échelle européenne et internationale avec ses zones humides vitales pour de nombreuses espèces faunistiques et floristiques et ses roselières et ses vasières essentielles pour la pérennité des ressources halieutiques[111]. La répartition des habitats naturels à l'origine de cette diversité biologique remarquable fluctue spatialement et temporellement car elle est intimement liée au régime hydrologique complexe de l'estuaire. Les espaces naturels « d'intérêt exceptionnel » et « à fort intérêt patrimonial » sont toutefois principalement situés dans

---

[109] 710 000 habitants dans les 82 communes de l'aire urbaine de Nantes et 172 000 dans les 23 communes de l'aire urbaine de Saint-Nazaire (RGP 1999) ; 1 113 660 habitants en Loire-Atlantique en 1999 avec une densité de 164 habitants/km².

[110] On a assisté à un doublement des mobilités mécanisées en 30 ans, soit une croissance 2 fois supérieure à la moyenne nationale pour une aire d'influence nantaise dépassant 40 km.

[111] Parmi les nombreux habitats naturels à l'origine de cette biodiversité remarquable, 9 revêtent un intérêt au titre de la Directive Européenne « Habitats » de 1992, 12 habitats de la directive étant potentiellement présents. 9 espèces sont concernées par l'annexe II de la directive « Habitats » : 5 poissons (lamproie fluviatile et marine, saumon atlantique, grande alose et alose feinte), 1 mammifère (loutre européenne en danger), 1 amphibien (triton crêté), 1 insecte (la rosalie des Alpes) et 1 plante (l'angélique des estuaires).

un continuum de zones humides qui s'étend entre les marais de Brière jusqu'au lac de Grand-Lieu et regroupés sous le terme « écharpe verte de l'estuaire ».

La dégradation écologique du milieu naturel fluvio-marin de l'estuaire est préoccupante et menace la pérennité des nombreuses activités directement liées à l'exploitation des ressources naturelles (pêche, agriculture, activités industrielles et touristiques) et l'alimentation en eau de l'agglomération nantaise. Son origine tient largement dans une altération du fonctionnement hydraulique de l'estuaire –d'une dynamique originelle fluviale il est passé progressivement à une dynamique marine- et une dégradation de la qualité des eaux. Le creusement du bassin de marée en amont de Nantes, la chenalisation entre Nantes et l'océan [112] et les extractions importantes de sable à l'amont du fleuve ont des effets très négatifs. Ils se traduisent en particulier par une remontée de la salinité et du bouchon vaseux (source d'anoxie), l'abaissement de la ligne d'eau du fleuve (baisse de 4 mètres de la ligne d'eau d'étiage de la Loire en un siècle dans la traversés de l'agglomération nantaise) et l'envasement des étiers et des boires (ce qui altère leur richesse écologique).

4 - UNE GOUVERNANCE LOCALE COMPLEXE CHERCHANT A CONCILIER DEVELOPPEMENT ET CONSERVATION

La richesse du patrimoine naturel estuarien fait de ce territoire un espace privilégié d'application des dispositifs publics réglementaires et contractuels visant à la protection de la nature113. A ces instruments de conservation dont les périmètres se superposent parfois, il a été ajouté l'adoption de plans et de programmes spécifiques visant à contribuer à un développement durable de l'estuaire. Le Plan Loire Grandeur Nature (PLGN) -adopté en Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 4 janvier 1994- comporte ainsi un certain nombre d'actions qui visent à restaurer les conditions d'un fonctionnement hydraulique satisfaisant en conciliant le développement des activités portuaires et la préservation d'un espace naturel exceptionnel. Ce programme a été pérennisé avec l'adoption en 1999 (CIADT du 23/07/99) du Programme Inter-régional Loire Grandeur Nature (PILGN pour la période 2000-2006). La recherche d'une conciliation entre objectifs de développement et de conservation de l'espace estuarien s'est également progressivement affirmée comme l'un des enjeux majeurs des différentes procédures d'aménagement du territoire et d'organisation de l'espace qui se sont succédées depuis 1970 (année de l'adoption du Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine -SDAAM). La dernière en date est la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire dont le projet a été soumis à enquête publique d'avril à mai 2004114.

---

[112] L'artificialisation du lit de la basse Loire est le résultat de multiples travaux d'aménagement qui ont débuté au XVIIIème siècle pour lutter contre l'ensablement du lit du fleuve qui entravait sa navigation jusqu'au port de Nantes. Les travaux de dragage, d'endiguement, de canalisation et de chenalisation, se sont poursuivis tout au long du XIXème siècle. Au cours du XXème siècle ils ont été concentrés dans la partie de l'estuaire en aval de Nantes.

[113] Le lac de Grand-Lieu, les marais salants de Guérande et la Grande Brière se sont vus attribuer le label de « zones humides Ramsar » en application de la convention éponyme et qui n'induit toutefois aucune protection particulière. Les espaces naturels estuariens sont identifiés comme zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF I et II). L'estuaire de la Loire a été désigné comme zone d'importance communautaire (ZICO) au titre de la Directive européenne « Oiseaux » et proposé à la Commission Européenne comme site d'importance communautaire (PSIC) au titre de la Directive « Habitats » (décision qui a toutefois été annulée par le Conseil d'Etat en juin 200. L'estuaire a, sur cette base, et après une mise en demeure de la Commission européenne, été désigné en zone de protection spéciale (ZPS en application de la directive « Oiseaux »). Les marais de Grande-Brière et le lac de Grand-Lieu (désigné en ZSP et ZSC en cours) comptent également parmi les sites géographiques majeurs du réseau Natura 2000.

Des mesures de protection plus ponctuelles résultent de l'institution d'une réserve naturelle sur le site du lac Grand-Lieu, de réserves de chasse, d'arrêtés de protection du biotope, de l'inscription et du classement de certains sites (marais salants de Guérande, du lac de Grand-Lieu et de l'estuaire de la Loire, inscription des marais de Grande Brière et d'une partie du lac de Grand-Lieu). La loi littoral, dont le décret d'application fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas vient d'être adopté (en mars 2004), s'applique sur les communes littorales de l'estuaire, mais également sur celles situées en amont de la limite de salure des eaux (en particulier Montoir-de-Bretagne et Donges) ainsi que sur les communes riveraines du lac de Grand-Lieu.

[114] Le SDAAM avait pour ambition principale de favoriser l'essor des activités industrialo-portuaires, la croissance urbaine et le renforcement de l'industrie et limitait la prise en compte de l'environnement à l'instauration de coupures vertes dans une trame urbaine orientée et discontinue. Les réflexions engagées par l'OREAM des Pays de la Loire à la fin des années 70, si elles ne rompaient pas avec cette logique de développement centrée sur un objectif de renforcement de la compétitivité territoriale, invitaient toutefois à réorienter les efforts en faveur de l'environnement et de l'équilibre entre les pôles urbains. Ce rééquilibrage entre impératifs de développement et impératifs environnementaux a été renforcé par les lois d'orientation Pasqua et Voynet relatives à l'aménagement et au développement du territoire (1995 et 1999) qui ont instauré et réaffirmé les DTA. Les DTA sont

Section 2 – La matérialité locale des conflits

1 – BIENS SUPPORTS ET OBJETS DE CONFLITS

a- Les tensions et conflits liés à la pression foncière

La pression foncière qui résulte de la forte expansion urbaine présente sur le territoire estuarien se traduit par des tensions et conflits qui opposent tout particulièrement les usages agricoles et résidentiels. Dans ce contexte de concurrence spatiale, les projets d'infrastructure routière et de grands aménagements sont également sources de conflits.

L'importante consommation d'espaces agricoles à des fins résidentielles au cours des 20 dernières années apparaît comme une menace sérieuse aux yeux du monde agricole et de sa représentation. L'inquiétude qu'elle engendre est particulièrement sensible au sein de la Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE) qui comprend 211 exploitations agricoles ayant des pratiques extensives. Comme la presse le relate, face à des élus qui jouent souvent ponctuellement le jeu de l'urbanisation, les agriculteurs se sentent indésirables. Les procédures de révision des documents d'urbanisme locaux (élaboration des PLU) constituent une occasion privilégiée pour la révélation de ce type de conflits.

Ces derniers se manifestent également dans les espaces plus en amont de l'estuaire où sont localisées des productions agricoles dynamiques -viticulture et maraîchages- au Sud et Sud-Est de l'agglomération nantaise. Dans les communes où l'activité viticole est dominante, le classement du vignoble - AOC Muscadet -, permet aux agriculteurs de résister à la concurrence foncière liée à l'urbanisation et aux projets d'infrastructures routières. Un projet de déviation et d'échangeur à Bouaye a, par exemple, généré un conflit entre la commune et les agriculteurs qui ont saisi l'INAO. Dans le canton de Bouaye, la protection du vignoble conduit à repousser la pression foncière liée à la péri urbanisation vers le lac de Grand-Lieu, contribuant de ainsi à durcir les conflits d'usages dans cet espace d'intérêt patrimonial majeur.

Les terres agricoles utilisées pour le maraîchage sont également convoitées et ne bénéficient pas de la protection conférée par l'AOC.

La presse se fait l'écho d'une polémique autour des prix de vente des terrains de la future ZAC de la Minais qui a engendré un conflit. Des propriétaires maraîchers de Sainte-Luce opposent un refus à la vente de leurs terrains à 50 francs le m2 par la SELA (Société d'Economie Mixte de Loire-Atlantique). Ce n'est pas le projet que les propriétaires, presque tous maraîchers retraités, dénoncent, mais le prix de vente de leurs terrains ; leur déception se mêlant à un sentiment de spoliation et de perte du patrimoine familial. La perspective, envisagée dans un premier temps, de mener l'affaire au Tribunal Administratif, a été abandonnée. Les agriculteurs ont préféré négocier directement avec les promoteurs. Cette attitude, dénoncée par la municipalité, a provoqué la grogne des autres riverains.

Le projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes participe également à l'intensification de cette concurrence foncière. 37 exploitations agricoles sont en effet localisées dans la zone de préemption, située au cœur d'un bassin de production laitière dynamique.

Les tensions liées à la concurrence foncière s'expriment de manière plus anecdotique par une rivalité entre différentes formes de pâturage dans les zones humides des bords de Loire, traditionnellement dédiées à l'élevage bovin. La demande de pâturage pour les chevaux se traduit en effet par une augmentation du prix locatif du foncier, qui est source de tensions. L'intérêt cynégétique contribue plus fondamentalement à cette déstabilisation du marché foncier dans la portion aval de l'estuaire. L'un de nos interlocuteurs estime

---

des documents de planification par « orientations » générant une obligation de compatibilité pour les documents d'urbanisme locaux. La DTA de l'estuaire de la Loire s'inscrit dans le prolongement du Programme Concerté d'Aménagement, de Développement et de Protection pour l'Estuaire de la Loire (PCADPEL) qui l'anticipait. Elaborée en concertation avec les collectivités locales, elle fixe trois grands objectifs et orientations : 1) l'affirmation du rôle du bi-pôle Nantes/Saint-Nazaire comme métropole européenne au bénéfice du grand ouest 2) l'instauration d'un développement équilibré de toutes les composantes de l'estuaire 3) la protection et la valorisation des espaces naturels, sites et paysages.

qu'il contribue à une multiplication par 5 à 20 des prix des terres par rapport à leur valeur agricole. La chasse au gibier d'eau revêt en effet une grande importance sur le territoire estuarien. Cette chasse se pratique de plus en plus fréquemment sous la forme de chasses privées. Elles ont connu un fort développement dans les îles de la rive Sud de la Loire en déprise.

Les mesures visant à maîtriser l'urbanisation et, partant, à limiter la pression foncière, génèrent aussi des conflits. C'est le cas de la « loi littoral » qui s'applique à la fois sur les communes du littoral atlantique et sur les communes riveraines du lac de Grand-Lieu. Sa mise en œuvre est source de tensions entre les élus et l'administration (Direction Départementale de l'Equipement). La délimitation des espaces proches du rivage et celle des coupures d'urbanisation est, comme la loi le prévoit, définie par une approche multicritère et sur la base d'une concertation menée avec les collectivités locales concernées. Ces délimitations font l'objet d'âpres négociations entre l'administration et la commune de Bouaye. De plus, dans cette commune riveraine du lac de Grand-Lieu, la planification urbaine doit être conforme aux servitudes liées au classement du site. Outre la dénonciation de cet empilement de mesures de protection, par des élus qui « *refusent de devenir le jardin de l'agglomération nantaise* », le classement apparaît en lui-même comme une source de tensions. Celles-ci sont liées, notamment, aux incertitudes dont le classement du site de Grand-Lieu est porteur quant aux possibilités d'extension des bâtiments agricoles dans les exploitations.

b- Cohabitation parfois difficile entre usages résidentiels, productifs et récréatifs dans l'espace périurbain

L'essor des usages résidentiels dans les espaces intermédiaires, situés entre les deux pôles urbains de l'estuaire sur les rives Nord et Sud, et leur confrontation avec les usages traditionnels de ces espaces, sont sources de tensions et de conflits.

Selon les dires de la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), les projets d'installation ou d'extension de porcheries se heurtent systématiquement à l'opposition des résidents du voisinage. Deux conflits phare de cette nature, qui opposent les usages agricoles et résidentiels, ont été relevés à travers l'étude la PQR. Ils sont localisés, respectivement, sur les communes d'Héric (demande d'autorisation d'exploiter) et d'Herbignac (renouvellement de l'autorisation administrative).

La cohabitation des néo-ruraux avec les chasseurs organisés en associations de chasse communale agréées (ACCA) est, dans certains cas, source de tensions (liées à des tirs à proximité des habitations notamment). La Fédération Départementale des Chasseurs de la Loire Atlantique (FDC44) est attentive à établir des relations de bon voisinage avec les nouveaux arrivants, qu'elle rencontre systématiquement. Selon les chasseurs, cela éviterait dans la plupart des cas que ces tensions se transforment en conflits ouverts.

La faible proportion d'espaces boisés limite la présence de grands gibiers[115]. Ceux-ci sont généralement une source de tensions entre chasseurs et agriculteurs par suite des dégâts qu'ils occasionnent aux cultures. Pour autant, s'ils ne sont pas très virulents, aux dires de nos interlocuteurs, les conflits nés de la confrontation entre usages agricole et de chasse ne sont pas absents dans l'estuaire de la Loire. Les agriculteurs se plaignent en effet de ce que les chasseurs ouvrent leurs clôtures, blessent leurs animaux et leurs chiens.

Comme nous l'avons rappelé, la chasse pratiquée sur l'estuaire est très majoritairement une chasse au gibier d'eau. Cette pratique conduit à la création de trous d'eau (en moyenne de 5000 m²) aménagés pour tirer un gibier attiré par agrainage. La déprise agricole dans les zones humides de basse Loire crée un contexte favorable à ces aménagements, qui profitent parfois de la proximité des réserves de chasses[116]. Ces aménagements néfastes pour la qualité écologique du milieu sont dénoncés par les associations de protection de la nature (en particulier par la LPO). L'impact de ces pratiques sur les populations d'oiseaux est toutefois d'autant plus difficile à apprécier qu'il n'existe pas de limites de prélèvements (ce qui induit une absence quasi-complète de données statistiques hors comptages ponctuels).

---

[115] Avec 48000 ha de forêts la Loire Atlantique, est l'un des départements les moins boisés de France.

[116] Les réserves de chasse et de faune sauvage couvrent, dans l'estuaire, une superficie de l'ordre de 25 000ha. Elles sont réparties sur le Domaine Public Maritime ou Fluvial et sur le domaine privé dont celui des 42 ACCA.

Les activités récréatives (randonnée pédestre ou motorisée, utilisation de plans d'eau, vols en ULM) sont à l'origine d'une fréquentation, plus marquées sur la rive Sud de l'estuaire, qui est source de tensions et de conflits avec les usages résidentiels, agricoles et de chasse. Les agriculteurs des îles de Loire se plaignent tout particulièrement des dégradations induites par la fréquentation touristique. Des vols de bétails sont également mentionnés ainsi que les dégâts engendrés par l'organisation de « Rave ».

Les nuisances subies par les riverains (problèmes de stationnement et intense circulation motorisée), du fait de l'importante fréquentation de la base de loisir de la Roche Ballue (commune de Bouguenais) qui attire des visiteurs venus de toute l'agglomération nantaise, sont à l'origine d'un conflit. La presse se fait l'écho de la création, par les riverains excédés, d'une association « villages tranquilles » pour défendre leur qualité de vie. La municipalité est en quête de solutions techniques satisfaisantes dans un contexte complexifié par le classement en zone naturelle (dans le POS) de l'accès au site. La Communauté Urbaine de Nantes (intercommunalité dont est membre la commune de Bouguenais) a décidé d'aménager des chemins piétonniers en vue de décongestionner le site.

c- Installations et risque industriels

Les nuisances provoquées ou susceptibles d'être provoquées par les installations industrielles en zone urbaine, sont une source de conflits.

La suiferie Mainguet, de Rezé, installée en zone urbaine et spécialisée dans la fonte et le raffinage de corps gras animaux et végétaux est ainsi à l'origine de nuisances (olfactives et sonores, pollutions de la Loire, travail illégal) dont les riverains, relayés par des associations, se plaignent. La presse précise que c'est la modification de l'arrêté préfectoral, autorisant le doublement de la capacité de la station d'épuration de l'usine qui a déclenché le conflit auquel prennent part les associations Confluence (riverains) et Rezé environnement (Verts).

Le conflit se manifeste par des plaintes des riverains. Un courrier adressé par le Maire au Préfet s'est traduit par une mise en demeure de l'usine par la direction des services vétérinaires. Une demande de délocalisation de l'entreprise et deux recours d'associations contre le permis de station d'épuration, ont également été effectués. Inquiet de l'évolution du dossier et des nuisances, le Maire de Rezé a fait réunir d'urgence la CLIS (commission locale d'information et de surveillance), celle-ci a cherché à apaiser le conflit en établissant que, du fait des nombreux recours des riverains, Mainguet était la société la plus contrôlée du département (17 contrôles en 2001).

Un autre conflit, médiatisé par voie de presse, est né de l'inquiétude des riverains face à un projet d'extension de la papeterie Otor, implantée sur l'Ile de Nantes. Ce projet a été rendu public à l'occasion de l'enquête publique préalable. Le risque d'accroissement des pollutions et des nuisances sonores et la crainte, renforcée par la vétusté des bâtiments, que fait naître l'utilisation de substances radioactives dans le processus de production, sont à l'origine de la création d'un collectif d'habitants opposés au projet.

Aux dires de la DRIRE, la population estuarienne est habituée à la présence d'installations à risque, ce qui préserverait d'une conflictualité importante liée au risque industriel. Les nombreux articles consacrés, dans la presse locale, à la mise en place de débats publics, de réunions d'information et de cellules de travail pour évaluer les risques industriels, au même titre que la mobilisation des associations écologistes et de protection du cadre de vie, viennent contredire une telle assertion. La survenue d'accidents liés à des stockage et des manipulations d'engrais - en 1987 et en 2004- a entraîné des mesures de confinement et de déplacement des populations riveraines. Ces évènements, auxquels il convient d'ajouter le syndrome AZF, semblent avoir fait évoluer la sensibilité des populations au risque industriel[117].

---

[117] Outre les 3 stockages d'engrais concernés par la directive Seveso situés en aval de l'estuaire, d'autres établissements du même type soumis à autorisation sont localisés à proximité de zones urbanisées. C'est en particulier le cas des établissements Matrama et SCAC à Nantes. Avec une capacité de 10 000 tonnes, dont 4 500 tonnes d'engrais à base de nitrates, l'entrepôt de Matrama constitue le stockage d'engrais le plus important de la zone portuaire de l'agglomération nantaise. Un accident est survenu le 29 octobre 1987 dans cette installation. La décomposition thermique d'une case d'engrais NPK (à faible teneur en nitrates) a provoqué l'émission d'un nuage toxique qui a touché l'agglomération nantaise et conduit à l'évacuation des enfants des écoles. D'autres accidents se sont produits plus récemment. Le 26 septembre 2002, l'incendie de la cargaison d'engrais NPK d'un cargo a provoqué l'émission de fumées entraînée vers la rive sud de la Loire et conduit la préfecture a prendre des mesures de confinement pour 10 000 personnes sur 3 communes. Le 7 octobre 2002, une explosion d'origine indéterminée a détruit deux

L'activité de l'usine d'engrais Soferti (classée Seveso) implantée à Indre en zone urbaine, est ainsi remise en question par les riverains et des associations de défense de l'environnement (CLCV -Consommation, Logement et Cadre de Vie-, Indre Rives-Reines et Robin des Bois) au nom du risque industriel. La presse se fait l'écho de différentes demandes exprimées par les associations : d'une réunion publique d'information auprès de la mairie, de la suspension temporaire de l'activité de l'usine pour expertise, de la visite de l'usine avec un expert de Robin des Bois, et d'extension du périmètre de sécurité. L'entreprise qui dit avoir renforcé la surveillance depuis l'accident de Toulouse, a accepté l'organisation d'une visite de son site. Une réactualisation du plan de secours communal a été effectuée –sans, toutefois, que les associations aient été invitées à y participer- et une CLIS a été créée.

En avril 2002, l'annonce par voie de presse de la reprise de l'utilisation de l'ammoniac (suspendue par la préfecture suite à l'accident d'AZF) a provoqué une nouvelle réaction de l'association Indre Rives-Reines. L'association a dénoncé, par ailleurs, le fait que la CLIS n'ait toujours pas été réunie, plusieurs mois après sa théorique création.

d- La gestion des déchets

Les projets de création d'incinérateurs de déchets (notamment sur la commune de Montoir-de-Bretagne) et le projet d'ouverture d'une station de transit des déchets provenant d'installations classées dans la commune de Coüeron, se heurtent à l'opposition des riverains qui se saisissent de la presse pour médiatiser leurs actions. L'entrée dans le conflit s'opère généralement à l'occasion de l'enquête publique. Elle se manifeste à travers des appels médiatisés à la mobilisation de la population qui proteste à l'occasion des réunions publiques. La production de signes (panneaux dénonçant le projet) est également une voie utilisée.

L'épandage agricole des boues des stations d'épuration de l'agglomération nantaise se heurte à l'opposition des conseils municipaux (pour 80% d'entre eux) des communes concernées par le plan d'épandage (59 au total) et des riverains qui le font savoir par voie de presse. L'élément déclencheur du conflit est l'enquête publique concernant l'extension du périmètre de ce plan d'épandage. Les opposants mettent en avant les risques sanitaires et le principe de précaution, ainsi que la concurrence avec les boues d'épuration locale. Ils pointent l'incompatibilité de ce type d'opérations avec l'activité touristique, la question de la pérennité d'une agriculture autre qu'intensive et la compatibilité de cet épandage avec la présence de zones Natura 2000. Suite à l'avis favorable du Comité Départemental d'Hygiène (CDH) (conforme aux conclusions des 11 commissaires enquêteurs) entériné par le Préfet, les opposants (en particuliers les élus) dénoncent l'absence de concertation autour de ce projet. La presse locale se fait l'écho de la réaction des agriculteurs qui soulignent la contradiction d'une telle décision. Le CDH, qui autorise l'épandage des boues, interdit par ailleurs l'extension de porcheries, alors que l'on maîtrise mieux la composition du lisier que celle de ces boues qu'on les invite à épandre.

e- Pollutions et aménagement des eaux

La dégradation de la qualité de l'environnement estuarien se traduit tout particulièrement par une altération de la qualité de l'eau dans l'estuaire. Nous avons rappelé que celle-ci était fortement liée à la modification du régime hydraulique de l'estuaire causé par les aménagements portuaires. Les impacts très négatifs de cette dégradation de la qualité de l'eau sur les activités qui dépendent de cette ressource, en particulier l'agriculture et la pêche, sont une source de tensions et de conflits importante. Ils traduisent la difficile conciliation entre les usages productifs de l'estuaire.

L'agriculture traditionnelle sur les prairies humides en aval sur la rive Nord de l'estuaire, qui repose principalement sur l'élevage extensif de races bovines, est particulièrement touchée par cette dégradation de la qualité des eaux. Cette dernière menace une pérennité déjà mise à mal pour des raisons économiques (la SAU et le nombre d'exploitation ont très fortement diminués entre 1975 et 1989). La remontée du front de salinité et l'envasement des prairies dus à l'accroissement de la turbidité des eaux ont contribué à diminuer la valeur agricole des prairies du bord de Loire, autrefois réputées pour leur exceptionnelle

---

cuves remplies de mélasse de betterave dans une usine agroalimentaire, entraînant la projection de débris métalliques qui ont légèrement endommagé une usine d'engrais voisine classée Seveso.

qualité fourragère. La déprise agricole sur ces espaces humides se traduit rapidement par une modification des milieux (plus ou moins favorable à la biodiversité) suite à l'arrêt du pâturage. L'absence d'entretien régulier par les exploitants affecte tout particulièrement les écoulements.

L'accroissement de la turbidité et de la salinité des eaux de la Loire préoccupe également les agriculteurs de marais de la rive Sud de la Loire. Ces derniers sont organisés en syndicats privés de propriétaires, rassemblés au sein du Syndicat des Marais du Sud-Loire, qui assure l'entretien et la gestion hydraulique. La dégradation de la qualité des eaux a contraint au déplacement de la prise d'eau (de Buzay à la Martinière) qui permet d'alimenter l'ensemble des marais, et à l'investissement dans un système informatique permettant de gérer les vannages en fonction du degré de salinité et des côtes à chaque écluse.

L'altération de la qualité des eaux est également perçue comme une menace pour les agricultures plus intensives localisées en amont de l'estuaire, en particulier le maraîchage (activité fortement consommatrice en eau). Elle affecte également l'alimentation en eau potable de l'agglomération nantaise, qui dépend principalement de la Loire.

La pêche professionnelle dans les eaux du Domaine Public Fluvial conserve, en dépit d'une forte érosion du nombre de pêcheurs, un poids économique non négligeable[118]. Elle est pratiquée par deux catégories de pêcheurs : les pêcheurs fluviaux (170 en 2001) et les marins pêcheurs licenciés (239 en 2001) et est soumise à des conditions d'accès strictement réglementées [119]. L'espèce la plus convoitée est la civelle (alevin d'anguille) car elle très rémunératrice (prix moyen de vente de 1064 F/Kg en 1997). La production déclarée de civelle, qui varie autour de 85 t/an, génère en valeur de première vente environ 15% de la valeur des pêches maritimes du département. Elle représente environ 70% des revenus des pêcheurs fluviaux. L'existence d'une pêche non-autorisée, qui détourne à son profit une partie du marché lucratif de la civelle, est source de conflits en Basse Loire en fin d'hiver (période de pêche).

La pérennité de cette activité dépend directement de la qualité des milieux aquatiques dans lesquels les espèces évoluent. Les pêcheries sont d'avantage situées sur l'aval du bassin et principalement dans la zone estuarienne. Elles entrent en concurrence avec les usages industrialo-portuaires sources de pollutions. Les aménagements portuaires contribuent également à l'envasement des étiers, situés entre le fleuve et le marais, qui ont un rôle important pour les poissons migrateurs. La progression du bouchon vaseux en amont de Nantes, source d'anoxie, a également des impacts néfastes sur la ressource halieutique. Le conflit se cristallise tout particulièrement autour du projet d'extension du PANSN sur la zone de Donges-Est, qui menace de destruction 80% d'une vasière, zone de fraie majeure de l'estuaire. La fédération départementale des pêcheurs professionnels -elle regroupe 160 pêcheurs qui pratiquent leur activité sur le domaine fluvial- s'oppose à ce projet. Elle est extrêmement dubitative sur les mesures compensatoires prévues par le Port.

Au regard de leur intensité, quelques conflits majeurs liés principalement à des projets d'aménagement et à des usages de conservation de la nature et des usages résidentiels, font l'objet, dans les développements qui suivent, d'un traitement privilégiant une entrée géographique.

2 – QUELQUES CONFLITS MAJEURS LIES A DES PROJETS DE GRANDS EQUIPEMENT ET A LA CONSERVATION DE LA NATURE

a- Le projet d'extension du PANSN sur la ZPS de Donges-Est

Le projet d'extension du port autonome de Nantes-Saint-Nazaire s'inscrit dans la continuité des grands aménagements portuaires initiés dans les années 60. Ce projet, déjà mentionné dans le Xème Contrat de

---

[118] Elle concerne principalement les poissons migrateurs (mulet, flet, alose, lamproie marine, crevette grise et civelles –anguilles) qui effectuent leur cycle biologique pour partie en mer et pour d'autres phases de leur développement, en rivière, jusque dans les têtes de bassin (saumon). Ces captures avoisinent 200t/an. On estime que cette activité génère au minimum 700 emplois directs en dépit de la quasi-absence de transformation.

[119] Ces conditions d'accès varient en fonction des 5 secteurs qui s'articulent de la mer à la Maine (limite de la mer, limite de la salure des eaux, limite des affaires maritimes, limite de l'ancienne inscription maritime) et des types d'espèces capturées. L'Etat détient des droits de pêche dont il afferme l'exploitation suivant des voies différentes en fonction de la salure des eaux.

Plan Etat Région (1989-1993), a pour objectif de développer et de rénover les infrastructures portuaires[120]. Celles-ci sont jugées saturées et techniquement dépassées, ce qui ferait peser une menace importante sur les activités industrialo-portuaires cruciales pour le dynamisme de l'économique locale (on estime que le port génère 24 000 emplois et 1,7 millions d'euros de valeur ajoutée dans les régions de l'Ouest de la France). Le projet d'extension du PANSN sur la zone de Donges-Est a été « pris en compte » par le Ministre de l'équipement, des transports et du logement le 28 juillet 1999, après avoir été confirmé par le CIADT du 23 juillet 1999. La DTA confère également à ce projet un rôle central pour « *l'affirmation du rôle du bi-pôle Nantes/Saint-Nazaire comme métropole européenne au bénéfice du grand Ouest* ».

Ce projet d'aménagement porté par le PANSN est soutenu par les collectivités territoriales réunies, avec l'ensemble des grands acteurs publics de l'estuaire, au sein de l'ACEL (Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire). Il fait l'objet d'un conflit virulent qui est porté principalement par les associations de protection de l'environnement et le parti des Verts. L'extension du PANSN prévue détruira en effet la dernière grande vasière de l'estuaire ainsi qu'une importante roselière. A l'issue d'un long contentieux – initié par les associations écologistes- entre l'Etat Français et la Commission Européenne, le site de Donges-Est a finalement été intégré dans la Zone de Protection Spéciale (ZPS, en application de la Directive « Oiseaux ») qui participe du réseau Natura 2000.

C'est à l'occasion de l'application de la directive européenne « Oiseaux » sur l'estuaire de la Loire que le conflit autour de ce projet ancien du PANSN a émergé, au début des années 90. Nous reviendrons ultérieurement sur les premières étapes de ce conflit que nous ne développons pas, ici, plus avant.

L'élément déclencheur de la phase de conflictualité que nous avons été amenées à observer réside dans l'avis favorable au projet rendu à l'issue de l'enquête publique qui faisait suite à l'annonce de la « prise en considération » du projet par le Ministre de l'équipement en juillet 2001. Cette enquête pulique, engagée dans le cadre de la procédure d'autorisation au titre de la loi sur l'eau pour la première phase de travaux, s'est déroulée de février à mars 2002. L'avis favorable assorti de recommandations de la commission d'enquête rendu en mai 2002, a été suivi par le Comité Départemental d'Hygiène en décembre 2002. Au terme de cette procédure, un arrêté préfectoral autorisant la première tranche de travaux a été signé le 13 février 2003.

Les travaux et la réalisation des mesures compensatoires, prévues en contre partie de leurs impacts négatifs sur la faune et la flore, n'ont toujours pas débutés au moment de notre rédaction. En effet, ils ne pourront pas débuter avant l'aboutissement de la procédure parallèle menée au titre du Code des ports maritimes qui doit se conclure par une décision ministérielle d'autorisation. Cette décision est suspendue à l'avis que la Commission Européenne doit rendre sur ce projet. Au début de l'année 2001, une plainte a en effet été déposée par les associations de protection de l'environnement (SEPNB, LPO et Comité Loire Vivante) auprès de la Commission Européenne pour violation, de la part du gouvernement français de la Directive « Oiseaux ». La Commission a en retour adressé aux autorités françaises une lettre de mise en demeure pour violation de l'article 10 du Traité de l'Union. Cet article oblige les Etats membres à faciliter les institutions européennes dans l'accomplissement de leur mission. La Commission a également enjoint le gouvernement français de lui fournir des informations sur le respect, par ce projet d'aménagement, des dispositions de la directive « Habitats » et de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Le front d'opposition au projet du PANSN rassemble auprès des associations de protection de l'environnement et du parti Vert, les pêcheurs, les chasseurs, les agriculteurs et certains élus des

---

[120] Devant la menace que le classement de Donges-Est en ZPS comme le préconisait le rapport Marion (commandité en 1991 par le Ministère de l'environnement dans le cadre de l'application de la Directive « oiseaux ») faisait peser sur le projet d'extension du PANSN, l'ACEL a commandité une contre expertise (Rapport Essig 1992). Celle-ci prenait la forme d'une réflexion visant à « *esquisser l'avenir prévisible de l'estuaire de la Loire à 15 ans* ». Ce rapport concluait à l'importance économique de la réalisation de l'aménagement portuaire et soulignait la faible emprise du projet qui, à ce titre, ne constituait pas au yeux de son auteur une menace pour la conservation du patrimoine naturel estuarien. Un second rapport demandé à M. Essig en 1996, confirmait la nécessité pour le PANSN de restructurer ses terminaux et d'augmenter le linéaire de quai sous peine de saturation.

Parmi les 4 hypothèses envisagées (le projet Port-Aval situé à Saint-Nazaire, le projet de l'île de Bilho, le Projet Fleuve-Port), le projet de Donges-Est sera retenu par le port. Il comporte plusieurs phases et, à terme, concerne 400 ha de zones humides y compris la dernière grande vasière de l'estuaire. La première phase prévoie l'aménagement de 500 m de quais, d'un terre-plein de 51 ha obtenu en remblayant la zone humide et de 3 Km de digues périphériques. L'extension globale devrait, à terme, comprendre 150 ha de zone portuaire, 2 600 m de quais, 125 ha de zone d'activité portuaire et 165 ha de réserves d'extension.

communes de l'estuaire. A l'initiative du Collectif Loire Vivante, une plaquette présentant l'estuaire et des dégradations a ainsi été rédigée collectivement.

Face à cette opposition la stratégie du port a suivi des voies différentes. Il a longtemps tenté d'imposer un projet dont la légitimité était acquise auprès des collectivités territoriales et de l'Etat (à l'exception de la DIREN qui a finalement été écartée dans les arbitrages interministériels locaux par la préfecture). La montée des préoccupations environnementales et la mobilisation des opposants au projet, qui s'est notamment traduite par un important contentieux (sur lequel nous reviendrons) a été à l'origine d'un rééquilibrage des pouvoirs en défaveur du PANSN. Ce dernier a été contraint d'infléchir sa stratégie.

Une logique de dialogue affichée a alors été privilégiée. Une commission environnement du PANSN comprenant des représentants des associations de protection de l'environnement a ainsi été créée en 1997. Elle a été appelée à se prononcer sur le projet ainsi que sur « *toutes les questions relatives aux interactions entre l'activité du port et l'environnement naturel* ». Un projet de charte d'environnement du PANSN a été élaboré dans ce cadre au cours de l'année 2001.

La perception de la qualité du dialogue et de la négociation initiés dans ce cadre institutionnel, par le PANSN, fait l'objet d'appréciations très diverses selon nos interlocuteurs. Nombre d'entre eux parlent de parodie de négociation, le port ayant toujours refusé de remettre en cause le projet et d'examiner avec sérieux les trois solutions alternatives envisageables.

Une « concertation approfondie » a également été mise en œuvre, sous l'égide du préfet de région, durant 4 mois (de février à juillet 2000). Cette concertation a été organisée sur les conseils de la Commission Nationale du Débat Publique, qui avait été saisie par les opposants en vue de l'examain du projet de Donges-Est. C'est au cours de cette concertation qu'un programme de « mesures compensatoires » - contrepartie aux impacts écologiques négatifs du projet - a été débattu et définitivement adopté par le PANSN.

Ce conflit très médiatisé (63 articles dans la PQR entre juin 2001 et juin 2002) a également fait l'objet de nombreuses manifestations : lettre au Ministre de l'Aménagement du Territoire pour faire accélérer les démarches administratives et lancer l'enquête publique, création par les Libertaires d'un « collectif contre le saccage de la Loire », organisation par les associations écologistes de visites et pique-nique sur le site, expositions… Les Verts de Loire-Atlantique sont très mobilisés contre ce projet. Ils en ont fait un de leur thème de campagne lors des élections législatives de juin 2002. A cette occasion une plaquette dans laquelle sont précisées les arguments de leur opposition à un projet « *mauvais économiquement et désastreux écologiquement* » a été diffusé[121]. Par ailleurs, le parti écologiste a, par voie de presse, appelé les citoyens à aller se prononcer dans le cadre de l'enquête publique[122]. Un modèle de lettre pour protester auprès du commissaire enquêteur a également été mis en ligne (Internet) par le front d'opposition au projet…

Le projet d'extension du PANSN sur la zone de Donges-Est offre également une illustration assez exemplaire de la mobilisation par ses opposants du recours contentieux. Cette voie a été privilégiée par les associations de protection de l'environnement qui articulent les recours auprès des juridictions nationales et européenne depuis près de 10 ans.

b- Le projet aéroportuaire de Notre-Dame des Landes

Le projet de création d'un nouvel aéroport pour Nantes et le Grand-Ouest est en voie de concrétisation, 30 ans après avoir été évoqué pour la première fois. Dès 1974, le Conseil Général de Loire-Atlantique a constitué une Zone d'activité différée (ZAD) pour acquérir 1250 ha sur le site pressenti.

En 2000, le projet reçoit l'aval du Gouvernement Jospin qui prévoit que les études pour la réalisation de ce nouvel aéroport seront réalisées au cours du XIIème Contrat de Plan Etat-Région (2000-2006) et l'inscrit dans le schéma de service collectif des transports prévu par la Loi d'Orientation et d'Aménagement Durable du Territoire (LOADDT 1999).

---

[121] Cette plaquette, toujours disponible sur le Web, peut-être téléchargée.

[122] Selon la presse, lors de l'enquête publique, les citoyens se sont plus attachés à dénoncer les impacts potentiels du projet en termes de qualité de vie que ses impacts écologiques. Des inquiétudes se sont ainsi faites jour quant aux effets du projet sur la circulation déjà difficile dans l'estuaire, au risque d'augmentation des accidents et de la pollution.

Après avoir été saisie, le 17 janvier 2001, par l'Union Française Contre les Nuisances des Aéronefs agissant à la demande de l'association locale « Bien vivre à Vigneux », la Commission Nationale du Débat Publique fait savoir en juillet 2001 qu'il y a lieu d'organiser un débat publique autour de ce projet d'aéroport du Grand-Ouest. Un comité de pilotage composé de représentants des principales collectivités concernées est alors instauré afin d'arrêter la liste des études à mener pour mettre en lumière les avantages et les inconvénients de ce projet. La commission particulière du débat public sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes a débuté la consultation publique le 2 décembre 2002[123]. Suite à la publication du compte-rendu de la Commission Particulière du Débat Public, le 15 juillet 2003, le ministre chargé des transports a décidé, par arrêté du 9 octobre 2003, de poursuivre les études du projet de création d'un nouvel aéroport pour Nantes et le Grand Ouest sur le site de Notre-Dame-des-Landes. La mise en service de cet aéroport devrait se situer entre 2010 et 2015. Il a vocation à se substituer à l'actuelle plate-forme de Nantes Atlantique située sur le site de Château-Bougon en rive Sud.

Ce projet d'aéroport est à l'origine de l'un des conflits phare de l'estuaire de la Loire.

Les populations riveraines du site pressenti (communes de Notre-Dames-des-landes, Treillères, Grandchamp-des-Fontaines et Vigneux de Bretagne) ainsi que les agriculteurs dont les exploitations sont concernées et qui sont soutenues par la Chambre d'Agriculture, constituent le principal front d'opposition au projet. Ces opposants sont réunis en deux associations principales : l'Association intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport (ACIPA créée en 2000[124]) et l'Association de défense des exploitations concernées par l'aéroport (ADECA créée en 1974 au moment de la constitution de la ZAD). Les maires des communes du site pressenti participent également de cette opposition.

L'entrée dans le conflit et son déroulement se sont traduits par l'organisation de nombreuses manifestations dont la PQR se fait largement l'écho[125]. Dans son rapport, le président de la Commission Particulière du débat Public sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, souligne le suivi très attentif du débat par les médias locaux[126] ainsi que la place tenu par les outils Internet (fait nouveau) dans ce débat[127].

Les membres de l'ACIPA contestent le site retenu. L'association dénonce un projet devenu inadapté du fait de sa localisation dans une zone qui s'est fortement urbanisée en dépit de la création de la ZAD[128]. Ils protestent par anticipation contre les nombreuses nuisances que la plate-forme aéroportuaire occasionnera : nuisances sonore, pollutions, trafic lié à l'accès à l'aéroport, aménagement de nouvelles infrastructures, dégradation du paysage rural local. Les opposants craignent également de voir la plate-forme s'étendre au fil du temps (à l'image de l'aéroport St-Exupéry de Lyon) du fait de la volonté affichée par les élus d'en faire le 3ème aéroport parisien !

La Chambre d'Agriculture exprime également des réserves face à un projet qui risque de perturber une région à forte dynamique agricole (on dénombre actuellement 37 fermes dans la zone de préemption). La zone de localisation pressentie se situe en effet au cœur du dynamique bassin de production laitière du département.

Ce projet qui est soutenu par la majorité des élus et porté par la Région et le Conseil Général de la Loire-Atlantique, suscite également l'inquiétude de certains élus de la rive Sud de la Loire, en particulier des élus

---

[123] Celle-ci s'est déroulée du 15 décembre 2002 au 28 mai 2003.

[124] En 2000 au moment de sa création l'ACIPA comprenait 9 membres fondateurs et 1200 adhérents un an après sa création en novembre 2001.

[125] Elles consistent notamment dans la publication d'un bulletin d'information, l'organisation d'un pique-nique d'information, la mise en place d'une pétition au forum des associations, la tenue de réunions d'information avec un syndicat de pilotes de ligne, l'organisation de manifestations, l'envoi d'une lettre ouverte au Président de la Commission particulière de Débat Public puis sa rencontre, la rencontre des riverains de l'aéroport de Lyon - St-Exupéry. De son côté, la Chambre d'Agriculture fait également fortement entendre sa voix.

[126] 403 articles ont été publiés pendant la période de la consultation par la presse quotidienne régionale (en particulier Ouest-France et Presse Océan). Un dossier de presse constitué par le journal Ouest-France qui permet de consulter l'ensemble des articles consacrés par le quotidien à ce débat est toujours disponible en ligne.

[127] Le site Internet de la CPDP a été visité 21 000 fois et il comportait 50 dossiers et 707 fichiers en fin de débat.

[128] La commune de Grand-Champ est celle qui a connu le plus fort taux de progression de sa population entre 1990 et 1999 (plus 40%).

du Canton de Rezé qui accueille l'actuelle plate-forme aéroportuaire. Le déménagement des activités aéroportuaires fait en effet peser une menace sérieuse sur le maintien des activités, en particulier d'Airbus-Industrie, sur le site actuel. A ce titre, le choix de localisation de ce projet est accusé de contribuer au renforcement du déséquilibre en matière de développement économique, entre les rives Nord et Sud de la Loire. La conseillère Générale (canton de Rezé) et Vice-Présidente à l'environnement du Conseil Général, remet ainsi en cause la validité des arguments mobilisés par les défenseurs du projet, principalement celui de la saturation, à court terme, de l'actuelle plate-forme. Cet argument est selon elle totalement fantaisiste - chiffres à l'appui – les mouvements d'avions auraient en effet diminué ces dernières années. Le véritable motif de ce projet tiendrait dans les contraintes que l'actuel aéroport fait peser sur les projets d'urbanisation de l'agglomération nantaise (en particulier sur l'Ile de Nantes) située dans la zone de bruit de l'actuelle infrastructure.

c- Les Conflits dans les marais de Brière

Les conflits et tensions dans les marais indivis de Brière sont très vifs et nombreux, et font l'objet d'un nombre d'articles abondant dans la presse quotidienne régionale. Le sort de la Brière y trouve d'ailleurs souvent un traitement particulier. Elle est désignée en tant que « zone de non doit », ou périmètre caractéristique d'une opposition entre les urbains et les défenseurs d'une « vie libre ». Cet état de fait, illustré par les oppositions violentes entre chasseurs ou pêcheurs briérons et les autorités publiques, est confirmé par les dires d'acteurs - un de nos interlocuteur parle de « Far West ». Dans un tel contexte, le projet de ligne à très haute tension (Guersac-Pont-Château), dont une portion du tracé est située dans le PNR de Brière, constitue également une source de conflits.

Les conflits liés aux dates d'ouverture de la chasse

La Brière bénéficie d'une réglementation spéciale concernant la chasse qui est liée au statut indivis du marais et héritée de droits acquis en 1461. Jusqu'en 1972, la date traditionnelle d'ouverture de la chasse au gibier d'eau était le 14 juillet, date que les chasseurs de Brière souhaitent rétablir. Un premier conflit naît par l'annonce d'une ouverture, par arrêté préfectoral, au 10 août. Ce conflit s'aggrave suite à un recours contentieux de la LPO (Ligue de Protection des Oiseaux) qui obtient du Tribunal Administratif, l'application de la date d'ouverture nationale : le 1er septembre. Ce report de l'ouverture de la chasse est perçu comme une déclaration de guerre par les chasseurs briérons. Ces derniers font, dans la presse, valoir leurs traditions face aux décisions émanent de l'Union Européennes et entendent défendre les us et coutumes de la Brière[129].

Ce conflit médiatisé [130] a donné lieu à des manifestations diverses [131] ainsi qu'à des menaces publiques et privées proférées à l'encontre des membres de la LPO (« interdite de séjour » en Brière). Ces agressions verbales permettent de faire un lien, qui n'a pas été démontré (et qui a été dénoncé par voie de presse), entre ces événements et le massacre anonyme d'une centaine d'oiseaux protégés. Aux dires de certains de nos interlocuteurs, il s'agirait en effet d'un acte de vengeance contre la LPO. Les incendies criminels de plusieurs établissements touristiques (l'un des propriétaires est membre de la LPO) et de la maison du PNR (plus ancien) sont également à déplorer. Deux élus ont également été menacés de mort pendant la même période.

Selon certains de nos interlocuteurs, les chasseurs feraient ainsi régner la terreur en Brière. Des poursuites judiciaires constitueraient la seule réponse possible face à de tels agissements (l'ONCFS a ainsi obtenu la condamnation de chasseurs briérons, assortie de suspension du permis de chasse).

---

[129] Selon les chasseurs, du fait de l'assèchement du marais en été les canards auraient déserté le marais au 1er septembre.

[130] En parallèle aux 9 articles qui lui sont consacrés (23 articles étant consacrés aux évènements ciminels), la chasse en Brière est un sujet débattu dans la rubrique « courrier des lecteurs » du quotidien Ouest-France.

[131] Par exemple : chasse hors dates légales ayant donnée lieu à des verbalisations, rassemblements au Pont de Paille, distributions « non agressive » de tracts sur les marchés, manifestations répétées dans les marais et à St-Nazaire, pétition envoyée aux maires pour prise de position.

Les conflits liés aux activités de pêche

Comme pour la chasse, la Brière bénéficie d'une réglementation spéciale concernant la pêche. Un accord, signé en 1988 avec l'Etat, confie à la Commission de la Grande-Brière Mottière le soin de voter un règlement de pêche que les gardes du Conseil Supérieur de la Pêche sont chargés de faire respecter. Ce règlement autorise les pêcheurs briérons à utiliser des méthodes de pêche traditionnelles, interdites par la loi pêche de 1985, et les exonère de la taxe piscicole s'ils versent une cotisation à la commission syndicale. Celle-ci gère le marais, propriété indivise[132]. Le conflit, dont la presse locale se fait l'écho, naît suite à la verbalisation de neuf pêcheurs par des gardes-pêche pour non règlement de la taxe piscicole départementale. Quelques mois plus tard, un pêcheur est verbalisé pour usage d'un instrument interdit par la loi pêche et non respect de la maille. Les pêcheurs, convaincus d'être en règle, considèrent cette intervention comme une remise en cause de la gestion du marais par la Commission. Ils entendent défendre le respect des traditions et coutumes locales, inscrites dans la nouvelle charte du PNR de Brière.

Ce conflit s'est manifesté à travers l'organisation de rassemblements publics, des courriers adressés par les pêcheurs et plusieurs élus au Préfet, au sous-préfet, et aux 10 députés locaux. Lors de la seconde verbalisation, le Président de la Commission syndicale de la Grande Brière Mottière, qui s'exprime par voie de presse, envisage toutes les voies de recours contentieux possible, jusqu'aux juridictions européennes. Il menace également de remettre en cause le partenariat avec le PNR de Brière et dénonce « *l'intention malveillante des pouvoirs publics décidés à discréditer la Brière en faisant l'amalgame avec les évènements récents* ».

Projet de ligne à très haute tension

Le projet de ligne à très haute tension, qui vise à sécuriser l'approvisionnement de Saint-Nazaire, s'inscrit dans le cadre du projet Arc Atlantique de distribution de RTE (Réseau Transport Electrique). Le tracé envisagé traverse le PNR de Brière. Il est très contesté par les associations de protection de la nature (Association de défense de la vallée du Brivet et de la Brière, LPO). La Fédération départementale des chasseurs (et le parti CNPT), certains élus, le Président du PNR et les Verts lui sont également hostiles. Ces opposants mettent en avant les conséquences négatives pour la faune et la flore (le tracé traverse une ZNIEFF, une zone Ramsar et une ZSC), les dégradations paysagères et la menace qu'il ferait peser sur l'identité de la Brière reposant sur ses marais indivis. Les opposants s'interrogent sur la compatibilité de ce projet, qui s'inscrit dans le périmètre d'un site Natura 2000, avec les objectifs de conservation de la biodiversité. Ils dénoncent le manque de concertation avec le maître d'ouvrage et réclament l'enfouissement de la ligne, en s'appuyant sur le précédent créé par la ligne du bocage de Montluc près de Nantes.

Les opposants ont réussi à réunir 2000 signatures lors de l'enquête publique[133]. Ce qui n'a pas empêché le commissaire enquêteur d'émettre un avis favorable. La Déclaration d'Utilité Publique a fait l'objet d'un recours en Tribunal Administratif (déposé par la LPO conjointement avec l'Association de Défense de la Vallée du Brivet et de la Brière). Un recours devant le Conseil d'Etat a été déposé par les chasseurs contre le décret d'approbation de la nouvelle charte du PNR de Brière. Celle-ci entérine en effet ce projet. Le rapport de l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques rédigé par le sénateur Christian Kert (décembre 2001) relatif à l'enfouissement des lignes à haute tension est jugé comme porteur d'un espoir d'apaisement. Il suggère en effet de débuter ces opérations par la Brière.

d- La gestion des niveaux d'eau du lac de Grand-Lieu

Peu profond et de niveau variable, le lac de Grand Lieu présente une physionomie unique en Europe se rapprochant de celle des zones humides tropicales, dominée par la végétation macrophyte. Cet écosystème remarquable au fonctionnement complexe fait l'objet de mesures de protection fortes (site classé, réserve

---

132 L'accord figure à l'annexe III de l'arrêté 2001 qui réglemente la pêche dans le département de la Loire Atlantique.

133 Les autres manifestations de ce conflit évoquées dans la presse locale ont consisté dans l'envoi d'une motion au directeur de RTE (filiale d'EDF), d'une lettre au Préfet et d'une pétition à destination des députés européens et des organismes internationaux de défense de l'environnement. Une permanence a été ouverte en mairie, une plainte a été déposée auprès du Commissaire Européen à l'environnement (qui a entraîné l'ouverture d'une procédure européenne d'infraction à l'encontre de la République française). Une demande d'annulation de la DUP a été formulée auprès de la Ministre de l'écologie et du développement durable également élue régionale (R. Bachelot). De son côté, RTE a rassemblé des signatures en faveur du projet auprès des propriétaires locaux.

naturelle, site RAMSAR, Zone de Protection Spéciale au titre de la directive européenne « Oiseaux » et classement en site d'importance communautaire par la Commission Européenne dans le cadre de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, loi littoral). L'interdiction réglementaire d'accès à une partie du lac n'exclut pas la subsistance de diverses formes d'usages traditionnels dynamiques (pêche professionnelle, activités agricoles sur les prés-marais, chasse) de cet espace.

Si en raison de l'absence d'une rive franche, le lac ne subi pas une pression urbanistique directe, du fait de sa proximité de l'agglomération nantaise (14 Km), il est soumis au phénomène de périurbanisation. Les communes situées sur les pourtours Nord et Est du lac connaissent en effet une explosion démographique essentiellement alimentée par l'excédent migratoire[134].

En 1995, un premier arrêté ministériel est pris pour rehausser les niveaux d'eau du lac suivant les préconisations d'un « plan de sauvetage » arrêté en 1992 pour faire face à son asphyxie progressive (liée à l'eutrophisation) et à son envasement[135]. Cet arrêté qui rompt avec une gestion hydraulique du lac qui privilégiait jusqu'alors les activités agricoles sur les zones de marais, a donné lieu à des manifestations des agriculteurs qui ont été suivies d'une ouverture sauvage des vannes permettant de réguler le niveau d'eau du lac. Cet épisode marque le début d'un conflit émaillé d'épisodes violents.

La phase de conflictualité qu'il nous a été donnée d'étudier a été déclenchée à l'occasion d'une réunion visant à initier l'élaboration concertée des modalités de gestion du site Natura 2000. Cette réaffirmation des usages de conservation a été perçue par les agriculteurs comme une provocation. Elle survenait, en effet, dans un contexte marqué par trois années de forts épisodes pluvieux de printemps ayant entraîné une inondation prolongée des prairies de marais occasionnant des pertes financières (perte de fourrage et de bétail due à l'accroissement de l'insalubrité des pâturages) et contribuant à accroître les tensions. Le 29 mai 2001, à l'occasion d'une réunion à laquelle la DIREN n'envoie par de représentant, le directeur de la réserve du lac de Grand-Lieu est enlevé par les agriculteurs et retenu en otage pendant plusieurs heures, des menaces de mort sont proférées à son encontre.

Dans ce conflit, les agriculteurs, organisés en association pour la sauvegarde des marais, bénéficient du soutien des pêcheurs professionnels, en dépit de l'intérêt objectif de ces derniers à une amélioration de la qualité des eaux du lac. Les chasseurs, initialement favorables au plan de sauvetage du lac à l'adoption duquel ils ont contribué avec la direction de la réserve naturelle, ont rejoint les agriculteurs dans le front d'opposition à la modification des niveaux d'eau du lac[136].

Une médiation a été engagée en 2001 à l'initiative du préfet de département suite à cet épisode de violence collective. Elle a débouché sur une exclusion du directeur de la réserve accusé, dans le rapport du médiateur, d'avoir mené une gestion trop personnifiée. Un collectif d'usagers au sein duquel une négociation sur les niveaux d'eau a été engagée a également été créé.

Ce conflit, est très fortement médiatisé. En termes de nombre d'articles qui lui sont consacrés, il se situe en seconde place après le conflit lié au projet d'extension du PANSN sur la zone de Donges-Est). Il est également l'objet d'un abondant traitement dans la rubrique du courrier des lecteurs de Ouest-France. Le déroulement de ce conflit et les modalités de sa résolution sont présentées de manière plus détaillée dans la dernière section de ce chapitre.

---

[134] La variation de la population entre 1990 et 1999 pour l'ensemble des 6 communes riveraines du lac concernées par l'application de la loi littorale est de 14,02%, soit une augmentation deux fois supérieure à celle enregistrée à l'échelle du département.

[135] Ce plan de sauvetage, élaboré en concertation avec les élus des communes riveraines du lac, a été adopté par le comité consultatif de la réserve naturelle. Ce comité consultatif présidé par le préfet, réunit des représentant des collectivités territoriales, des services déconcentrés de l'Etat et des chambres consulaires, ainsi que des représentants des usagers. Seule la Chambre d'agriculture s'est abstenue sur le volet hydraulique du plan de sauvetage lors de son vote, à deux reprises, en 1992 et 1993.

[136] La Fondation Nationale pour la Protection des Habitats et la FDC44 ont acquis 650 ha du lac de Grand-Lieu qui ont été mis en réserve de chasse.

Section 3 – Acteurs et combinaison d'acteurs

Dans l'estuaire de la Loire, l'opposition entre les acteurs se structure principalement entre groupes antagonistes défendant des intérêts divergents. La capacité d'organisation collective des acteurs locaux doit également être soulignée. Elle se traduit par une forte dynamique en termes de création d'associations. On assiste toutefois à des clivages au sein de groupes d'acteurs appartenant au même monde, en particulier celui des chasseurs, des pêcheurs, et des élus locaux. Des combinaisons d'acteurs assez classiques et parfois plus originales, sont également observables.

1 – LES USAGERS TRADITIONNELS DE L'ESPACE ET LES PECHEURS PROFESSIONNELS

En dépit de la diversité des systèmes d'exploitation et des pratiques agricoles qui sont liés à la variété des productions, ainsi qu'à la présence importante des zones humides, on note peu de défaillance dans la solidarité entre les agriculteurs dans les situations de conflits. Cet état de fait est particulièrement remarquable dans le cas du lac de Grand-Lieu. En effet, les agriculteurs des marais qui subissent les impacts négatifs de l'intensification du maraîchage dans le bassin amont du lac, se sont peu exprimés sur ce problème au cours de nos entretiens et n'ont pas dénoncé cet état de fait. La stigmatisation des pratiques intensives des maraîchers par ces exploitants des prés-marais qui font, par ailleurs, valoir leur contribution à la conservation de ces zones humides qu'ils utilisent en pâtures extensives, n'est pas de mise.

La situation est différente dans le monde de la pêche et dans celui de la chasse.

La concurrence pour la ressource entre les pêcheurs professionnels et les pêcheurs de loisir (la fédération de la pêche à la ligne de Loire-Atlantique étant l'une des plus importante de France) apparaît, en effet, comme une source de tensions et de conflits. Elle conduit ces différentes catégories de pêcheurs à garder leur distance, en dépit d'intérêts objectifs communs quant à la préservation de la qualité de l'eau et la gestion des ressources halieutiques.

Les positions extrêmes et les actions violentes des chasseurs briérons apparaît comme une source de divergences au sein du monde de la chasse. La fédération départementale des chasseurs de la Loire-Atlantique condamne en effet de tels agissements. Aucune tension entre chasseurs des ACCA et utilisateurs des chasses privées qui se multiplient, ne nous a par contre été rapportée, ni n'apparaît à la faveur du dépouillement de la PQR.

La convergence des intérêts entre chasseurs et agriculteurs a été mise en avant par le représentant de la FDC44 que nous avons rencontré. A ses dires, la qualité de cette relation se traduirait notamment à travers la mobilisation du dispositif des mesures agri-environnementales favorables au petit gibier (jachères faune sauvage et floristiques). Elle se manifeste également dans les combinaisons d'acteurs observables à l'occasion des conflits notamment ceux engendrés par la mise en œuvre de Natura 2000. La FDC44 s'oppose à la mise en œuvre du réseau Natura 2000 dans l'estuaire de la Loire (dans le cadre de la Coordination Nationale Natura 2000).

Le cas du lac de Grand-Lieu est, à cet égard, illustratif. Dans le conflit qui les opposent à la modification du régime hydraulique de Grand-lieu, les agriculteurs bénéficient en effet actuellement du soutien des chasseurs. Au-delà de la proximité traditionnelle entre le monde de la chasse et le monde agricole, qui favorise leur alliance en cas de confrontation avec le monde de la protection de la nature, le contexte politique local semble être un élément d'explication important de ce ralliement des chasseurs à la cause des agriculteurs. Le canton de Saint-Philbert de Grand-Lieu est, en effet, l'un des cantons français où le parti Chasse Nature Pêche et Tradition (CNPT) a réalisé ses meilleurs scores nationaux[137]. Par ailleurs, l'actuel président de la FDC44 est membre du CPNT.

Si agriculteurs et chasseurs s'allient le plus souvent dans un front d'opposition aux associations de protection de l'environnement, dans le cas du conflit lié au projet d'extension du PANSN, la situation est

[137] L'actuel conseiller général du canton de Grand-Lieu a remporté les élections de 2004 au premier tour en se présentant sous l'étiquette Union pour un mouvement populaire.

toute autre. En effet, en dépit de la difficile conciliation des usages agricoles, de chasse et de pêche, notamment du point de vue de la gestion hydraulique des zones humides de la rive Nord de l'estuaire, les dégradations du milieu dont ces catégories d'usagers sont victimes, a conduit à la formation d'un front commun d'opposition au développement portuaire. Celui-ci c'est rapidement constitué y compris avec les mouvements de protection de la nature. On retrouve une telle configuration dans le conflit engendré par le projet de construction d'une ligne de transport d'électricité à très haute tension dans le PNR de Brière.

Une seconde combinaison originale d'acteurs apparaît dans le cas du conflit lié au projet d'extension du PANSN sur Donges-Est. Les dockers du port de Saint-Nazaire, traditionnellement originaires de Brière, ont également la particularité de ne pas être majoritairement syndiqués à la CGT qui est, elle, majoritaire dans les implantations portuaires nantaises. Alors que la CGT défend le projet de Donges-Est au nom de la protection de l'emploi et du développement économique de la Région, la Coordination Nationale des Travailleurs Portuaires et Assimilés privilégie la voie d'une optimisation des installations existantes.

2 – DES ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE LA NATURE ACTIVES

Les associations de protection de la nature ont joué un rôle majeur dans la prise de conscience collective des menaces que font peser sur l'avenir de l'estuaire de la Loire l'altération de son fonctionnement hydraulique et écologique. Elles ont ce faisant contribué à l'adoption des mesures envisagées pour tenter d'infléchir cette dynamique (en particulier le PLGN). Elles ont également joué un rôle important dans un rééquilibrage des pouvoirs locaux, actuellement moins favorable qu'il ne l'a été au PANSN.

Comme notre recension des conflits le met en évidence, les associations environnementalistes sont, dans l'estuaire de la Loire, nombreuses et actives. On peut citer, en particulier, les associations suivantes : SEPNB (devenue Bretagne Vivante), La LPO, le Comité Loire Vivante (ex SOS Loire Vivante lié au WWF), Robin des Bois… Elles trouvent un soutien actif (et dans certains cas une expression politique) auprès du Parti Vert (Verts de la Loire-Atlantique) qui soutient la plupart de leurs combats.

Certains de nos interlocuteurs ont toutefois souligné un recul du militantisme qui fragiliserait le monde associatif dans le domaine de la protection de l'environnement et éroderait sa force de contestation, en Loire-Atlantique, comme ailleurs. Le repositionnement des grandes associations et ONG (le WWF et la SNPN en particulier) qui, soucieuses tant d'honorabilité que de pérennité de leur financements, auraient abandonné la voie de la protestation, est également mentionnée. SOS Loire Vivante, soutenu par le WWF à l'occasion de son engagement dans la défense du « dernier fleuve sauvage d'Europe » à la fin des années 80 (lutte contre les projets de barrages en amont du fleuve), aurait ainsi été « lâché » par l'ONG (sa principale animatrice licenciée). L'attitude de la SNPN - gestionnaire statutaire de la réserve naturelle du lac de Grand-Lieu – fait quant à elle l'objet de violentes critiques de la part des autres associations de protection de la nature dans le cadre de sa gestion du conflit autour du lac de Grand-Lieu. La SNPN est en effet accusée d'avoir « *bradé la protection de l'environnement au profit de la paix sociale* »[138]. La LPO, très virulente dans ses critiques à l'égard de la SNPN, la menace d'un recours contentieux pour non application des arrêtés portant sur les niveaux d'eau.

3 – POSITIONNEMENT DES ACTEURS : ELUS LOCAUX, COLLECTIVITES TERRITORIALES, PANSN

Les acteurs institutionnels de l'estuaire de la Loire ont des positions qui peuvent être assez contradictoires et qui évoluent dans le temps. Nous n'aborderons pas ici les tensions habituelles entre services déconcentrés de l'Etat, la faiblesse de la légitimité des questions environnementales s'exprimant dans l'estuaire de la Loire -comme ailleurs- très lisiblement à travers des arbitrages interministériels souvent rendus en défaveur de la DIREN.

Le projet d'extension du PANSN est majoritairement soutenu par les élus locaux et les collectivités territoriales, ces dernières étant réunies au sein de l'ACEL[139]. Aux dires de certains de nos interlocuteurs,

---

[138] Selon l'un de nos interlocuteurs, l'évolution des articles publiés sur Grand-Lieu par la revue de la SNPN -« Le courrier de la nature »- au cours des 5 dernières années, serait assez égard assez éloquent.

[139] Seuls les verts ont fait part de leur opposition dans le cadre de l'enquête publique qui s'est déroulée en 2002. Le projet d'extension du PANSN est soutenu par la CARENE, la CUN ainsi que les communes de la rive Nord (Saint-Joachim, Montoir-

ce front uni de soutien serait toutefois proche de l'implosion. L'évolution de la dynamique de développement métropolitain de l'estuaire qui s'affranchit de manière croissante des activités industrialo-portuaires au profit des activités tertiaires, conduirait, en effet, de plus en plus d'élus à s'interroger sur la pertinence du projet. Si ce dernier est jugé en privé par certains d'entre eux « *à la fois mauvais sur le plan économique et sur le plan écologique* », un tel jugement ne peut être exprimé publiquement. La récente déclaration de Roselyne Bachelot (députée européen et élue régionale) qui, dans le quotidien Ouest France (édition du 25 octobre 2004), a fait part de la nécessité de remettre à plat ce « vieux» projet d'extension du port, constitue un précédent. Cette déclaration de l'ancienne Ministre de l'écologie et du développement durable, perçue comme une provocation ou comme une maladresse par certains, est également interprétée, par d'autres, comme prémonitoire du retrait sur ce dossier d'un Etat impécunieux…

Le développement déséquilibré entre les rives Sud et Nord de l'estuaire est une source de tensions au sein de ce groupe d'acteurs. Celle-ci, comme nous l'avons évoqué, se manifeste tout particulièrement dans le cas du projet aéro-portuaire de Notre-Dame-des-Landes qui est perçu comme une menace par l'élue du canton d'implantation de l'actuel aéroport. L'enquête publique autour de la DTA a été l'occasion d'une autre manifestation de ce clivage. De nombreux élus des communes de la rive Sud se sont ainsi opposés au projet de rédaction qui leur était soumis au motif qu'il ne tiendrait pas suffisamment compte des enjeux de développement propre au Sud de la Loire, et contribuerait à renforcer sa « sanctuarisation »[140]. Le texte de la DTA, alors qu'il confirme clairement la nécessité de l'extension portuaire et du projet aéro-portuaire de Notre-Dame-des-Landes (tous deux localisés sur la rive Nord) est en effet moins précis sur le troisième franchissement de la Loire. Celui-ci simplement mentionné n'est pas précisément localisé. Or, les élus de la Rive Sud juge cette infrastructure comme prioritaire au nom du désenclavement.

Si elles les transcendent parfois, notamment dans le cas des tensions induites par la menace de fermeture de l'actuel aéroport, ces dissensions entre élus des rives Nord et Sud de la Loire sont marquées par des clivages politiques qui se sont renforcés sous l'effet de la dynamique de population. Conjuguée à la tradition ouvriériste et libertaire de la ville de Saint-Nazaire, la croissance de la population tend à favoriser les partis de gauche dans les deux aires urbaines principales de la rive Nord de l'estuaire. Les électeurs du reste du département, en particulier dans les cantons ruraux du Sud Loire, continuent de voter pour les partis conservateurs. L'importance du vote CPNT, bien qu'en perte de vitesse, dans les cantons ruraux de la rive Sud et en Brière mérite également d'être ici rappelée. Il apparaît à la fois comme un bon révélateur de l'importance des activités de chasse dans le département, et, dans une certaine mesure, de la déstabilisation des sociétés rurales de l'estuaire sous l'effet de la pression urbaine.

Le port de Nantes-Saint-Nazaire qui a accédé au statut de port autonome en 1966 est l'un des intervenants majeurs dans l'estuaire de la Loire. Longtemps maître absolu de l'espace, il a pu privilégier sa stratégie propre en se préoccupant très peu des effets induits par ses infrastructures sur les autres usages de l'estuaire. La montée des intérêts environnementaux, la constitution d'une opposition déterminée et l'affaiblissement relatif de son poids dans l'économie estuarienne, sont autant d'éléments qui ont contribué à fragiliser sa position. Il a ainsi été progressivement amené à composer avec les autres usagers de l'estuaire. Après avoir tenté quelques coups de force pour faire passer ses projets, il semble actuellement privilégier une posture de dialogue, indispensable pour préserver des marges de manœuvre considérablement réduites.

---

de-Bretagne et La Baule). Seule la commune de Paimboeuf située sur la rive Sud a voté à l'unanimité contre ce projet. Le Conseil municipal a estimé que « *le développement du PANSN est un élément structurant de l'économie sur le secteur de l'estuaire et de la région, mais trop de facteurs vont à l'encontre des projets et de l'évolution environnementale prévue à Paimboeuf* ». La délibération de la commune poursuivait en soulignant « *que ce projet confirme que nous sommes au Sud-Loire, une nouvelle fois les oubliés de l'estuaire. Que l'impact des nuisance sonores et visuelles n'a pas été pris en compte lors de l'étude et condamne, entre autre, les ambitions touristiques de Paimboeuf. Que les mesures compensatoires ne nous paraissent pas à la hauteur des préjudices prévisibles* ».

Selon l'un de nos interlocuteurs, très peu d'élus ont manifesté leur opposition lors du débat auquel la décision d'autorisation du préfet a donné lieu au sein du Conseil Général. L'écrasante majorité a ainsi voté en faveur d'une contribution du Conseil Général au financement des mesures compensatoire prévues par le port.

[140] C'est en particulier la position des élus de la communauté de commune de Grand-Lieu, qui est rapporté par la presse régionale.

4 – CAPACITE D'ORGANISATION COLLECTIVE DES PROPRIETAIRES RESIDENTS ET NEO-RURAUX

Comme nous l'avons souligné, l'intensité de la péri urbanisation dans l'estuaire de la Loire est une source non négligeable de conflits. Qu'il s'agisse de lutter contre des projets d'infrastructures, des installations industrielles ou agricoles à risque ou sources de pollutions et autres nuisances, la capacité d'organisation et d'action collectives des nouveaux résidents apparaît comme particulièrement marquée dans ce territoire. La défense de la qualité de la vie se traduit ainsi par l'émergence de multiples associations de circonstance ou de proximité qui rassemblent les riverains. Ces associations sont à l'origine de la grande diversité des manifestations, parfois originales, qui incarnent l'entrée et le déroulement des conflits. Dans certains cas, elles s'allient aux associations de protection de l'environnement dans un front uni d'opposition. Cette convergence débouche parfois sur des recours contentieux communs (en Brière notamment).

Section 4 – Les principales sources de la conflictualité dans l'estuaire de la Loire

1 - LA CONSERVATION DE LA BIODIVERSITE

La conservation de la nature apparaît comme une source de conflits importante dans un territoire qui connaît une forte dynamique, tant en terme économique que de population, ayant des impacts négatifs sur un patrimoine écologique exceptionnel.

Cette confrontation entre des usages de conservation de la nature et les usages productifs et résidentiels se manifeste notamment à travers les grands projets à l'origine des conflits phares dans l'estuaire (infrastructures portuaires et de transport d'électricité). Mais la mise en œuvre des politiques de protection de la nature est également une source de conflictualité importante dans ce territoire, notamment quant elle se heurte à des particularismes locaux. Les conflits liés à la gestion des niveaux d'eau du lac de Grand-Lieu et à la pêche et à la chasse en Brière, en offrent une bonne illustration. La mise en œuvre du réseau Natura 2000 est une autre source de conflits dont la presse locale se fait l'écho.

Les conflits en cette matière ont trait à la délimitation des périmètres des sites d'importance communautaires (SIC) sur l'estuaire de la Loire. Leur émergence mérite d'être resituée dans le contexte local et national.

Il convient, en effet, avant de revenir sur les implications de la décision du Conseil d'Etat datée du 22 juin 2001 qui a rejeté 534 sites français (sur les 1100 proposés à la Commission Européenne) au motif d'un manque de concertation au niveau local, d'évoquer rapidement les conflits, plus anciens, liés à l'application de la Directive « Oiseaux » dans l'estuaire de la Loire. Ces conflits, qui sont à l'origine des premiers recours contentieux engagés, par les associations écologistes, contre les projets d'extension du PANSN, ont duré pendant près de 10 ans et continuent de marquer fortement les esprits.

Afin de préserver les possibilités d'extension du PANSN, l'Etat Français, sous l'influence de la Direction des ports du Ministère de l'équipement, a retardé autant que possible la définition de la ZPS sur l'estuaire de la Loire (en application de la directive « oiseaux » qui date de 1979 et a été transcrite en droit français en 1981). Il a finit par proposer, en 1995, sous la pression de la Commission, un périmètre qui excluait les 3 sites potentiels envisagés pour l'aménagement portuaire[141]. Suite aux diverses plaintes déposées par les associations écologistes, la Commission a, le 10 janvier 1996, mis en demeure l'Etat Français pour non application de la directive. Mais face au violent mouvement d'opposition engendré en France par la mis en œuvre du réseau Natura 2000 (mouvement organisé par une coalition comprenant notamment les chasseurs, les agriculteurs et les propriétaires forestiers), le Premier Ministre A. Juppé a décidé, en juillet 1996, d'en geler l'application. L'affaire de la ZPS estuariennes a toutefois rebondi dès le mois suivant, la Commission avisant la France, en août 1996, d'un risque de poursuite si elle ne transmettait pas ses

[141] En 1993 une plainte avait été déposée par un député vert européen auprès de la Commission Européenne, devant l'inertie des pouvoirs publics français, la Commissaire Européenne à l'environnement a décidé de se déplacer sur le site de l'estuaire de la Loire en mars 1995. C'est suite à cet évènement qu'une proposition de périmètre, excluant les zones convoitées par le PANSN, a été adressée par la Ministre de l'environnement (C. Lepage) à Bruxelles.

intensions quant à la désignation des secteurs de Bonges-Est, de Mean et de Bilho en ZPS[142]. La procédure de délimitation du réseau Natura 2000 ayant été relancée par le ministère de l'environnement en avril 1997, processus accéléré par la nouvelle Ministre D. Voynet, la proposition de site transmise à la commission a finalement été élargie aux secteurs conflictuels. Les enjeux pour le PANSN se sont alors déplacés sur les mesures compensatoires qui conditionnaient désormais la réalisation du projet d'extension de ces aménagements portuaires sur la ZPS de l'estuaire de la Loire.

La décision du Conseil d'Etat rendue en juin 2001 concernait cinq sites de Loire-Atlantique qui doivent faire l'objet d'une nouvelle consultation. Le motif de ce rejet réside principalement dans le fait que les conseils municipaux concernés se sont majoritairement opposés aux périmètres proposés. Selon les articles de la presse locale, le manque d'information, l'insuffisante précision dans leur définition et le manque de concertation au niveau local, constituent les principaux éléments de justification avancés par les élus municipaux[143]. La menace d'une réglementation supplémentaire dans des espaces déjà largement soumis aux servitudes engendrées par la protection de l'environnement, ainsi que les entraves au développement économique, sont d'autres arguments des élus. Le sentiment d'atteinte à la propriété et les controverses scientifiques, dans un contexte où la légitimité de l'expertise scientifique est remise en cause au nom des valeurs et des savoir-faire traditionnels, sont également, dans l'estuaire de la Loire comme dans le reste de la France, l'un des ressorts de cette opposition.

Il convient de souligner que la mise en œuvre de Natura 2000 ne se heurte pas partout à des oppositions dans notre terrain d'étude. En effet, certaines communes du site de l'estuaire trouvent que le périmètre Natura 2000 est, au contraire, trop restreint et elles expriment, par voie de presse, leur souhait qu'il soit élargi. La mise en œuvre très consensuelle de Natura 2000 sur le site du marais de Goulaine (sur ce site pilote le document d'objectif a été élaboré) est également mentionnée dans la presse et par nos interlocuteurs.

2 – LES GRANDS PROJETS D'AMENAGEMENT ET LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

L'affirmation du rôle de Nantes/Saint-Nazaire comme métropole européenne du Grand-Ouest est l'un des objectifs poursuivis par l'Etat (via la DTA) et partagé par les collectivités territoriales. Les grandes infrastructures de transports et les aménagements industrialo-portuaires figurent parmi les dispositifs nécessaires pour parvenir à réaliser cette ambition. Or, ces grands aménagements, dans un contexte de concurrence spatiale avivée et de dégradation écologique de l'estuaire sont, comme nous l'avons vu, à l'origine de conflits majeurs sur ce territoire.

Outre les grands projets très conflictuels dont nous avons rendus compte dans les paragraphes précédents, les projets d'infrastructures routières et ferroviaires sont également sources de tensions et de conflits diffus et récurrents dans l'estuaire de la Loire. Cet usage de l'espace pour les infrastructures s'oppose le plus souvent à des usages résidentiels et de conservation de la nature. La PQR se fait ainsi l'écho de la demande de l'association « Objectif Montoir » qui réclame que le tracé de doublement de la RD 100 soit reculé vers la Loire, afin de protéger la zone verte et le village de Gron. La création d'une association de riverains « SOS-rocade », mise en place suite à l'annonce du plan de déviation de la D 26 à Treillères, et dont le tracé fait peser des menaces sur l'écosystème local, est également évoquée.

---

[142] La lettre de la Commission était accompagnée d'une copie de l'arrêt de la Cour de Justice Européenne sur l'affaire du « Lappel Bank ». En décembre 1993, le Royaume Uni décida, en effet, de classer l'estuaire de Medway comme ZPS sur 4 681 ha sans y inclure la zone du « Lappel Bank », d'une superficie de 22 ha, destinée à recevoir une extension portuaire. A la suite d'une plainte des mouvements écologistes, Le R.U. fut condamné dans un arrêt (du 11 juillet 1996) qui insiste sur la supériorité des intérêts écologiques par rapport aux intérêts économiques dans les directives « oiseaux » et « Habitats ». L'arrêt rappelle le principe essentiel suivant lequel il est impossible de tenir compte des intérêts économiques, même s'ils sont considérés comme majeurs, lors de la délimitation de la ZPS. Une fois cette désignation effective, les Etats peuvent, par contre, engager une procédure d'exclusion, au titre de l'article 6 de la Directive « Habitats », pour des intérêts économiques considérés comme des intérêts publics majeurs.

[143] Outre ces avis négatifs rendus par les Conseils Municipaux, les manifestations de ces conflits rapportés par le presse, consistent dans l'envoi d'une lettre des maires du Pays de Retz aux autres élus les invitant à une solidarité contre le projet périmètre, dans la demande d'annulation de la Directive déposée par le député européen CPNT du canton de Saint-Philbert de Grand-Lieu, ainsi que dans l'organisation d'une Conférence Européenne intitulée « la vérité sur Natura 2000 » et organisée par le CPNT.

Dans le domaine des infrastructures ferroviaires, un article se fait l'écho des inquiétudes, exprimées par les habitants de Saint-Sébastien à l'occasion de l'enquête publique, devant les nuisances sonores qui seront provoquées par la future ligne Nantes-Vertou. Les habitants redoutent également que l'électrification de la ligne soit le prélude à l'arrivée du TGV.

3 – LES EXTERNALITES NEGATIVES DE L'ACTIVITE AGRICOLE

Les enquêtes publiques préalables à la délivrance des autorisations administratives dans le cadre des installations agricoles classées pour la protection de l'environnement déclenchent des conflits. Ceux-ci opposent usages agricoles et usages résidentiels de l'espace dans les communes péri urbaines de l'estuaire. Deux cas de conflit fortement médiatisés méritent d'être évoqués.

Dans le premier cas, le plus conflictuel si l'on considère le nombre d'articles dans la PQR consacrés à un conflit comme un bon indicateur de son intensité (6 articles sur la durée de notre dépouillement), est situé sur la commune d'Héric. L'élément déclencheur du conflit est la consultation des communes par le préfet, dans le cadre de l'examen d'une demande d'autorisation par une exploitation agricole classée. Les opposants à cette extension (le Conseil Municipal et les riverains constitués en associations) évoquent les risques de pollution des eaux et des sols et de nuisances olfactives. La crainte d'une dynamique conduisant à l'importation du modèle breton d'élevage intensif, le manque de surfaces d'épandage (concurrence avec les boues d'épuration), ainsi que le principe de précaution, figurent également parmi les arguments mobilisés. Ces riverains se heurtent aux dirigeants de l'exploitation soutenus par la chambre d'agriculture (dirigée par la Confédération Paysanne en Loire Atlantique). Le conflit se traduit par l'expression d'un refus des conseils municipaux concernés, la prise à partie des élus locaux, l'organisation de manifestations et la production de signes (panneaux de protestation implantés en bordure de voie rapide). Suite à la décision favorable du Conseil Départemental d'Hygiène, les associations de riverains fustigent l'attitude des élus, qui se sont abstenus, et de celle de l'administration, qui a donné son accord. Dans une volonté d'apaisement, les exploitants agricoles, rencontrent le conseil municipal pour discuter de l'avenir de l'agriculture sur la commune. A l'issue de cette réunion, un consensus se dégage pour organiser une « information objective » auprès de la population concernée.

Le second cas de conflit mentionné dans la presse est localisé sur la commune d'Herbignac. Un renouvellement d'autorisation à exploiter, qui s'inscrit dans une histoire locale faite de tensions entre la Chambre d'Agriculture et des associations de riverains autour de cette activité, est à l'origine de la mobilisation. Les opposants à ce renouvellement de l'autorisation administrative, appuyés par l'Association de Défense de l'Eau de l'Environnement et de la Vilaine (ADEEV), invoquent des nuisances olfactives, ainsi que la pollution des eaux souterraines et maritimes (algues vertes) et tentent de rallier les producteurs de sel. Une demande d'annulation en justice est déposée et des lettres sont envoyées au préfet. Celui-ci répond que l'exploitation est aux normes et utilise un désodorisant pour lisier. La Chambre Administrative d'Appel a confirmé la décision du préfet le 28 juin 2002.

Section 5 – Les manifestations des conflits

L'entrée dans le conflit et son déroulement s'effectuent sous des formes assez diversifiées. La violence collective en constitue l'une des modalités.

1 – VIOLENCES COLLECTIVES

Dans deux cas de conflit recensés en lien avec les usages de conservation de la nature, le premier en Brière et le second sur le Lac de Grand-Lieu, les oppositions se traduisent par diverses voies de fait violentes : l'incendie de bâtiments symboliques et le massacre d'animaux protégés dans le premier cas, une séquestration dans le second. Des menaces de mort sont proférées publiquement dans les deux cas. La puissance du sentiment identitaire qui caractérise ces territoires -l'un de nos interlocuteurs parle à leur endroit de tropisme insulaire voire de syndrome corse- mérite d'être posée en regard de ces phénomènes de violence collective qu'elle semble favoriser.

Alors qu'en Brière il est affirmé publiquement que « *la LPO est interdite de territoire* », dans le cas de Grand-Lieu la violence collective s'est focalisée sur le directeur de la réserve naturelle. Celui-ci a progressivement cristallisé sur sa personne l'ensemble du ressentiment et du conflit. Dans un tel contexte, son éviction aurait été le gage de la paix retrouvée et de la possibilité d'un dialogue et d'une concertation en vue de sortir du conflit. Un tel état de fait n'est pas sans inquiéter certains de nos interlocuteurs. Ils y voient un précédent dramatique dont ils craignent la reproduction sur d'autres sites conflictuels.

2 – MOBILISATIONS DEMONSTRATIVES ET MEDIATISATION

La capacité d'organisation collective des acteurs locaux semble favoriser la création de collectifs d'opposants. Outre les manifestations et rassemblements, ces derniers mobilisent également d'autres voies pour protester : mobilisation des élus concernés, courriers de protestation en préfecture, pétitions, réunions d'information, création de bulletins d'information …Les enquêtes publiques et, dans le cas de Notre-Dame-des-Landes, la CPDP, constituent des tribunes qui sont utilisées par les opposants pour faire entendre leur voix à défaut de peser sur l'avis rendu. Comme nous avons été amenées à le souligner, les outils Internet constituent également une ressource, de plus en plus mobilisée, pour la protestation.

Nous mentionnerons également, bien qu'elle ait été réalisée antérieurement au pas de temps de notre étude, l'initiative originale de la ville de Bouguenais qui s'inscrivait dans la lutte qui l'oppose au PANSN depuis le début des années 90. Un colloque a ainsi été organisé par le maire, le 11 avril 1992, sur le thème de l'environnement dans l'estuaire de la Loire et les activités portuaires. La qualité du débat qui a eu lieu et du document constitué à partir des actes du colloque -que la ville continue de diffuser sur demande- nous a été, à plusieurs reprises, citée en exemple.

La médiatisation, par voie de presse, apparaît également comme un mode de manifestation des conflits quasiment systématique dans l'estuaire de la Loire. La rubrique du courrier des lecteurs du quotidien Ouest-France, particulièrement abondante, joue à cet égard un rôle important qu'il convient de souligner. Elle est mobilisée, à la fois comme une tribune par les opposants et comme un mode d'échange entre parties opposées.

3 – MOBILISATION DU CONTENTIEUX

Menace ou effectif, le recours contentieux est un moyen d'action mobilisé par les acteurs locaux en conflit dans l'estuaire de la Loire. Il est particulièrement mobilisé par les associations de protection de l'environnement dans leur lutte contre les grands projets d'aménagement exerçant une menace pour la conservation du patrimoine écologique de l'estuaire.

Le cas du projet d'extension du PANSN est à cet égard assez exemplaire. Outre le recours contentieux devant les juridictions nationales et européennes pour non respect de la législation européenne en matière de conservation de la biodiversité, des actions en justice sur le plan de l'urbanisme ont été menées. Le recours contentieux engagé par « Estuaire Ecologie » et la SEPNB concernant la modification du POS de Donges a été gagné au tribunal administratif en 1996. Le T A a en effet annulé cette révision du POS de Donges au motif principal de « *l'insuffisance du rapport de présentation du POS sur l'impact sur l'environnement de l'urbanisation du site de Donges-Est et l'extension du PANSN sur ce site* ». En cette matière, le PANSN qui souhaitait préserver ses possibilités d'extensions futures plus en amont de la Loire, a également affronté la commune de Bouguenais. Cette dernière s'étaient en effet engagée dans une révision du POS, à la faveur de laquelle elle entendait classer une zone, convoitée par le PANSN, en zone réservée à des activités commerciales, artisanales et économiques légères liées au fleuve, des activités de sport de loisir, un port de plaisance, un plan d'eau de loisir. Le recours intenté devant le Conseil d'Etat par le PANSN débouté par le Tribunal Administratif, a été rejeté en juillet 2000.

Selon l'un de nos interlocuteurs, cette action en justice menée par la commune de Bouguenais aurait joué un rôle important dans la dynamique des conflits liés aux activités et aux aménagements portuaires dans l'estuaire. Elle aurait en effet constitué l'un des leviers de la remise en question de la toute puissance du PANSN en accélérant sa prise de conscience du fait « *qu'il n'était plus possible de faire comme avant* ». Ce changement de positionnement se serait tout particulièrement incarné dans l'évolution de la politique de communication du port qui aurait alors commencé à intégrer la dimension de l'environnement. Les supports de communication du PANSN se seraient alors également couverts d'oiseaux !

Le recours contentieux est également mobilisé par les « associations de proximité » que les riverains constituent pour lutter contre certains projets perçus comme menaçant pour la qualité de leur cadre de vie et de leur environnement immédiat. C'est notamment le cas dans les conflits liés aux porcheries et aux nuisances causés par les autres installations industrielles. Les conflits engendrés par l'occupation du sol et les dommages provoqués par les aménagements d'infrastructures routières apparaissent également comme une source de contentieux, mais il est alors moins souvent porté de manière collective.

Section 6 – Modes de gestion et de prévention des tensions et des conflits

Différents modes de gestion et de prévention des conflits ont été observés. Les procédures de concertation ou de planification mises à disposition par la Puissance Publique comptent parmi les solutions mobilisées. Il convient cependant de souligner que la mise en œuvre de ces dispositifs est, a contrario, dans certains cas, une source de conflit

1 – CONCERTATION, NEGOCIATION, MEDIATION ET INFORMATION

Les deux sources mobilisées pour apprécier et analyser la conflictualité dans l'estuaire de la Loire mettent en évidence que les opposants dénoncent fréquemment l'insuffisance de la concertation.

Ce déficit est particulièrement souligné dans le cas du conflit lié au projet d'extension du PANSN. Assuré de sa légitimité -depuis le début des années soixante dix le développement du complexe industrialo-portuaire était en effet présenté comme l'élément moteur de la dynamique économique de l'estuaire- le port semble l'avoir longtemps négligée. Face à la montée des préoccupations environnementales et la détermination de ses opposants, le PANSN a institué une « commission environnement » en 1997. La création de cette commission avait pour but d'attester de la volonté des administrateurs du PANSN d'intégrer à ses décisions des considérations environnementales et d'œuvrer dans une logique de développement durable.

Cette commission composée de 17 personnes, comprenait, outre des administrateurs du PANSN, des représentants des grands acteurs économiques locaux, des scientifiques, des associations de protection de l'environnement et des usagers concernés. Elle a été invitée à se prononcer sur la pertinence des projets d'aménagements portuaires envisagés. Jean-Claude Demaure (biologiste à l'époque conseiller général et président de la section régionale de la SEPBN) a été nommé rapporteur de la commission environnement du PANSN pour le volet concernant les impacts environnementaux du projet. Suite à l'audition de ses membres, il s'est dégagé qu'une majorité d'entre eux jugeaient que le projet sur Donges-Est correspondait au plus mauvais des 4 projets présentés par le port, sur le plan de ses impacts environnementaux. Cet avis a clôt les travaux de la commission sur ce point. Celle-ci a ensuite été réunie dans le cadre de l'élaboration de la charte d'environnement du PANSN.

Aux dires des personnes que nous avons rencontrées qui ont participé à ces réunions, la volonté manipulatrice du port était extrêmement sensible. Selon nos interlocuteurs, cette commission environnement n'aurait été qu'un alibi de concertation. Les conclusions de ses travaux n'ont pas été rendues publiques, une close de confidentialité avait été préalablement négociée en la matière. Les associations de protection de l'environnement, exaspérées par le comportement du port et ayant le sentiment de s'être fait manipuler, ont toutefois fait parvenir au commissaire enquêteur les conclusions des travaux de la commission environnement lors de l'enquête publique qui s'est déroulée en 2002.

Le déroulement de cette enquête publique avait été précédé par une « concertation approfondie » que la Commission Nationale du Débat Publique, saisie pour examiner le projet de Donges-Est, avait conseillée, au maître d'ouvrage, de mener. Parallèlement, le Préfet de Région avait été invité par le Ministère de l'équipement, des transports et du logement, à engager une concertation sur les mesures compensatoires envisagées dans le cadre du projet. Les deux démarches de concertation ont été regroupées au sein d'un

Comité Général d'Information qui s'est réuni à plusieurs reprises au cours de l'année 2000[144]. Cette concertation nous a été présentée par la préfecture (de département) comme un modèle pour la qualité des débats qu'elle aurait autorisée. Elle n'a pas été perçue comme telle par les opposants au projet qui y ont participé et que nous avons rencontrés.

L'enquête publique qui a suivi s'est conclue par un avis favorable au projet de Donges-Est.

Il convient de souligner que les enquêtes publiques, qui ont vocation à informer le public et à recueillir l'expression des points de vue éventuellement contradictoires afin de permettre d'éclairer la décision publique, apparaissent très fréquemment comme des évènements déclencheurs de conflit, dans l'estuaire de la Loire.

D'autres dispositifs visant essentiellement à informer les publics concernés dans une perspective de prévention des conflits, sont particulièrement mobilisés dans l'estuaire de la Loire. Cela est en particulier le cas en matière de pollutions industrielles et de risque.

Pour répondre à la demande croissante en information de la société civile, la DRIRE a ainsi instauré, en 1992, un secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI). Ce SPPPI, placé sous l'autorité du préfet, fédère l'ensemble des acteurs de l'environnement dans l'estuaire de la Loire et permet de renseigner la population sur les actions qui sont réalisées dans la perspective d'améliorer la conciliation des enjeux économiques et environnementaux.

Les CLIS (commissions locales d'information et de sécurité) sont également nombreuses dans l'estuaire de la Loire. Ce sont des instances de dialogue auxquelles les élus et les représentants de l'Etat ont fréquemment recours, en cas de contestation de la légitimité de certaines activités industrielles polluantes ou à risque.

Une action de médiation a été mise en œuvre dans le cadre du conflit du lac de Grand-Lieu. Les jugements sont là encore extrêmement partagés quant à la manière dont ce processus de médiation a été mené. La qualité de la médiation (très brève elle a été menée de la fin du mois de juillet au début du mois d'octobre 2001) et le parti pris du médiateur (qui se serait traduit dans un choix très sélectif des personnes auditionnées) accusé par ailleurs de ne pas être neutre dans l'affaire, ont été vivement dénoncés, tant par les associations écologistes que par la DIREN. Les conclusions et recommandations du médiateur ont toutefois été suivies à la lettre par la préfecture. Aux yeux de son représentant, cette médiation aurait été exemplaire et elle aurait constitué une étape clé dans la résolution du conflit. Notre analyse de ce conflit, nous invite à d'autres conclusions. Il nous semble en effet, que c'est moins la procédure de médiation (celle qui a été menée ne répond en aucun cas aux exigences de ce type de procédure) que l'exclusion du directeur de la réserve naturelle - à laquelle le rapport du médiateur invitait – qui a joué un rôle déterminant pour l'apaisement du conflit. Nous avons montré que la grille d'analyse en termes « de distorsions persécutions » proposée par René Girard s'appliquait très bien au cas du conflit de Grand-Lieu[145]. Le meurtre symbolique de l'ancien directeur de la réserve qui a joué le rôle de « bouc émissaire » - termes maintes fois utilisé par nos interlocuteurs- a permis à la communauté de se ressouder, sans que les causes objectives du conflit aient été résolues[146].

2 – LES MODES TRADITIONNELS DE REGULATION DES TENSIONS ET DES CONFLITS

L'importance de l'entretien et la gestion hydraulique des nombreux marais de l'estuaire qui exige des formes d'organisation collective performantes, se traduit par la présence de nombreux syndicats privés de propriétaires dans l'estuaire de la Loire. Cette spécificité qui participe de l'originalité de la gouvernance

---

144 Deux instance ont été instaurées : le comité d'information et un comité technique chargé d'examiner les mesures compensatoires. Le comité d'information (qui comprenait environ 80 membres) était composé : de parlementaires (députés et sénateurs), d'élus des collectivités territoriales et des communes concernées, d' usagers du port, de représentants des syndicats et des organisations professionnelles, d'associations de protection de l'environnement, de la pêche et de la chasse et des services de l'Etat. Le comité technique, plus restreint, était composé d'une vingtaine de personnes dont des représentants des associations écologistes.

145 René Girard, (1982), *Le Bouc émissaire*, Paris, Editions Grasset.

146 Marina Galman, Armelle Caron, Christine Aubry, André Torre, (2004), « Lorsque la résolution des conflits emprunte la voie du mécanisme sacrificiel. Une relecture de la pacification des conflits autour de la gestion du lac de Grand-Lieu en termes de « stéréotypes de la persécution » », Communication aux Journées d'Etudes sur les Conflits, Paris 11 & 12 octobre 2004.

locale, est, a priori, susceptible de favoriser une tradition de concertation et de négociation favorable à une gestion préventive des tensions et des conflits entre les acteurs locaux. Or il semble, aux dires des acteurs rencontrés, que ces modes traditionnels de régulation des conflits liés au partage de l'eau entre usages concurrents, s'ils continuent à bien fonctionner dans la partie Sud de l'estuaire, sont fortement déstabilisés dans les zones humides de la rive Nord. La déprise agricole, la détérioration de la valeur agricole des parcelles, la montée des nouveaux usages (notamment la chasse), l'accroissement de la pression urbaine et les agissements extrémistes dans les marais de Brière, sont cités comme autant d'éléments pour expliquer cette altération des modes traditionnels de régulation des conflits.

3 - LES OUTILS DE PLANIFICATION POUR UNE GESTION CONCERTEE

L'élaboration des PLU à l'échelle communale et de SCOT (celui de Nantes-Saint-Nazaire) à l'échelle intercommunale- constitue une modalité de gestion préventive des conflits d'usage via la maîtrise de l'urbanisation. Ces documents de planification visent en effet à organiser une articulation équilibrée des différents usages concurrents du sol dans la perspective d'un aménagement et un développement durable du territoire.

Ces procédures de planification du développement urbain sont perçues comme un moyen d'action privilégié pour aider à la préservation d'une agriculture périurbaine dans l'estuaire. La DDAF et la Chambre d'Agriculture se déclarent particulièrement mobilisées sur cette question. Une réflexion sur la délimitation des zones agricoles protégées est ainsi menée, en partenariat, dans le cadre de la procédure d'élaboration concertée de la charte de développement de la Communauté Urbaine de Nantes.

Le service chargé du développement rural de la Chambre d'Agriculture a également développé des outils de réflexion prospective (une méthode d'élaboration de diagnostic de territoire participatif) qu'il met à la disposition des élus souhaitant initier une réflexion concertée sur le devenir de l'agriculture dans leur commune à la faveur de la révision de leurs documents d'urbanisme.

D'autres outils d'aménagement rural comme les opérations de remembrement en cours dans certaines communes (en particulier à la Chapelle sur Erdre et Bouguenais) sont utilisés par la DDAF en tant que voie d'affirmation de la vocation agricole de ces territoires. Certaines de ces opérations de remembrement, notamment celui mis en œuvre sur la commune de Bouguenais, sont toutefois sources de conflit.

Le Schéma d'Aménagement de Gestion des Eaux (SAGE) de l'estuaire avait été identifié comme prioritaire par le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Loire Bretagne (SDAGE juillet 1996). Il devait permettre, en cohérence avec les dispositions du PLGN, de définir, sur la base d'une concertation avec les acteurs locaux concernés, une politique globale et cohérente d'aménagement et de gestion de la ressource en eau[147].

Le dispositif de concertation que constitue le SAGE est également perçu comme un cadre pertinent pour une élaboration négociée d'actions permettant de lutter contre l'eutrophisation du lac de Grand-Lieu et, partant, d'agir sur les causes objectives du conflit [148]. Pour autant, comme le reconnaît le président de la CLE du SAGE Logne, Boulogne, Ognon et lac de Grand-Lieu, si des avancées sont acquises dans le domaine des pollutions industrielles et urbaines, il rencontre des difficultés dans le traitement des pollutions d'origine agricole.

La mise en œuvre du Plan Loire Grandeur Nature (PLGN) est également mentionnée par certains acteurs -en particulier les pêcheurs professionnels- comme à l'origine d'un changement sensible d'état d'esprit qui aurait permis d'accroître la qualité du dialogue entre les acteurs locaux au service d'une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux dans les décisions. Pour d'autres, les obstacles auxquels le PLGN se

---

[147] Sa CLE (Commission Locale de l'Eau) qui comporte 96 membres s'est réunie pour la première fois le 31 octobre 2003, réunion qui marquait la fin de la phase préliminaire qui aura duré 5 ans. D'après le calendrier prévisionnel de l'Agence de l'Eau Loire Bretagne, la phase suivante d'élaboration du SAGE de l'estuaire devrait s'achever en 2007.

[148] Le SAGE de Grand-Lieu qui a été approuvé en 2002, couvre une large part du bassin amont de Grand-Lieu et le lac. L'unique émissaire du lac figure par contre dans le périmètre du SAGE de l'estuaire. Le principe de l'élaboration du SAGE de Grand-Lieu figurait dans le plan de sauvetage du lac adopté en 1993 et dont l'application a été à l'origine du conflit.

heurte, notamment en ce qui concerne l'instauration de politiques de gestion dans les zones humides, apporteraient la preuve que rien n'aurait vraiment changé[149].

La DTA de l'estuaire qui a été élaborée en concertation avec les collectivités territoriales, inscrit les interventions de l'Etat sur le territoire de l'estuaire dans une perspective de développement durable. Ses objectifs en matière de développement sont assortis de l'affirmation de la nécessité « *protéger et valoriser les espaces naturels, les sites et paysages de l'estuaire* » -objectif 3-. L'ambition de ce document d'orientation, qui s'impose aux documents d'urbanisme dans la hiérarchie des normes, est jugée insuffisante du point de vue environnementale par certains des acteurs de l'estuaire et trop contraignante par d'autres. L'efficacité de cette procédure est également remise en cause par certains de nos interlocuteurs. Ces derniers soulignent que, dans le contexte actuel marqué par la décentralisation et la faiblesse des moyens financiers de l'Etat, ce dernier n'a plus la possibilité de mener une politique d'aménagement du territoire.

3 – CONTRACTUALISATION, ACQUISITIONS FONCIERES ET MESURES COMPENSATOIRES

Un Parc Naturel Régional a été créé sur les marais de Grande Brière en 1970. Les PNR, véritables laboratoires du développement durable, sont des projets de territoire élaborés dans la perspective d'articuler la conservation des patrimoines naturels et culturels et la préservation des paysages et le développement local. La charte des PNR est opposable aux documents locaux d'urbanisme. Le classement du PNR de Brière a été renouvelé pour une durée de 10 ans par décret, le 6 juin 2001, et un contrat de parc signé avec la Région des Pays de la Loire en novembre 2003.

Le dispositif des mesures agro-environnementales a été mobilisé sur les prairies humides de la Loire [150]. La Chambre d'agriculture de la Loire-Atlantique développe également, en partenariat avec la DDAF, une réflexion sur la mobilisation du dispositif des contrats d'agriculture durable (CAD) dans la perspective de contribuer au maintien de l'occupation agricole dans les zones urbaines.

Ces mesures contractuelles qui contribuent à la conciliation des usages traditionnels de l'espace et des usages de conservation, participent à ce titre des moyens de gestion préventive des conflits. Elles sont complétées par des acquisitions foncières du département qui sont financées par la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (celle-ci a été instaurée par le département en 1992).

Dans le cadre du PLGN, la maîtrise foncière publique a été utilisée dans la perspective d'assurer la protection, la gestion et la mise en valeur du patrimoine estuarien. Cet objectif a été réalisé à travers l'intervention du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (CELRL).

A la suite d'études, un programme d'action foncière a été adopté en 1995 qui porte sur 3 600 ha de milieux naturels situés au cœur de l'estuaire. Ce programme est constitué pour moitié d'acquisitions foncières sur les îles de Loire en rive Nord et Sud. Pour l'autre moitié, il s'agit d'un transfert de gestion de terrains du Domaine Public Fluvial de la part du PANSN (réalisé en avril 2000). Ce transfert s'intègre dans le cadre des mesures compensatoires prévues par le PLGN en contre partie de la destruction de surfaces de vasières qui résultera de l'extension des aménagements du PANSN sur la zone de Donges-Est[151]. Le dispositif de gestion globale de ces espaces acquis par le CELRL a cependant fait l'objet de négociations difficiles avec les collectivités.

Les mesures compensatoires arrêtées en contrepartie des impacts négatifs du projet d'extension du PANSN sur le site de Donges-Est (classé en ZPS) ne se limitent pas à ces transferts fonciers en faveur du CELRL. Le PLGN précisait, en effet, également que le port devait aménager ces espaces de manière à reconstituer des vasières d'importance comparables à celles détruites par l'aménagement portuaire sur la zone de Donges-Est. Le PLGN privilégiait des interventions en ce sens en amont de Donges et dans le

---

149 Le Plan d'Aménagement et de Protection de l'Estuaire de la Loire (SAPEL) prévue par le PLGN a ainsi été abandonné.

150 Les Opérations Locales Agri-Environnementales visant au maintien d'une activité d'élevage extensif dans les zones de marais ont trouvé une nouvelle inscription au sein des Contrats Territoriaux d'Exploitation puis des Contrats d'Agriculture Durable.

151 En compensation de l'impact de la première tranche de travaux sur la zone de Donges-Est, le PANSN a proposé de remette 1887 ha de terrains au CELRL (1512 ha du Domaine Public Fluvial et 375 ha de terrains privés) et de créer des réserves conventionnelles entre l'Etat (Ministère de l'environnement) et le PANSN (1350 ha au Sud du banc de Bilho et 180ha dans le secteur aval de Donges-Est).

secteur du bras du Migron. Il précisait en outre que le Port serait incité à participer à l'entretien de ces terrains.

A l'issue de la concertation menée, du mois de février au mois de juillet 2000, dans le cadre d'un comité technique et d'un comité d'information, un programme de mesures compensatoires a été définitivement élaboré et adopté par le port. Les solutions retenues, « *les plus sûres en termes de résultat* » d'après le directeur de l'environnement du PANSN de l'époque, privilégient un principe de proportionnalité entre impacts majeurs prévisibles (consommation physique d'espaces remarquables) et compensation (reconstitution à superficie équivalente). Les principales mesures proposées sont la création de vasières par élargissement de la percée de Carnet, la création d'un chenal au sud du banc de Bilho, des extensions de roselières en rive Nord sur l'île Chevalier ainsi que des aménagements légers (mare, talus en sable). A ces mesures, dont le coût total est chiffré à plus 6,25 millions d'euros (soit environ 10% du montant total du projet d'aménagement), s'ajoute la création d'un fonds de gestion pour les zones humides de l'estuaire (76 000 euros/an pendant 10 ans).

Ces mesures compensatoires rendues incontournables du fait du classement de la zone de Donges-Est en ZPS (au titre de la Directive « oiseaux ») sont présentées comme une avancée majeure en faveur du projet par le port et les représentants de l'Etat[152]. Ne rencontrant pas l'assentiment des opposants au projet, elles n'ont toutefois pas permis de clore la controverse autour de Donges-Est. Selon les associations de protection de l'environnement, qui ne les contestent pas seulement sur le principe, les mesures compensatoires arrêtées par le port ne sont pas satisfaisantes. Elles ne consistent qu'à effectuer un décalage dans l'espace des milieux détruits puisqu'il est prévu de les réaliser sur d'autres zones humides dont la conservation est également importante pour l'équilibre écologique global de l'estuaire. Il ne s'agit pas, en effet, de reconstituer des vasières et des roselières à partir de terrains remblayés –ce qui, aux yeux, des écologistes aurait été une véritable mesure de compensation car elle aurait permis de reconstituer des milieux naturels- mais de transformer des roselières existantes en vasières et des prairies humides en roselières. Par ailleurs, les associations environnementalistes soulignent que ces compensations, pensées en termes de surfaces (hectares), évitent de s'attaquer au problème de la perte de fonctionnalité, qui est jugée trop complexe à estimer. Leur efficacité demeure donc très incertaine, surtout sur le moyen et le long terme. Loin de contribuer à apaiser le conflit autour du projet d'extension du PANSN sur Donges-Est, ces mesures compensatoires ont ainsi constitué un nouvel objet de controverse.

Section 7 : Conflit autour d'un espace remarquable : le cas du lac de Grand-Lieu

Le cas du lac de Grand-Lieu offre une illustration intéressante des conflits engendrés par la mise en œuvre d'actions de protection de la nature quand elles se confrontent avec les usages traditionnels des espaces concernés. La phase de conflictualité que notre travail de terrain nous a amenées à connaître et à analyser doit être réinscrite dans le temps long. Le lac de Grand-Lieu, à l'image des marais de Brière, apparaît en effet comme un territoire à la logique identitaire particulièrement affirmée, sur lequel les actions de conservation menées par la réserve naturelle, créée en 1980, se sont toujours heurtées à des oppositions. Les agriculteurs qui utilisent les prés-marais du lac ont joué un rôle déterminant dans le conflit qui est actuellement rentré dans une phase d'apaisement. Dans le but de compléter notre analyse du processus de résolution de ce conflit, nous avons cherché à estimer la part que représentent ces zones de marais dans le fonctionnement des exploitations affectées par la remontée des niveaux d'eau, exigée par la restauration de cet écosystème remarquable. Cet impact sur l'activité agricole du plan de sauvetage du lac est présenté comme la cause principale du conflit autour du lac de Grand-Lieu. Les résultats de notre étude nous invitent à souligner, au-delà de ces raisons « objectives », l'importance des ressorts identitaires dans la dynamique de ce conflit.

[152] Conformément à l'article 6 de la directive « Habitats », le porteur d'un projet d'aménagement –dont la directive n'exclut pas le principe- doit prouver que l'intérêt général de celui-ci est supérieur à l'objectif écologique et qu'alors il est en mesure d'en réduire les atteintes portées au milieu et, pour ce qui est inévitable, de les compenser.

1- LES GRANDES ETAPES DU CONFLIT ET LES MODALITES DE SA « RESOLUTION »

Le lac de Grand-Lieu, peu profond et de niveau variable, constitue un des écosystèmes exceptionnels de l'estuaire. Classé en réserve naturelle depuis 1980, la zone en eau du lac et une portion de ses rives sont, en partie, la propriété de l'Etat -suite à une donation de son ancien propriétaire l'industriel Guerlain en 1979. Pour une autre partie le lac est la propriété de la Fondation Nationale pour les Habitat et la FDC44 qui l'ont institué en réserve de chasse. L'accès à ces espaces protégé est interdit. Le reste des rivages du lac est partagé entre différentes propriétés privées et territoires communaux. Le lac et ses rives sont le support d'usages traditionnels : pêche professionnelle[153], chasse et agriculture de marais.

Le lac de Grand-Lieu est situé dans une cuvette qui draine une superficie de près de 850 km² via ses deux affluents principaux : l'Ologne et la Boulogne. Son fonctionnement hydraulique complexe a été modifié au cours des siècles et plus récemment avec la construction, en 1960, d'un vannage sur son unique exutoire (l'Achenau). Ces vannes permettent un contrôle relatif du niveau du lac. Depuis 1965, différents arrêtés préfectoraux et ministériels ont fixé les niveaux d'eau selon les saisons.

Le lac de Grand-Lieu connaît deux évolutions défavorables qui se renforcent mutuellement : une accélération de la vitesse du phénomène d'atterrissement (c'est-à-dire de l'élévation du fond du lac par les sédiments apportés par ses affluents et la production interne de matières organiques) et une forte eutrophisation[154]. Cette dynamique d'envasement résulte à la fois de la modification du régime hydraulique du lac et du bassin versant et de l'accroissement de la pression urbaine et du développement des activités agricoles (notamment du maraîchage) sur le bassin amont. Dans le but de restaurer l'équilibre de cet écosystème, un Plan de Sauvetage du lac, élaboré en concertation avec les usagers du lac au sein du comité consultatif de la réserve naturelle, a été soumis au vote et adopté en 1993. Ce plan prévoyait, parmi trois mesures, une action sur les niveaux d'eau du lac en retardant la période d'exondation[155]. Son application est à l'origine d'un conflit émaillé d'épisodes violents.

Un premier arrêté ministériel est pris, en 1995, en application des préconisations du Plan de Sauvetage. Moins favorable que le précédent à l'exploitation agricoles des prairies inondées, il donne lieu à de violentes manifestations des agriculteurs. Celles-ci sont suivies d'une ouverture sauvage des vannes qui empêche la modification du régime hydraulique préconisée.

L'année suivante (1996), un nouvel arrêté, définissant une augmentation plus modérée des niveaux, paraît. Il ne sera appliqué qu'avec le soutien des CRS suite à une nouvelle ouverture des vannes de l'écluse. Cet arrêté va s'appliquer jusqu'en 2001 où, suite aux printemps très pluvieux des années 1998, 1999 et 2001 - qui provoquent des crues exceptionnelles et une inondation prolongée des prairies de marais- le statu quo est rompu.

Des incidents violents éclatent au cours d'une réunion organisée pour la mise en place de Natura 2000 (le 29 mai 2001). A cette occasion, le directeur de la réserve est pris en otage par les membres de l'Association de Sauvegarde des Marais [156].

Suite à cet épisode de violence collective, le Préfet de département nomme un médiateur en juillet 2001. Le rapport du médiateur –professeur et doyen honoraire de la faculté de droit et de sciences politiques de Nantes- rendu public, est accablant pour le Directeur de la réserve. Il est reproché à ce dernier, chercheur au CNRS, de cumuler les fonctions de gestion et d'expertise[157]. Le médiateur suggère, pour apaiser la crise,

---

153 Les 7 pêcheurs professionnels en activité sont regroupés au sein de la « société coopérative des pêcheurs de Grand-Lieu. L'anguille représente la principale espèce pêchée (85 à 90% de l'activité).

154 Les apports excédentaires en azote et en phosphore contribuent à accélérer la dynamique de comblement en favorisant l'accroissement de la production de matière organique.

155 Les autres mesures consistent dans une réduction de 90% des pollutions du bassin versant (avec mention de l'élaboration d'un SAGE (qui a été approuvé en mars 2002) et une amélioration de l'évacuation naturelle des sédiments (en enlevant certains bouchons vaseux au niveau de l'exutoire),

156 L'Association de Sauvegarde des Marais qui regroupe des agriculteurs a été créée en 1995 au moment de l'élaboration de l'arrêté modifiant la gestion des niveaux d'eau en fonction des préconnisations du plan de sauvetage.

157 La controverse autour de la pertinence des résultats des études scientifiques sur la base desquelles le plan de sauvegarde a été élaboré qui s'est déroulée par voie de presse – elle s'est en effet matérialisée sous la forme de lettres ouvertes publiées dans le quotidien local – et qui opposait un universitaire nantais au directeur de la réserve a également participé à la déstabilisation de ce

la création, aux côtés du directeur de la réserve, d'un conseil scientifique pluriel ouvert aux sciences sociales. Il s'exprime également en faveur d'une révision des niveaux d'eau arrêtés et appelle à plus de souplesse dans leur application.

Ce rapport est dénoncé par la Ligue de Protection des Oiseaux et par la DIREN qui en stigmatisent la partialité. La Société Nationale de Protection de la Nature –SNPN gestionnaire statutaire- suit cependant les recommandations du médiateur et demande à l'Etat de démettre le directeur de la réserve de ses fonctions[158]. Un collectif d'usagers est alors créé qui regroupe l'Association de Sauvegarde des Marais de Grand-Lieu, les pêcheurs, les chasseurs et la SNPN. Un compromis sur les niveaux d'eau est négocié au sein de ce collectif, et mis en œuvre par le Préfet à partir de l'année 2002.

Le contentieux engagé parallèlement par l'Association de Sauvegarde des Marais débouche, en décembre 2002, sur le cassement, par le Tribunal Administratif, de l'arrêté ministériel de 1996 pour vice de forme. Sur le fond, la pertinence de l'arrêté est confirmée par le jugement. Depuis, un nouvel arrêté ministériel est paru, qui réaffirme les niveaux d'eau fixés dans l'arrêté de 1996. Ce sont, malgré tout, les niveaux d'eau négociés dans le cadre du collectif qui sont appliqués. Le conflit est entré dans une phase d'apaisement qui perdure au moment de notre rédaction.

L'originalité du mode de résolution de ce conflit doit être soulignée. Plus que le processus de médiation qui a été mis en œuvre, c'est en effet l'exclusion du directeur de la réserve qui, selon nous, en a été l'élément moteur. Cristallisant le conflit sur sa personne, il apparaît, dans cette affaire, comme un véritable « bouc émissaire » aux dires de nombreux acteurs rencontrés. Pour les opposants, mais ce discours est repris par de nombreux acteurs institutionnels, c'est, en effet, grâce à son éviction que le dialogue a pu être rétabli et que le conflit s'est apaisé.

L'utilisation d'un tel vocable conjuguée aux épisodes de violence collective dont l'ancien directeur de la réserve a été l'unique victime, nous ont invité à recourir à la grille des mécanismes sacrificiels, développée par René Girard dans son ouvrage « Le bouc émissaire », pour tenter de comprendre les mécanismes de résolution du conflit. Nous avons montré que le repérage des « stéréotypes de la persécution », qui permettent, selon cet auteur, de conclure à la présence d'une persécution collective, était aisé dans notre cas d'étude. L'application de cette grille d'analyse a l'avantage de permettre de mettre en lumière les véritables ressorts de la résolution de cette situation de crise. Ceux-ci tiennent en effet moins dans la médiation et la concertation -procédures sur lesquelles se focalise la littérature consacrée à la résolution des conflits d'usages- que dans l'exclusion.

Outre le fait qu'il invite à compter la violence collective, et les mécanismes de persécution et d'exclusion qui la fondent, parmi les modalités plurielles de résolution des conflits, le recours à la grille d'analyse développé par R. Girard, permet également de questionner la pertinence de la « solution » à l'œuvre. Celle-ci a été célébrée par la presse (et par certains des protagonistes interviewés) comme un «accord historique ». Or cet accord ne repose sur aucune mesure susceptible d'agir sur les causes objectives du conflit (suivant nos informations, seules des études complémentaires ont été décidées renvoyant ainsi à plus tard l'arbitrage sur les niveaux d'eau). On retrouve bien là un élément central de la thèse de R. Girard. Celui-ci montre que les mécanismes sacrificiels reposent sur une illusion persécutrice – qui a force de représentation- dont la puissance explique qu'ils puissent perdurer. Ce n'est, en effet, pas sur les causes objectives de la crise que l'exclusion de la victime expiatoire permet d'agir, mais simplement sur la communauté en crise dont elle permet la réconciliation. Dans le cas du lac de Grand-Lieu, c'est bien parce que les causes « réelles » du conflit ont cessé de jouer, que les « persécuteurs » ont pu penser que l'exclusion du directeur de la réserve avait permis de résoudre le conflit. Les trois années qui viennent de s'écouler ont en effet été heureuses sur le plan météorologique et la violence du conflit a mis fin à toute velléité de mettre en œuvre le processus de concertation autour du site Natura 2000. Or, il suffira d'un printemps pluvieux et d'un renforcement des exigences de la Commission Européenne, pour mettre fin à cette illusion… La phase d'apaisement autorisée par la violence persécutrice apparaît ainsi bien fragile. Fragilité du statu-quo dont sont parfaitement conscients certains de nos interlocuteurs.

---

dernier. Le traitement ironique de ces échanges par la presse locale a contribué à affaiblir un peu plus une légitimité de l'expertise largement mise à mal, les usagers traditionnels ne cessant de lui opposer la pertinence de leurs savoir-faire locaux.

[158] Ce dernier ne conserve qu'un titre de directeur scientifique de la réserve et se voit confier un rôle de conseiller scientifique auprès du Préfet

.2 - L'ACTIVITE AGRICOLE AU CŒUR DU CONFLIT

Comme nous l'avons rappelé, les usages agricoles sont au centre du conflit autour des niveaux d'eau du lac de Grand-lieu. L'originalité de la configuration de ces usages doit être précisée. Les aménagements (drainage, arrachage des haies, recalibrage de cours d'eau, destruction de zones humides,…) et les externalités négatives liées à la production agricole (azote, phosphore, phytosanitaires, prélèvements d'eau,…) sur le bassin versant du lac ne sont pas différentes de celles que l'on peut rencontrer sur le reste du territoire français. La présence du maraîchage –cultures à forte valeur ajoutée- à proximité du lac joue cependant un rôle important dans le conflit. Les pratiques intensives privilégiées par les maraîchers localisés en amont du lac, ne sont pas , en effet, sans conséquences sur le milieu. Elles se caractérisent par une irrigation importante, des recours fréquents, et importants en terme quantitatif, aux fertilisants, et par une utilisation massive de produits phytosanitaires. La combinaison de telles pratiques joue ainsi un rôle majeur dans l'eutrophisation du lac. Elle contribue en effet à des apports directs de sédiments et au déséquilibre du fonctionnement de l'écosystème aquatique[159].

Les pratiques des agriculteurs qui exploitent les marais du lac, par la fauche et/ou le pâturage, sont plus originales[160]. D'un côté, leurs pratiques sur les terres hors marais ne sont pas nécessairement plus respectueuses de l'environnement que celles de leurs collègues du reste du bassin versant. De l'autre, l'exploitation des marais par la fauche, sans apport d'intrants, permet une exportation de matière végétale et, partant, d'éléments nutritifs en excédent dans le lac. Le pâturage extensif (bovins) contribue également au maintien d'un espace ouvert et à la conservation de la faune et la flore associées.

La remontée des niveaux d'eau liée à la mise en œuvre du plan de sauvetage du lac est perçue par les agriculteurs qui utilisent les prés-marais comme un handicap car elle en perturbe l'exploitation. Cet impact négatif est utilisé comme un argument décisif dans le conflit qui oppose les agriculteurs à la réserve naturelle. Aussi nous a-t-il semblé intéressant de tenter d'apprécier le rôle de ces pré-marais dans les exploitations riveraines du lac[161].

---

[159] Engager les agriculteurs dans une réflexion autour de l'impact environnemental de leurs décisions est indispensable et c'est ce qui a été mis en place sur le bassin versant de l'Ognon par le biais d'une opération Ferti-Mieux. Cette action a permis, entre 1995 et 2000, de réduire de 23% l'excédent du bilan apparent de l'azote et de diminuer le nombre d'exploitations à fort excédent (source P. Leparoux, C.A. 44, in Meynard 2002). Cette opération n'a toutefois pas été élargie à l'ensemble du bassin versant (notamment aux rives de la Boulogne), ni aux phosphates ou aux maraîchers.

[160] Les marais de Grand-Lieu couvriraient une surface d'environ 1600 ha dont 1200 à 1300ha étaient exploités en 1999 (RGA). L'échantillon des agriculteurs enquêtés représente environ 583 ha, soient 45% des 1300 ha de marais.

[161] Marina Galman, (2004), Conflits autour d'un espace remarquable : le lace de Grand-Lieu. Analyse et problématique agricole , Rapport de Stage, ENSAR, septembre.

Des entretiens ont été effectués auprès d'un échantillon représentatif d'agriculteurs utilisant les marais de Grand-Lieu. Sur la base des résultats obtenus, nous avons dressé une typologie simplifiée des exploitations en fonction de l'importance des marais dans leur fonctionnement global et selon les critères qui nous ont été accessibles.

Type n° (*)	**% Marais**			**Utilisation des marais**	**Production principale**
	S.A.U.	**S.F.P.**	**S.T.H.**		
1 (3)	< 20	< 20	100	Fauche	Lait ou culture de vente
2 (7)	20 à 50	Variable 13 à 51	Variable 35 à 100	Fauche ou [fauche et pâturage]	Lait ou viande
3 (2)	> 50	> 50	100	Fauche et pâturage	Lait

(*) Nombre d'agriculteurs dans cette catégorie.

Type 1 : La part du marais est nulle ou quasi négligeable : soit le marais n'est pas utilisé, soit il sert comme complément et permet surtout de ne pas acheter de paille à l'extérieur. L'un des agriculteurs dans ce cas dit qu'il ne perd ni ne gagne d'argent en exploitant le marais. Plusieurs fois, il répète : « *s'ils ne veulent plus qu'on y aille, on n'ira plus* ».

Type 3 : A l'opposé, pour un petit nombre d'exploitations (2 dans notre échantillon), les marais sont un élément important. Ces deux exploitants sont situés en bordure du lac.

Type 2 : Entre ces deux extrêmes, il existe un groupe intermédiaire qui correspond à un gradient de "dépendance" au marais.

Aux vues de ces résultats, il apparaît que les marais ont un rôle direct dans le fonctionnement des exploitations, plus ou moins important, au travers de l'affouragement. Cela bien que la valeur nutritive de ces prairies soit, aux dires des acteurs, globalement faible (ITCF 1998[162]). Les marais paraissent ainsi constituer pour les agriculteurs une forme d'assurance vie pendant les périodes de sécheresse. Ils permettent également à certains d'entre eux d'ouvrir droit à la prime à l'herbe et jouent un rôle clé dans l'extensification des exploitations.

La période d'exploitation du marais est liée, d'une part, aux conditions climatiques qui influent sur le niveau d'eau du lac et, d'autre part, à la quantité d'eau maintenue par le vannage. La qualité de la végétation des marais pour le pâturage est dépendante de nombreux facteurs : de la qualité et de la quantité d'eau principalement, mais également de la qualité du sol ainsi que des pratiques agricoles. Il est donc probable que la végétation et l'activité agricole aient connu des modifications avec le changement du régime hydraulique induit par l'application du plan de sauvetage. Selon les agriculteurs, cette modification des niveaux d'eau entraîne un retard d'exploitation (mise à l'herbe et fauche) et, surtout, elle contribue à une dérive floristique qu'ils jugent négative du point de vue agronomique. Leurs avis divergent cependant quant aux conséquences de tels changements sur la productivité des parcelles[163]. L'absence de suivi phytosociologique ou agronomique des prairies dans les exploitations ne nous permet toutefois de confirmer ni nos hypothèses, ni les observations des agriculteurs rencontrés.

[162] ITCF, (1998), Etude de l'impact agronomique du retard d'exondation du lac de Grand-Lieu.

[163] Sans doute parce que les conséquences n'ont pas été les mêmes selon les parcelles.

Les marais jouant un rôle très variable selon les exploitations, nous pouvons estimer que les conséquences de la diminution des possibilités d'exploitation de ces terres liées à une exondation plus tardive sont elles aussi très différentes suivant les exploitations. En dépit de cette variabilité, il existe une solidarité (terme souvent employé au cours des entretiens) entre les agriculteurs des pré-marais. Ces deniers se sont, comme nous l'avons rappelé, regroupés au sein de l'association pour la sauvegarde des marais. Ils ont collectivement refusé une OGAF (Opération Groupée d'Aménagement Foncier)[164] et les Contrats Territoriaux d'Exploitation (à l'exception de deux exploitants[165]).

Pour apaiser le conflit, l'administration (la DIREN) avait choisi de dédommager les agriculteurs (une prime de 900 F/ha -135 euros-, révisée à 200F/ha -30 euros- avait été mise en place). Cette compensation a eu peu d'impact sur le conflit. Elle négligeait en effet l'importance de l'attachement des agriculteurs des pré-marais à leur territoire. Le fait qu'aucune des exploitations enquêtées ne soit confrontée à une incertitude quant à la reprise de l'activité (poursuite de l'activité de l'exploitation familiale pour tous) en est un bon indicateur. Par ailleurs, nos interlocuteurs ont abondamment fait état du caractère agréable et traditionnel de la part de leur activité liée au marais.

Les agriculteurs sont également conscients de la mauvaise qualité des eaux du lac et de son influence sur la qualité des prés-marais. Pour autant, aucun d'entre eux n'a exprimé de critique sur l'agriculture du bassin versant, bien que celle-ci constitue l'une des sources de la pollution qui a conduit au rehaussement des niveaux d'eau.

L'étude approfondie du rôle des usages agricoles dans le conflit du lac de Grand-Lieu révèle une situation originale, mais qui tendra peut-être à se généraliser. Alors qu'en général se sont les pratiques agricoles intensives, du fait des nuisances qu'elles occasionnent, qui sont sources de conflit, dans le cas de Grand-Lieu la situation est inversée. Des pratiques extensives -sur les prés marais en tout cas - plus respectueuses de l'environnement, constituent la source du conflit !

L'étude de ce cas met ainsi particulièrement en évidence la force des ressorts identitaires dans les dynamiques conflictuelles engendrées par la confrontation entre l'usage de conservation de la nature et les usages traditionnels dans un territoire soumis à une forte pression urbaine. Les conflits qui s'ensuivent, résultent plus d'une confrontation entre des représentations divergentes d'un patrimoine auquel chacun est très attaché –les uns défendant leur territoire et leurs traditions, les autres un patrimoine écologique commun- que d'intérêts économiques bien compris. Les véritables ressorts de ces conflits méritent d'autant plus d'être mis en lumière, qu'ils semblent largement conditionner les modalités de leur résolution, susceptible, comme l'illustre le cas de Grand-Lieu, d'emprunter la voie de la violence collective.

---

[164] Elles correspondent à la première phase (à partit de 1991) de mise en œuvre de l'article 19 du règlement européen 797/95 relatif aux mesures agri-environnementales. Ces OGAF ont expérimenté les premiers contrats environnementaux passés entre l'Etat et les agriculteurs.

[165] L'un deux confirmait que cela n'avait pas été très bien vu au départ d'avoir signé un CTE.

Annexes au chapitre 7

Annexe 1 - Liste des entretiens effectués dans l'Estuaire de la Loire

Institutions publiques locales :

- André Bayle, Délégué Général de l'Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire (ACEL) (25 novembre 2003)
- Jean-Pierre Laflaquière, Secrétaire Général, Préfecture de la Loire-Atlantique (11 juin 2004)
- Marc Leroy, Ancien président de l'Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire (ACEL) (18 mai 2004)
- Claude Naud, Conseiller Général, Président de la CLE du SAGE Logne Boulogne Ognon et Lac de Grand-Lieu (18 décembre 2003)
- Martine Staebler, Directrice et Didier Fleury : Cellule Mesures et Bilan (8 octobre 2003)
- Françoise Verchère, Conseillère Générale du Canton de Rezé, Vice-Présidente à l'Environnement du Conseil Général de la Loire-Atlantique, Mairesse de Bouguenay (15 septembre 2004)

Institutions de l'environnement et d'usagers de la nature

- Dominique Aribert, ONCFS, (24 novembre 2003)
- Eric Binet, ancien Directeur de la DIREN des Pays de la Loire (25 novembre 2003)
- Jacques Daniel, Union Départementale des associations de la Protection de la Nature de Loire Atlantique (UDPN 44) (29 juillet 2003)
- Claude Delboss, Directeur du service développement rural de la Chambre d'Agriculture de Loire Atlantique (28 juillet 2003)
- Claude Demaure, Président du Conseil d'Administration de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, Président régional de la SEPNB, (26 novembre 2003)
- Marion Guillet, Directrice adjointe de la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (44) et Hubert Montfort, Directeur du service aménagement et environnement de la DDAF (29 juillet 2003)
- Cyril Gomel, Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres, Bretagne (9 août 2003)
- Christine Jean, SOS Loire Vivante (16 février 2004)
- Loïc Marion, Directeur Scientifique de la réserve naturelle du lac de Grand-Lieu (4 décembre 2003)
- Daniel Robe, Chef de service des sites de l'aménagement et des paysages de la DIREN Pays de la Loire (9 octobre 2003)
- Dany Rose, Fédération Départementale des Chasseurs de Loire Atlantique (30 juillet 2003)
- Louis Vilaine, Vice Président de l'Association des pêcheurs professionnels maritimes et fluviaux d'eau douce de Loire Atlantique (13 octobre 2003)

Aménageurs :

- Olivier Havas, Directeur de l'Aménagement et de l'Environnement du PANSN (18 décembre 2003)
- Dominique Pichereau, DRE des Pays de la Loire (9 octobre 2003)
- Gérard Tissier, Service des politiques et des actions réglementaires, DDE Loire-Atlantique (17 février 2004)

Autres services de l'Etat

- Youenn Dupuis, Chef du service régional de l'environnement industriel de la DRIRE des Pays de la Loire (8 octobre 2003)

Entretiens spécifiques à l'étude du cas du lac de Grand-Lieu

- **Acteurs "au cœur" du conflit :**
    - Société Nationale de Protection de la Nature : M Boret, conservateur de la Réserve Naturelle du lac de Grand-Lieu (7 avril 2004) et M Echaubard, secrétaire général (23 juin 2004).
    - M Coudriau, agriculteur à St Lumine de Coutais et président de l'Association de Sauvegarde des Marais du Lac de Grand-Lieu (13 mai 2004 et 21 juin 2004). (*)
    - M Marion, chercheur CNRS et directeur scientifique de la Réserve Naturelle du lac de Grand-Lieu (07 avril 2004).

- M Sorin, technicien Fédération de Chasse Loire-Atlantique, responsable de la zone de la Fondation pour la Sauvegarde des Habitats de la Faune Sauvage (28 mai 2004).
- M Robion, président de la Société Coopérative des pêcheurs du lac de Grand-Lieu (28 mai 2004).

- **Autres membres du comité consultatif de la réserve :**
  - M Corbineau, agriculteur à La Chevrolière, membre de la maison régionale de l'agriculture à ST Pazanne et représentant de la Chambre d'agriculture au Comité Consultatif de la Réserve Naturelle (24 mai 2004).
  - M De Villepin, directeur de la Compagnie d'Exploitation des Ports et représentant le Syndicat d'Aménagement Hydraulique Sud Loire (17 mai 2004).
- **Membre du conseil scientifique de la Réserve Naturelle :**
  - M Kerneïs, chercheur INRA St Laurent de la Prée (21 juillet 2004).
- **Collectivités locales :**
  - M Cardin, adjoint responsable environnement et cadre de vie à la mairie de Bouaye (01 juillet 2004).
  - M Lambert, adjoint responsable urbanisme et agriculture à la mairie de St Mars de Coutais (04 juin 2004).
  - M Y. Guillet, secrétaire général (21 juin 2004) et M P. Huchet (*), adjoint agriculture à la mairie de St Lumine de Coutais (11 juin 2004 et 21 juin 2004).
  - M Chevalier, adjoint "espace rural, environnement et agriculture" à la mairie de St Philbert de Grand-Lieu (1 juillet 2004). (*)
- **Institutions publiques locales :**
  - M Rolland, DDE 44, application loi littoral (10 juin 2004).
  - M Laflaquière, secrétaire général de la préfecture Loire Atlantique (11 juin 2004).
  - M Téxier, chargée Natura 2000, DDAF 44 (3 mai 2004).
  - M Monfort, responsable service de l'Aménagement et de l'Environnement, DDAF 44 (26 juillet 2004).
  - M Le Guennec, responsable "dossier" Grand-Lieu à la DIREN (26 juillet 2004).
- **Association de protection de la nature (hors SNPN) :**
  - M Dougé, directeur Ligue de Protection des Oiseaux de la Loire-Atlantique (3 mai 2004).
- **SAGE Logne Boulogne Ognon Grand-Lieu :**
  - M Augereau, technicien rivière SAGE (3 mai 2004).
- **Association culturelle du lac de Grand-Lieu :**
  - M de la Cotte (30 août 2004).
- **Chambre d'agriculture :**
  - M Dubos, responsable service environnement à la chambre d'agriculture 44 (9 juin 2004).
  - M Leparoux, Chambre d'Agriculture 44 (27 juillet 2004).
- **Personnes consultées pour avis extérieur :**
  - M Saglier, Conseil Supérieur de la Pêche, brigade Loire-Atlantique (10 mai 2004).
  - M Vergereau, Chef de groupement, Service départemental de la Loire-Atlantique, Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (6 mai 2004).
- **Agriculteurs du lac de Grand-Lieu :**
  - Agriculteurs utilisant le marais ou ayant utilisé le marais :
    - M Coudriau, agriculteur à St Lumine de Coutais (13 mai et 21 juin 2004) (*)
    - M Cornilleau, agriculteur à St Lumine de Coutais (3 juin 2004).
    - M Monnier, agriculteur à St Lumine de Coutais (9 juin 2004).
    - M Guillaud, agriculteur à St Lumine de Coutais (10 juin 2004).
    - M Guihal, agriculteur à St Lumine de Coutais (9 juillet 2004).
    - M P. Huchet, agriculteur à St Lumine de Coutais (11 juin et 21 juin 2004) (*)
    - M Morantin, agriculteur à St Mars de Coutais (24 mai 2004).
    - M Salaud, agriculteur à St Mars de Coutais (5 juillet 2004).
    - M Guilbaud, agriculteur à St Mars de Coutais (1 juillet 2004).
    - M Garriou, agriculteur à St Mars de Coutais (5 juillet 2004).
    - M Favereau, agriculteur à St Philbert de Grand-Lieu (29 juin 2004).

        - M P. Guillet, agriculteur à St Philbert de Grand-Lieu (21 juin 2004).
        - Fédération de chasse 44 (28 mai 2004). (*)
    - Autres :
        - M Chevalier, viticulteur à St Philbert de Grand-Lieu (1 juillet 2004). (*)

(*) Personnes ayant une double représentation.

Annexe 2 - Récapitulatif des rapports entre usages dans la Zone de l'estuaire de la Loire

Usages concurrents		**Nuisances**	**Origine**	**Nature du bien-support**
Usage incriminé	**Usage incriminant**			
Tensions et conflits entre l'agriculture et les usages résidentiels et récréatifs				
Tensions liées à la pression foncière				
Résidentiel	Agricole	Disparition des terres agricole, en zone périurbaine	Pression foncière, urbanisation	Foncier agricole
Tensions liées aux difficultés de cohabitation				
Résidentiel	Agricole	Contraintes et limites au développement des activités, pression	Projets de création ou d'extension d'élevages porcins	Bâtiments proches des habitations
Récréatif	Agricole	Détériorations diverses	Pratiques récréatives (randonneurs)	Parcelles agricoles
Chasse	Agricole	Animaux blessés, chiens tués, barrières laissées ouvertes	Pratique de chasse	Parcelles agricoles
Tensions et conflits liés à la protection des milieux naturels				
Agricole	Conservation des milieux	Pollution des eaux, eutrophisation, comblement du lac, épisodes de botulisme, impacts négatifs sur l'avifaune	Gestion hydraulique et des niveaux d'eau du lac de Grand-Lieu	Lac de Grand-Lieu (réserve naturelle) et prés-marais
	Agricole		Pratiques agricoles intensives en amont du bassin versant du lac de Grand-Lieu et prélèvements d'eau	
Protection des milieux	Agricole	Sentiment d'atteinte à la propriété et à de limitation des activités agricoles	Natura 2000	Zones humides de l'estuaire et lac de Grand-Lieu
	Activités productives et récréatives Chasse et pêche)	Les conseils municipaux s'opposent aux périmètres proposés		
Protection des milieux	Chasse et pêche	Remise en cause de la réglementation spéciale en matière de chasse et de pêche héritée de droits acquis en 1461.	Arrêté préfectoral confirmant l'application du calendrier national de la chasse (ouverture de la chasse au gibier d'eau au 1er septembre), verbalisation (et contravention) de pêcheurs qui s'estiment en règle par les gardes du CSP	PNR de Brière
Chasse	Protection des milieux	Incendie criminel de plusieurs établissements touristiques, menaces de mort proférées à l'encontre d'élus et de la maison du parc, massacre d'oiseaux protégés	Arrêté préfectoral confirmant l'application du calendrier national de la chasse (ouverture de la chasse au gibier d'eau au 1er septembre)	PNR de Brière
Protection des milieux	Récréatif	Etablissements de plage, urbanisation	Remise en cause de permis de construire en contradiction avec la loi littoral	Linéaire côtier

Conflits liés à des aménagements (infrastructures et transport d'électricité)				
Voies de communication et ponts	Résidentiel	Nuisances sonores et paysagères	Projet routiers et autoroutiers et troisième franchissement de la Loire dans l'écharpe verte	Routes, ponts
	Protection de l'environnement	Atteinte au milieu naturel		
Aménagements portuaires	Protection de l'environnement	Destruction de vasières, impacts sur la ressource hallieutique, perturbations de la dynamique hydraulique de l'estuaire (remontée du bouchon vaseux	Chenalisation, Projet d'extension du PANSN	Loire (chenal) et réserve foncière du PANSN sur la ZPS de Donges-Est
	Pêche professionnelle			
Projet aéroportuaire de Notre-Dames-des-landes	Résidentiel	Nuisances sonores, pollutions, accroissement du trafic routier	Projet de création d'une plate-forme aéroportuaire	ZAD autour de Notre Dame des Landes
	Agriculture	Expropriation, disparition de terres agricoles		
Transport d'électricité	Résidentiel	Nuisances paysagères, atteinte au cadre de vie	Projet de ligne EDF à haute tension	PNR de Brière
	Protection des milieux	Menaces pour la faune et l'avifaune, traversée d'une ZNIEFF, Zone RAMSAR et ZSC		
	Chasse	Menaces pour la faune et l'avifaune		
Tensions et conflits liés à des usages industriels et gestion des déchets				
Traitement des Déchets	Agricole	Epandage de boues de STEP	Contestation par les maires de l'extension du périmètre du plan d'épandage agricole des boues des STEP nantaises,	Foncier agricole
Traitement et stockage des déchets	Résidentiel	Nuisances olfactives, dégradation du cadre de vie, risques sanitaires	Odeurs de STEP, projet d'incinérateur et de stockage de déchets d'installations classées (enquête publique)	Installations dans des zones d'habitation
Industriel	Résidentiel	Risque industriel, dégradation de la qualité de la vie, diverses nuisances dont olfactives	Extension d'une papeterie (enquête publique), usine d'engrais, suiferie, projet de brasserie	Industries dans des zones d'habitation
Tensions et conflits entre usages résidentiels et récréatifs				
Chasse	Résidentiel	Tirs à proximité des habitations	Pratiques de chasse	Périurbain, Diffus
Récréatif	Résidentiel	Circulation, stationnement délinquance	Forte fréquentation d'une base de loisir et projet de création d'un multiplexe de cinémas	Zone commerciale et de loisir et base de loisir

Annexe 3 – Synthèse de la PQR – Estuaire de la Loire

Les résultats provenant de l'étude la Presse Quotidienne Régionale dans l'estuaire de la Loire et le périurbain nantais révèlent un niveau de conflictualité important, qui se manifeste sur différents terrains, et qui concerne plus particulièrement les dimensions suivantes :

- les grandes infrastructures
- les conflits autour de la chasse et de la pêche, tout particulièrement en Brière ;
- l'Eau (et plus particulièrement le lac de Grand-Lieu) ;
- les controverses environnementales ;
- les (risques de) Pollutions Industrielles ;
- les Installations industrielles et agricoles ;
- l'épandage Agricole de boues de stations d'épuration.

Conflits « d'ingérence » en Brière ?

Evénement 1 (1 article) : La LPO est chassée de Brière par les chasseurs (fin avril 2001 ?).

Evénement 2 (2 articles) : Polémique sur la déclaration des surfaces de zones humides éligibles à la prime à l'herbe

Date : juillet 2001

Antériorité : La Brière bénéficie d'une réglementation spéciale, liée au statut indivis du marais et héritée de droits acquis en 1461. Concernant les primes à l'herbe, c'est la commission syndicale de la Grande-Brière Mottière qui touche l'argent et la reverse aux agriculteurs après en avoir prélevé une partie pour l'entretien du marais. Deux agriculteurs ont fait une grève de la faim en avril 2001 (pourquoi ?)

Matérialité locale :

Bien support : Marais indivis de Brière

Objet du conflit : Un écart a été constaté par l'administration entre les surfaces déclarées éligibles à la prime à l'herbe et les surfaces réelles observées par vue aérienne.

Elément déclencheur du conflit : Convocation par le DDAF du président de la commission syndicale de la Grande Brière Mottière

Usages en question : Agriculture

Acteurs : Commission syndicale, DDAF, ONIC

Causes potentielles : cette convocation est d'abord interprétée par la commission comme une provocation supplémentaire de l'Etat dans le climat tendu qui règne en Brière (pêche, chasse)

Manifestation : médiatisation (Ouest-France)

Evolution : le conflit est très vite désamorcé par une réunion à la DDAF avec l'ONIC : le problème est purement technique et ne concerne que de très petites surfaces. Un contrôle des parcelles est prévu par l'ONIC.

Evénement 3 (9 articles) : Les pêcheurs revendiquent la légalité de leurs modes traditionnels de pêche et demandent une exonération de la taxe départementale

Date : juin 2001, février 2002

Antériorité : Comme dans d'autres domaines, la Brière bénéficie pour la pêche d'une réglementation spéciale, liée au statut indivis du marais et héritée de droits acquis en 1461. Un accord signé en 1988 avec l'Etat confie à la Commission de la Grande-Brière Mottière le soin de voter un règlement de pêche que les gardes du CSP sont chargés de faire respecter. Ce règlement autorise les pêcheurs briérons à utiliser des méthodes de pêche traditionnelles interdites par la loi pêche de 1985 (?) et les exonère de la taxe piscicole mais versent une cotisation à la commission syndicale. Celle-ci gère le marais, propriété de tous les Briérons. L'accord figure à l'annexe III de l'arrêté 2001 qui réglemente la pêche dans le département.

Matérialité locale :

Bien support : Marais indivis de Brière

Objet du conflit : Neuf pêcheurs sont verbalisés par des gardes-pêche pour non règlement de la taxe piscicole départementale (juin). Un pêcheur est verbalisé pour usage d'un instrument interdit par la loi pêche et non respect de la maille (février).

Elément déclencheur du conflit : Visite « musclée »des gardes-pêche en Brière

Usages en question : Pêche traditionnelle

Acteurs : Le conflit oppose les pêcheurs briérons (représentés par la commission syndicale de la Grande Brière Mottière) à l'Etat (représenté par les gardes du CSP). Les pêcheurs seront très vite soutenus par les chasseurs et par des élus (maire de Trignac, élus communistes et républicains de Brière, président du PNR,.

Causes potentielles et matérielles : Les pêcheurs sont convaincus d'être en règle. Cette intervention est une « violation » qui remet en cause toute la gestion du marais par la commission. Ils craignent de perdre leurs modes de pêche traditionnelle et l'identité du marais. Tous défendent le respect des traditions locales et les us et coutumes de la Brière, inscrits dans la charte du PNR.

Manifestations : Rassemblements au « Pont-de-Paille », lettre des pêcheurs et de plusieurs élus au Préfet, au sous-préfet, aux 10 députés du 44. En février (2ème verbalisation), le président de la commission syndicale envisage toutes les voies de recours, jusqu'aux instances judiciaires européennes. Il envisage également de remettre en cause certains partenariats, comme celui avec le PNR, selon les suites données à l'affaire.

Evolution : Le journal ne fournit pas d'informations sur le règlement du premier conflit. Lors du deuxième PV, la commission change de ton et envisage « l'intention malveillante des pouvoirs publics décidés à discréditer la Brière en faisant l'amalgame avec les événements récents ». Il faut préciser que les tensions sont particulièrement vives en Brière durant notre période de recueil, tension liée surtout aux activités de chasse.

Evénement 4 (9 articles Brière + 9 articles département) : Les « chasseurs en colère » s'opposent aux dates d'ouverture de la chasse au gibier d'eau

Date : de juillet à octobre 2001

Antériorité : La Brière bénéficie d'une réglementation spéciale, liée au statut indivis du marais et héritée de droits acquis en 1461. Jusqu'en 1972, la date traditionnelle d'ouverture de la chasse au gibier d'eau était celle du 14 juillet, date que les chasseurs de Brière souhaitent rétablir.

Matérialité locale :

Bien support : Marais de Brière et département

Objet du conflit : Un premier conflit naît par l'annonce d'une ouverture par arrêté préfectoral au 10 août. Ce conflit s'aggrave suite à l'obtention au TA, par la LPO de n'ouvrir la chasse qu'au 1er septembre, comme partout ailleurs.

Elément déclencheur du conflit : Arrêté préfectoral puis décision de justice.

Usages en question : Chasse, protection de la faune sauvage

Acteurs : Union des chasseurs de Gibier d'eau de GBMottière, Collectif chasseurs en colère, Etat (Préfet, Ministre de l'environnement), LPO, élus CPNT et communistes (soutien aux chasseurs)

Causes potentielles et matérielles : En raison de l'assèchement du marais en été, les canards migrent et auraient déserté le marais au 1er septembre. Les chasseurs font valoir leurs traditions face à des décisions européennes inapplicables, déclarent défendre les us et coutumes de la Brière. Ils considèrent ce report comme une « déclaration de guerre » de la LPO. Très forte revendication de la propriété, des compétences à gérer et à façonner le marais à travers les générations : « nous sommes les uniques gestionnaires de la faune sauvage ».

Ce mouvement rejoint par ailleurs celui, national, contre la loi chasse et départementale contre les dates d'ouverture au gibier d'eau.

Manifestations : Passage outre la loi (chasse hors dates légales), rassemblements au Pont de Paille, distributions « non agressive » de tracts sur les marchés, manifestations répétées dans les marais et à St-Nazaire, menaces publiques et privées contre des membres de la LPO « interdite de séjour » en Brière, mise en cause des compétences du juge des référés et de la Cour européenne de justice, pétition envoyée aux maires pour prise de position, forte médiatisation.

Evolution : Forte politisation du débat contre les Verts et la Ministre de l'environnement (D. Voynet). Il faut faire un lien prudent avec l'affaire des oiseaux massacrés, les incendies et les menaces de mort à l'encontre de deux élus, survenus pendant la même période.

Evénement 5 (23 articles) : Flot de violence en Brière parallèlement au conflit sur la chasse au gibier d'eau

Date : de juillet à janvier 2001

Antériorité : Un incendie criminel avait ravagé la maison du Parc deux ans auparavant. Malgré la « loi du silence », de nombreux signes prêtent selon plusieurs avis à faire un lien entre les événements violents et le mouvement des chasseurs en colère.

Matérialité locale :

Bien support : Marais de Brière

Objet du conflit : Chasse au gibier d'eau ?

Elément déclencheur du conflit : Arrêté préfectoral puis décision de justice ?

Usages en question : Chasse, protection de la faune sauvage ?

Acteurs :? Tous (y compris les chasseurs) condamnent fermement ces actes violents.

Causes potentielles et matérielles :?

Manifestations : Menaces de mort à l'encontre de deux élus de Brière (PS et PC), massacre anonyme d'une centaine d'oiseaux protégés, incendies criminels de plusieurs établissements touristiques à Saint-Lyphard (Brière)

Evolution : Hormis l'arrestation de deux chasseurs dans l'affaire des oiseaux, tous dénoncent la loi du silence qui règne en Brière.

A noter le débat parallèle dans la rubrique « courrier de lecteurs » de Ouest-France (+ 5 articles)

Ligne EDF à Haute Tension en Brière (26 articles)

Date : depuis fin 2000 (?)

Antériorité : Plusieurs associations bataillent depuis un an contre le projet d'une ligne 225000 Volts qui traverserait le parc de Brière : l'association de défense de la vallée du Brivet et de la Brière, la fédération des chasseurs, la LPO,… Véritable consensus contre EDF (2000 signatures lors de l'enquête publique)… et l'Etat. DUP avec avis favorable du commissaire enquêteur. Recours devant le TA pour annuler la DUP (LPO & association de défense), recours devant le conseil d'Etat contre le décret de la charte du parc intégrant ce projet (chasseurs).

Matérialité locale : Consensus contre un projet de ligne à très haute tension à travers le parc de Brière

Bien support : Brière

Objet du conflit : Projet de ligne HT

Elément déclencheur du conflit : (DUP il y a 1 an) - Annonce du président d'EDF de maintenir le projet pour juillet 2002 malgré le fort consensus contre celui-ci.

Usages en question : Cadre de vie, chasse, protection de la faune sauvage, transport d'énergie

Acteurs : EDF, Etat / association de défense de la vallée du Brivet et de la Brière, LPO, la fédération des chasseurs, élus, président du PNR, Verts,…

Causes potentielles et matérielles : Importantes conséquences négatives sur la faune et la flore, paysage défiguré, traverserait une ZNIEFF, une zone Ramsar et une ZSC, s'oppose au projet de périmètre Natura 2000. Illégalité du projet face à l'histoire (marais indivis). Les opposants réclament autre chose que des mesures compensatoires. Demandent l'enfouissement de la ligne THT, précédent créé par la ligne du bocage de Montluc près de Nantes. Manque de concertation est dénoncé.

Manifestations : motion envoyée au directeur de RTE (filiale d'EDF), lettre au Préfet, pétition à destination des députés européens et organismes internationaux de défense de l'environnement, permanence en mairie, plainte auprès du commissaire européen à l'environnement = ouverture d'une procédure européenne d'infraction contre la République française / à l'encontre, RTE recrute des signature en faveur du projet auprès des propriétaires, demande d'annulation de la DUP auprès de la nouvelle Ministre (R. Bachelot)

Evolution : Le rapport Kert (député du 13) sur l'enfouissement des lignes à haute tension est porteur d'espoir, puisqu'il suggère de commencer par la Brière.

Extraction du Noir de Brière (6 articles)

Date : novembre – décembre 2001

Antériorité : Souveraineté des Briérons sur leur marais.

Matérialité locale :

Bien support : Marais de Brière

Objet du conflit : Une enquête publique est ouverte pour l'extraction du « noir de Brière » (vase du marais) par l'entreprise « La Florentaise ». Tous sont d'accord sur la nécessité de nettoyer les canaux du marais, mais le stockage et le transport du « noir » posent problème aux riverains qui s'opposent au projet.

Elément déclencheur du conflit : Enquête publique

Usages en question : Cadre de vie, protection du milieu et du patrimoine briérons / activité industrielle

Acteurs : Association de défense des riverains de la RD50 et habitants de La Matte, association des pêcheurs de Gde Brière, élus / entreprise « La Florentaise »,

Causes potentielles et matérielles : Risque de dégradation du marais si l'exploitation n'est pas menée correctement, nuisances dues au passage des camions. Tous exigent des conditions d'exploitation très strictes, avec périodes d'exploitation courtes et renouvelables, transport des boues par barges sur les canaux, stockage dans un site plus approprié.

Manifestations : mobilisation collective devant le commissaire enquêteur, appel médiatisé à la population (Ouest-France),

Evolution : inconnue

Natura 2000 (24 articles)

Date : à partir de juillet 2000

Antériorité : A la demande de la coordination nationale Natura 2000 (= 51 fédérations de chasseurs), le Conseil d'Etat a rejeté 534 sites français, sur 1100, pour manque de concertation. Cinq sites de Loire-Atlantique doivent faire l'objet d'une nouvelle consultation.

Matérialité locale :

Bien support : Estuaire de la Loire, lac de Grand Lieu

Objet du conflit : Les conseils municipaux s'opposent majoritairement aux périmètres proposés.

Elément déclencheur du conflit : antérieur

Usages en question : protection de l'environnement, activités économiques (industrielle, agricole)

Acteurs : conseils municipaux, élus CPNT, Carène

Causes potentielles et matérielles : manque d'information, manque de précision, manque de concertation, une réglementation supplémentaire, craintes face aux contraintes environnementales, crainte d'une entrave à l'activité économique (principalement l'extension de la zone industrialo-portuaire à Donges-Est pour le site de l'estuaire, entrave à l'activité agricole). Atteinte à la propriété aux Mazerolles : « Le marais est privé, pour faire des observations il faut le pénétrer ». Remise en cause des expertises scientifiques (vasière de Méan). Retard dans la programmation de certains travaux actuellement à l'enquête publique (échangeur de Certé, extension de Donges-est).

Manifestations : refus des conseils municipaux, motions, lettre des maires du Pays de Retz aux autres élus invitant à une solidarité contre le projet, conférence européenne « la vérité sur Natura 2000 » organisée par le CPNT, demande de l'annulation de la Directive par le député JL Bernié (CPNT)

Evolution : Au sein des communes du site de l'estuaire, certaines communes trouvent à l'inverse le périmètre insuffisant et souhaite l'extension à certaines zones, propriété du port autonome…

Le site du marais de Goulaine, en élaboration, est un exemple de concertation où tous sont favorables au projet.

Lac de Grand-Lieu (27 articles)

Date : avril 2001 – mars 2002

Antériorité : Le lac de Grand-Lieu est le lieu d'usages traditionnels de pêche et de chasse, c'est aussi un site écologique tout à fait exceptionnel. Ce lac est régi par des niveaux d'eau depuis le Moyen Age (?). Classé en réserve naturelle depuis 1980, il est la propriété de l'Etat et de la fédération de chasse. Suite à une forte eutrophisation du lac (liée aux ruissellement d'apports agricoles en amont) et à des crises de botulisme, un arrêté ministériel de 1996 a rehaussé les niveaux du lac de plusieurs dizaines de centimètres. Les forts épisodes pluvieux des trois dernières années, conjugués à des niveaux élevés du lac ont provoqué l'inondation de nombreuses prairies, leur insalubrité et la perte d'une grosse quantité de fourrage.

Matérialité locale : problème de gestion hydraulique des niveaux d'eau du lac face aux divers usages qui s'y exercent

Bien support : lac de Grand Lieu

Objet du conflit : les agriculteurs du bord du lac, excédés, manifestent leur colère face à l'immersion répétée de leurs prairies. Ils accusent la réserve naturelle d'être à l'origine des niveaux d'eau et de leurs problèmes.

Elément déclencheur du conflit : ? (antérieure à notre recueil)

Usages en question : agriculture, préservation de la nature, pêche

Acteurs : association de sauvegarde des marais (agriculteurs), chambre d'agriculture, élus, réserve naturelle, Verts régionaux (pour la réserve), droite du conseil général (pour les agriculteurs), Etat (Préfet, médiateur), maraîchers, LPO, chasseurs

Causes potentielles et matérielles : grosses pertes financières pour les agriculteurs (fourrage, bétail). Les agriculteurs sont toutefois très largement accusés de polluer l'eau du lac « impunément », c'est-à-dire d'être eux-mêmes à l'origine de l'élévation du niveau d'eau pour lutter contre l'eutrophisation. Les exploitants font valoir leur héritage : le marais est l'oeuvre du travail de leurs ancêtres, ils en sont les meilleurs gestionnaires, etc. … Une rumeur accuse également la réserve naturelle d'être de connivence avec les maraîchers de Machecoul qui profiteraient à terme des niveaux hauts du lac pour alimenter leurs exploitations.

Les pêcheurs se sentent victimes des travaux sur le lac et de la protection des oiseaux piscicoles.

Manifestations : séquestration du directeur de la réserve naturelle (Loïc Marion), manifestation de tracteurs et menace de « faire sauter symboliquement » une écluse qui retient les eaux du lac, motion communale en soutien aux agriculteurs, médiatisation.

Evolution :

Parallèlement, un « conflit médiatique » (lettres ouvertes) a lieu entre universitaires et réserve naturelle sur la bonne gestion du lac et les préconisations sur les niveaux d'eau. (NDLR : *Ce conflit jette le discrédit sur les scientifiques mais montre la complexité de la gestion de ce lac.)*.

Une table ronde est organisée. Le cas du marais de Goulaine (exemple de concertation) est cité.

Le préfet nomme un juriste médiateur, qui dénonce un arrêté rigide. Plutôt partial, il identifie également, entre autres causes, un excès de pouvoir de la part du gestionnaire de la réserve et préconise un non cumul des fonctions de Loïc Marion, expert scientifique et directeur de la réserve. La responsabilité de l'Etat, qui a nommé Loïc Marion, est visée. La LPO dénonce un rapport bâclé et partial.

Une visite organisée par l'Union des maraîchers de Machecoul met fin à la rumeur : ils sont pas intéressés par l'eau du lac.

Une négociation est ouverte entre les principaux usagers du lac : association de sauvegarde des marais (agriculteurs), société nationale de protection de la nature (réserve naturelle), coopérative des pêcheurs (qui plaident en faveur de niveaux suffisamment élevés), chasseurs de Loire-Atlantique, et aboutit à un accord jugé « historique » par tous. L'Etat est largement sollicité pour permettre le maintien de la paix à Grand-Lieu. Tous attendent beaucoup du SAGE.

Dans le même temps, une étude anthropologique et plusieurs conférences sur les usages et traditions du lac, sont organisées par l'association culturelle de lac de Grand-Lieu. Suite au conflit, la presse relate un désir fort de la population riveraine de se réapproprier ce lac inaccessible (+ 3 articles). Une association (Les Amis du lac de Grand-Lieu) est créée.

A noter également la forte polémique parallèle (agriculteurs contre riverains) menée dans la rubrique « courrier de lecteurs » de Ouest-France (+ 4 articles)

Porcheries industrielles

Evénement 1 : Opposition à un projet d'exploitation porcine sur la commune d'Héric (6 articles)

Date : juin 2001

Antériorité :

Matérialité locale :

Bien support : porcherie

Objet du conflit : Opposition à un projet d'exploitation porcine sur la commune d'Héric

Elément déclencheur du conflit : Arrêté préfectoral prévoyant la consultation des communes pour une demande d'exploitation agricole classée (ICPE)

Usages en question : activité agricole / protection de la ressource en eau, cadre de vie

Acteurs : Exploitation agricole, conseil municipal, AHDE (?), associations riveraines, conseil de l'hygiène, élus, confédération paysanne 44 (pour le projet)

Causes potentielles et matérielles : pollution des eaux (nappe, plan d'eau), pollution des sols (métaux lourds), crainte du modèle breton, principe de précaution, nuisances olfactives, manque de surfaces d'épandage (concurrence avec les boues d'épuration).

Manifestations : refus des conseils municipaux concernés, manifestation lors de l'inauguration de la caserne des pompiers et prise à parti d'élus,

Evolution : Suite à la décision favorable du conseil départemental d'hygiène, l'AHDE et des associations voisines fustigent l'attitude des élus qui se sont abstenus et de l'administration qui a donné son accord. En juillet, les jeunes agriculteurs rencontrent le conseil municipal pour discuter de l'avenir de l'agriculture sur la commune : un consensus se dégage pour organiser une information objective auprès de la population. Les jeunes agriculteurs ne comprennent pas pourquoi la population réagit massivement contre les élevages et beaucoup moins contre les boues d'épuration pour des risques équivalents.

Evénement 2 : Opposition depuis un an à l'extension d'une exploitation porcine sur la commune d'Herbignac (1 article)

Date : avril 2002

Antériorité : une autorisation d'exploiter a été renouvelée à l'exploitant en avril 2001. L'ADEEV (?) a déposé une demande d'annulation en justice et un référé. La chambre d'agriculture à majorité confédération paysanne avait soutenu l'agriculteur devant la justice. Référé rejeté par le juge.

Matérialité locale :

Bien support : porcherie

Objet du conflit : L'association demande l'annulation de l'autorisation d'exploiter

Elément déclencheur du conflit : Renouvellement d'une autorisation d'exploiter (2001)

Usages en question : agriculture, cadre de vie, protection de la ressource en eau

Acteurs : ADEEV, agriculteur, riverains, Préfet, chambre d'agriculture (confédération paysanne)…

Causes potentielles et matérielles : nuisances olfactives, pollution des eaux souterraines et maritimes (algues vertes)

Manifestations : demande d'annulation en justice + référé, lettres des riverains au préfet, demande du soutien de la coopérative des producteurs de sel. L'association départementale mène diverses actions contre les élevages porcins (adhésion à la confédération nationale contre les élevages porcins, manifestation à Nantes contre la porcherie de Guenrouet, adhésion à la coordination des associations de défense de l'environnement de Brière entre Loire et Vilaine…)

Evolution : Le préfet répond que l'exploitation est aux normes et utilise un désodorisant pour lisier.

Boues nantaises (10 articles)

Date : juin 2001 – avril 2002

Antériorité :

Matérialité locale :

Bien support : foncier agricole (59 communes)

Objet du conflit : Les conseils municipaux s'opposent majoritairement (80%) à l'épandage agricole des boues de stations d'épuration de l'agglomération nantaise sur leur commune.

Elément déclencheur du conflit : enquête publique concernant l'extension du périmètre du plan d'épandage des boues des STEP nantaises.

Usages en question : activité agricole, gestion des déchets

Acteurs : conseils municipaux, Loire 21 (gestionnaire des stations), Etat (préfet, hygiène), Jeunes agriculteurs 44, riverain

Causes potentielles et matérielles : questions sanitaires, principe de précaution et concurrence avec les boues d'épuration locale (: manque d'information, risque de pollution, présence de métaux lourds, risque de « brûler les terres », incompatibilité avec le tourisme, orientation de l'agriculture autre qu'intensive, zone Natura 2000, incohérence avec le discours « agriculteurs = pollueurs », bombes à retardement). Incohérence avec l'interdiction des porcheries dont la composition des boues est connue et maîtrisée à l'inverse des boues de station.

Manifestations : refus des conseils municipaux, *demande d'un débat citoyen sur les relations ville-campagne,* courriers de protestation isolés contre la décision des commissaires enquêteurs,

Evolution : Suite à l'avis favorable donné par les onze commissaires enquêteurs, le comité départemental d'hygiène et le préfet, malgré l'opposition massive des communes, on dénonce l'absence de concertation. Les jeunes agriculteurs déclarent ne pas comprendre la décision du comité d'hygiène qui leur interdit par ailleurs l'extension de porcheries. Mais il est reproché aux opposants de ne pas fournir d'alternative crédible à l'épandage agricole.

En juin, un riverain dénonce un épandage illégal de ces boues, car trop près de sa maison et de son puits, ainsi que les nuisances olfactives. Mais selon Loire 21, les boues sont propres, il n'y a pas de risque de pollution, il s'agit d'un problème de voisinage isolé. Les tracteurs seront équipés d'un système GPS pour éviter toute nouvelle erreur humaine.

De nombreux autres articles font état de cette opposition en dehors des communes de notre périmètre d'étude

Pression foncière agricole

Evénement 1 : Polémique sur le prix des terrains de la future ZAC de la Minais (2 articles)

Date : juin 2001

Antériorité :

Matérialité locale :

Bien support : Foncier agricole périurbain

Objet du conflit : Des propriétaires maraîchers de Sainte-Luce s'opposent à la vente de leurs terrains à 50 francs le m2.

Elément déclencheur du conflit : annonce du prix de vente

Usages en question : extension de l'habitat, propriété (n'est pas un usage)

Acteurs : SELA (société d'économie mixte de Loire-Atlantique), propriétaires maraîchers, municipalité, autres riverains

Causes potentielles et matérielles : ce n'est pas le projet que les propriétaires, presque tous maraîchers retraités, dénoncent, mais le prix de vente de leurs terrains. Patrimoine familial, sentiment de spoliation

Manifestations : refus de vendre, médiatisation, tentative de créer une association mais divergences, un couple envisage d'aller au TA

Evolution : pour la plupart, la perspective de mener l'affaire au TA leur fait peur, ils préfèrent négocier en direct avec les promoteurs, ce que dénonce la municipalité et qui provoque la grogne des autres riverains

---

Evénement 2 : face à l'urbanisation, les agriculteurs de la Carène s'interrogent (1 article) (tension, pas de conflit réel)

La Carène (Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire) comprend 211 exploitations agricoles, coincés entre routes, lignes à haute tension, zone artisanale, habitat. Ils veulent faire cesser le mitage des terres cultivables. La tendance est à l'extensif. Les élus jouent le jeu de l'urbanisation, il n'y a plus de réserves foncières, la pression devient très forte et ils se sentent indésirables. Ils se tournent vers la Carène pour connaître la place qu'elle réserve à l'agriculture. Le directeur les rassure et prône la densification de l'habitat plutôt que l'étalement urbain.

Evénement 3 : tensions à Bouguenais, commune périurbaine, à propos de l'agriculture communale. (1 article)

Les terrains agricoles sont morcelés et la municipalité veut engager un remembrement, auquel s'oppose le groupe « Ensemble à Bouguenais » (opposition) qui dénonce la tentative de préemption du foncier par les Verts. Une première tentative de remembrement avait échoué en 1998 pour les mêmes raisons.

Un autre sujet de discorde concerne la réhabilitation d'une ferme pour l'installation d'un projet de vente agricole (Terroirs 44), au détriment, selon l'opposition d'une négociation avec « de VRAIS agriculteurs » (sic).

Agriculture : plusieurs articles dénoncent les pollutions diffuses d'origine agricole

Donges -Est (61 articles !)

Date : septembre 2001 – mai 2002

Antériorité : Le projet d'extension du port autonome de St-Nazaire, déjà inscrit dans les 10ème plan Etat-Région (89-93 !) a fait l'objet d'une révision « les écologistes ayant obtenu gain de cause à Bruxelles ». Réunions de concertation début 2000 sous l'égide de la préfecture. Mais les « contre » ont de nouveau contesté le projet devant la commission européenne. Rappel du plan Loire grandeur nature de 1994 et de la remise de plus de 1600 ha par le port autonome au conservatoire du littoral.

Matérialité locale :

Bien support : estuaire de la Loire

Objet du conflit : Polémique au sujet du projet d'extension du Port autonome de Saint-Nazaire sur une zone écologique sensible de l'estuaire.

Elément déclencheur du conflit : Enquête publique

Usages en question : activité économique, protection de l'environnement et du cadre de vie

Acteurs : les « pour » (CGT, PC, RPR, psdt de Région, psdt du CG44, communauté urbaine de Nantes, MDC, CESR, Union maritime (=entreprises clientes du port), PS, DL, FO), les « contre » (Verts, Bretagne Vivante – SEPNB, LPO, Comité Loire Vivante, Libertaires, MNLE : mouvement national de lutte pour l'environnement, Robin des Bois, maire de St-Nazaire psdt de la Carène, comité de défense de la vallée du Brivet, association Decos, association sauvegarde et protection de la corniche nazairienne, Asderi, coordination des associations de défense de l'environnement, Emgann, UDPN : union départementale des associations de protection de la nature, UDB : union démocratique bretonne).

Causes potentielles et matérielles : les infrastructures du port de Saint-Nazaire sont saturées, ce qui menace l'activité portuaire. Les Verts s'opposent à ce vieux projet « dépassé » dont les dégradations (vasières, roselières, zone biologique d'intérêt européen, projet Natura 2000) seront importantes et les compensations insuffisantes. Ils dénoncent un projet inutile et coûteux, préconisent une optimisation de l'activité portuaire sur les friches industrielles du port, et une nouvelle organisation qui inclue les activités rurales. Pour eux, l'intérêt majeur du projet n'est pas démontré et ils dénoncent des manœuvres électoralistes. Pour les Libertaires, il ne faut pas toucher à la Loire qui est le seul grand fleuve d'Europe à encore avoir une vie sauvage. Pour le maire de St-Nazaire et président de la Carène, Donges-Est est un leurre qui n'est pas de nature à augmenter significativement l'activité économique du port.

Lors de l'enquête publique, les citoyens dénoncent plutôt la circulation dans l'estuaire, l'augmentation du risque d'accidents et de pollution. Risque de nuisances liées au trafic routier (RD 100).

Manifestations : lettre au ministre de l'aménagement du territoire pour faire accélérer les démarches administratives et lancer l'enquête publique, invitation médiatique (Ouest France) des Verts aux citoyens à aller se prononcer dans le cadre de l'enquête publique, création par les Libertaires d'un collectif contre le saccage de la Loire (: visites du site, pique-nique, exposition), demande d'un moratoire par les Verts, conflit « interne » (lettres ouvertes) entre les Verts et le MDC. **Très large médiatisation des diverses opinions**.

Evolution : Conflit très politisé, très axés sur l'opposition entre la protection de l'environnement d'une part et l'emploi et le développement économique d'autre part : « les intérêts de l'homme passent avant ceux des petits oiseaux ». Peu de citoyens s'expriment dans le cadre de l'enquête publique. Les conseils municipaux sont partagés. Globalement, les avis favorables l'emportent malgré les réserves quant aux contraintes écologiques.

(Voir aussi Natura 2000 : de nombreux conseils municipaux ont voté contre le périmètre Natura 2000 pour ne pas entraver le projet de Donges-Est)

Extension de la papeterie de Nantes (7 articles) (zone urbaine)

Date : décembre 2001

Antériorité : « syndrome AZF »

Matérialité locale : RISQUE INDUSTRIEL

Bien support : industrie dans une zone d'habitation

Objet du conflit : crainte des riverains suite à l'ouverture d'une enquête publique sur l'extension de la papeterie « Otor » sur l'Ile de Nantes.

Elément déclencheur du conflit : enquête publique

Usages en question : activité industrielle / habitat, cadre de vie, sécurité

Acteurs : papeterie Otor, associations AQP (association du quartier des Ponts) et CSF (confédération syndicale des familles), riverains

Causes potentielles et matérielles : risque d'accroissement des pollutions, des risques industriels dans une zone d'habitations. Nuisances sonores. Peur des substances radioactives utilisées. Beaucoup d'inquiétudes, vétusté des bâtiments, manque d'information.

Manifestations : réunions d'information, demande d'un débat public, lettre au maire, création d'un collectif d'habitants,

Evolution : Le directeur se veut rassurant : l'extension n'est pas liée à la surface mais à la production. Les substances radioactives sont dans une source scellée de quelques centimètres cubes. Le commissaire enquêteur accepte de présider une réunion pour informer les riverains. La ville joue les médiateurs en organisant d'information avec un membre de la Drire et le directeur de l'usine. Celui-ci calme les esprits : il promet de réduire le bruit, réfute la pollution des rejets, réfute l'extension du site.

Unité Soferti à Haute-Indre (8 articles)

Date : septembre 2001 – avril 2002

Antériorité : action de l'association Indre Rives-Reines contre les effluents de l'usine. « Syndrôme AZF ». Nuage toxique lié au stockage d'ammonitrates.

Matérialité locale : RISQUE INDUSTRIEL

Bien support : usine d'engrais en zone urbaine

Objet du conflit : peur du risque industriel par les riverains de l'usine d'engrais classée Seveso

Elément déclencheur du conflit : explosion AZF

Usages en question : activité industrielle / habitat, sécurité

Acteurs : association CLCV (consommation logement et cadre de vie), association Indre Rives-Reines, Robin des Bois, Drire, usine Soferti, élus

Causes potentielles et matérielles : angoisse de l'accident, poussière, nuisances olfactives

Manifestations : demande d'une réunion publique d'information auprès de la mairie, demande de la suspension temporaire de l'activité de l'usine pour expertise, demande de visite de l'usine avec un expert de Robin des Bois, demande d'extension du périmètre de sécurité

Evolution : Depuis New-York et Toulouse, l'entreprise dit avoir renforcé la surveillance. Organisation d'une visite, réactualisation du plan de secours communal, mais sans la participation des associations. Mise en place d'une CLIS. Mais en avril, l'annonce par voie de presse de la reprise de l'utilisation de l'ammoniac (suspendue par la préfecture suite à AZF) provoque à nouveau la réaction de l'association Indre Rives-Reines, étonnée du procédé d'information et surtout de l'accusation, formulée à leur encontre dans l'article, de faire peser une pression sur l'avenir économique du site. Elle souligne que la CLIS ne s'est toujours pas réunie malgré les promesses faites en octobre.

Risque industriel : suite à la catastrophe de Toulouse, de nombreux articles (14) relatent les réactions départementales et la mise en place de débat publics, de réunions d'information et de cellules de travail pour évaluer les risques industriels dans un département doté de nombreuses usines classées Seveso. Cet événement réveille les revendications et la vigilance de certaines associations :

- associations des riverains de la carrière de Pontpierre à Saint-Herblain, (article du 24 novembre 2001);

- associations de défense de l'environnement de Nantes, Ste-Luce et Carquefou membres de la CLIS de l'usine d'incinération d'ordures ménagères Valorena (article du 25 octobre 2001)

Suiferie Mainguet (10 articles) (zone urbaine)

Date : juin – décembre 2001

Antériorité : Depuis l'arrêté préfectoral du 25 août 2000 la poursuite de l'activité de la suiferie Mainguet de Rezé (fonte et raffinage de corps gras animaux et végétaux) est soumise, à une réduction sensible de ses nuisances olfactives, sonores et à la construction d'une station d'épuration mettant fin aux rejets en Loire. Mainguet conteste depuis la capacité de cette cuve d'épuration, ce qui bloque l'autorisation de permis de construire. Par ailleurs, pour des raisons de cohabitation, la société avait demandé l'annulation du permis des nouvelles cliniques nantaises, demande refusée par le TA.

Matérialité locale :

Bien support : industrie dans une zone d'habitation

Objet du conflit : diverses nuisances provoquées par une industrie en zone d'habitation

Elément déclencheur du conflit : modification de l'arrêté préfectoral autorisant le doublement de la capacité de la station d'épuration de l'usine

Usages en question : activité industrielle, cadre de vie, protection de l'environnement

Acteurs : suiferie Mainguet, Verts, riverains, Etat, association Confluence (riverains), Rezé environnement (Verts)

Causes potentielles et matérielles : les Verts expriment leur colère contre le nouvel arrêté préfectoral qui pérennise sur le site une situation intolérable et dénoncent les nombreux problèmes provoqués par l'usine (nuisances olfactives, sonores, pollutions de la Loire, travail illégal)

Manifestations : plaintes des riverains, mise en demeure par la direction des services vétérinaires, demande de la délocalisation de l'entreprise, courrier du maire au Préfet, deux recours d'associations contre le permis de STEP,

Evolution : inquiet sur l'évolution du dossier et des nuisances, le maire de Rezé fait réunir d'urgence la CLIS de la suiferie en septembre et exhorte le préfet de faire les contrôles nécessaires. Mainguet promet des progrès et une certification, mais fait de nouveau appel contre les NCN. La CLIS établit que du fait des nombreux recours des riverains, Mainguet est la société la plus contrôlée de Loire-Atlantique avec 17 contrôles en 2001. Les efforts de Mainguet semblent rendre possible une concertation avec les riverains.

Pollutions

Evénement 1 : août 2001 (2 articles) – une pollution au mercure est constatée à la lagune de Notre-Dame-des-Landes. L'origine est inconnue. Une plainte contre X a été déposée.

Evénement 2 : novembre 2001 (1 article) – l'opposition du conseil municipal s'insurge contre les pollutions liées au bassin d'orage de La Chapelle-sur-Erdre en cas de pluie. Celui-ci, relié au bassin de décanteur-déshuileur déverse de déchets polluants dans l'Erdre et fait l'objet d'odeurs nauséabondes.

Projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (12 articles)

Date : juin 2001– avril 2002

Antériorité : novembre ?

Matérialité locale :

Bien support : foncier

Objet du conflit : oppositions au projet de création d'une plate-forme aéroportuaire (transfert de Nantes-Atlantique à Notre-Dame-des-Landes).

Elément déclencheur du conflit :

Usages en question : transport aérien / cadre de vie

Acteurs : ACIPA (association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de N-D-L), Adeca (association de défense des exploitants concernés par l'aéroport), Bien vivre à Vigneux, Solidarité écologie, CG44, chambre d'agriculture, chambre de commerce.

Causes potentielles et matérielles : les membres de l'Acipa (16 communes) contestent le site retenu pour le projet dont les nombreuses nuisances modifieront leurs conditions de vie : nuisances sonore, pollutions, trafic lié à l'accès à l'aéroport, aménagement de nouvelles infrastructures, dégradation du paysage rural local. Ils dénoncent un projet vieux de 30 ans, aujourd'hui totalement inadapté dans un secteur qui s'est beaucoup urbanisé. Crainte également de voir la plate-forme s'étendre au fil du temps (exemple de l'aéroport St-Exupéry) pour devenir le 3ème aéroport parisien. Pour la chambre de commerce et d'industrie, le scénario d'un « troisième aéroport parisien » risquerait d'obérer les capacités d'investissements futures en matière de transport. Le conseil général approuve le projet. Selon la chambre d'agriculture, ce projet risque également de perturber une région à forte dynamique agricole (37 fermes en zone de préemption).

Manifestations : publication d'un bulletin d'information, organisation d'un pique-nique d'information, pétition au forum des associations, réunions d'information avec un syndicat de pilotes de ligne, manifestation lors de la porte ouverte du CG44, fortes revendications de la CA44, manifestations lors de la visite de JP ChEvénement, lettre ouverte au président de la commission particulière de Débat Public, rencontre des riverains de l'aéroport de Lyon – St-Exupéry, rencontre du président de la commission particulière de Débat Public

Evolution :

Le projet divise le district et menace sa stabilité : les 3 communes les plus proches de l'aéroport souhaitent rejoindre la communauté de communes d'Erdre et Gesvres, plus concernée par le projet. Le district s'y oppose et souhaite au contraire une structure plus étendue (avec la CCEG) et renforcée autour du projet d'aéroport.

L'inquiétude de l'ACIPA grandit en constatant plusieurs témoignages (articles du bulletin du CG44, film de présentation) qui décrivent l'aéroport comme un acquis, avant même l'ouverture du débat public, prévue en septembre 2002.

Fun Music Center (5 articles)

Date : juin 2001– juin 2002

Antériorité : opposition à un multiplexe de cinémas « Cinéville »

Matérialité locale :

Bien support : zone commerciale de loisirs

Objet du conflit : les riverains s'opposent au projet d'établissement de la plus grande discothèque de la région à St-Sébastien.

Elément déclencheur du conflit :

Usages en question : récréatif, cadre de vie

Acteurs : ARCC (association des riverains de la route de Clisson), ACCROC (association citoyenne des riverains de l'Ouche Catin), DELOS (démocartie locale à St-Sébastien), les Verts, association « St-Sébastien Cap à gauche » / municipalité, opérateurs privés

Causes potentielles et matérielles : la taille de l'établissement risque d'entraîner une forte fréquentation, menaçant la qualité de vie de riverains (circulation, délinquance…). Manque de transparence et de concertation, manipulation de la municipalité.

Manifestations : lettre virulente adressée au maire par les associations, réunion d'alerte à la population, pétition, contestation du permis au TA par l'ARCC,

Evolution : La virulence des opposants vient à bout du projet, mais le maire confirme l'implantation d'un cinéma multiplexe à la place de la discothèque. Cette annonce relance la grogne des associations qui dénoncent de nouveau le manque de concertation. Cette nouvelle opposition provoque la colère du maire qui juge irresponsable ces polémiques à fins politiciennes.

Base de loisirs de Roche Ballue (4 articles)

Date : octobre 2001– mai 2002

Antériorité : les riverains ont subi tout l'été les nuisances liées à la fréquentation de la base de loisirs. Fin septembre ils créent l'association Villages tranquilles pour défendre leur qualité de vie.

Matérialité locale :

Bien support : Base de loisir

Objet du conflit : Nuisances subies par les riverains, liées à la fréquentation de la base de loisirs de Bouguenais

Elément déclencheur du conflit :

Usages en question : récréatif / cadre de vie

Acteurs : Villages tranquilles

Causes potentielles et matérielles : la commune avait sous-estimé le succès d'une base de loisir avant tout communale, qui a attiré de nombreux visiteurs venus de l'agglomération nantaise. Problèmes de circulation, de parking.

Manifestations : création d'une association,

Evolution : La municipalité cherche les meilleures solutions, mais une partie de l'accès est classé en zone naturelle. Les débats font rage. Des chemins piétonniers gérés par la communauté urbaine sont aménagés pour décongestionner le site.

Infrastructures de transport

Evénement 1 : juin 2001 (1 article) – Trignac réclame l'aménagement d'un échangeur en raison du danger aux entrées et sorties de la ville. Lettre au préfet de Région.

Evénement 2 : octobre 2001 (2 articles)– Dans le cadre du doublement de la RD100, l'association Objectif Montoir demande à ce que l'itinéraire soit reculé vers la Loire pour protéger la zone verte et le village de Gron (antériorité).

Evénement 3 : octobre 2001 (1 article) – dans le cadre de l'enquête publique, les habitants de Saint-Sébastien s'inquiètent des nuisances sonores provoquées par la future ligne ferroviaire Nantes-Vertou, du manque de places de parking et réclament la suppression des deux passages à niveau. Le PS s'inquiète de la desserte et craint l'arrivée du TGV avec l'électrification de la ligne.

Evénement 4 : avril 2002 (1 article) – suite à l'annonce du plan de déviation de la D26 à Treillères, l'association de riverains SOS-rocade s'est mise en place pour lutter non contre le projet mais contre son tracé nuisible à l'écosystème local.

Divers conflits de voisinage

Evénement 1 : septembre 2001 (1 article) – dans le cadre de l'enquête publique, l'association CEDRES se mobilise contre le projet d'ouverture d'une station de transit des déchets provenant d'installations classées, à Couëron (argument : risques ; manifestation : appel médiatisé à la population).

Evénement 2 : octobre 2001 (1 article) – Montoir environnement s'inquiète de la réapparition du projet d'incinérateur de déchets Tredi

Evénement 3 : novembre 2001 (1 article) – problèmes d'odeurs près de la STEP de Sautron : les habitants et les élus se plaignent des nuisances

Evénement 4 : novembre 2001 (1 article) – rave party à Grandchamp-des-Fontaines, plusieurs procès-verbaux ont été dressés et les agriculteurs ont porté plainte pour dégradation de leurs terrains

Evénement 5 : novembre 2001 (2 articles) – un projet de brasserie à Vertou, en bord de Sèvre, est attaqué par les voisins qui dénoncent le projet au TA, en raison des risques d'inondation et des nuisances. Rejet du TA.

Divers conflits d'aménagement

Evénement 1 : juin 2001 (1 article) – L'application de la loi Sapin et de la loi littoral pose problème aux professionnels de la plage qui manifestent leur colère devant la rigidité administrative qui fait « l'amalgame avec les débordements de la Côte d'Azur ou de la Corse » quand les installations du littoral de Loire-Atlantique ont fait l'objet de permis de construire. Les élus sont en négociation avec l'Etat, mais les établissements de plage se disent mobilisés pour engager des actions d'envergure.

Evénement 2 : février 2002 (1 article) – le conseil municipal de St-Colomban donne un avis défavorable au projet de carrière sablière : trop de questions sont sans réponse (niveau de la nappe phréatique, construction des voies d'accès, proximité des zones industrielles et de loisir, protection de la faune et de la flore)

Annexe 4 - PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES

ACCA : Association Communale de Chasse Agréée

ACEL : Association communautaire de l'Estuaire de la Loire

CARENE : Comunauté d'Agglomérations de la Région Nazairienne et de l'Estuaire

CELRL : Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres

CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire

CNPT : Chasse Nature Pêche Tradition

CPDP : Commission Particulière du Débat Public

DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt

DIREN : Direction Régionale de L'Environnement

DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement

DTA : Directive Territoriale d'Aménagement

DUP : Déclaration d'Utilité Publique

FDC44 : Fédération Départementale des Chasseurs de la Loire-Atlantique

INAO : Institut National des Appellations Origines

LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du

LPO : Ligue de Protection des Oiseaux

PANSN : Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire

PCADPEL : Programme Concerté d'Aménagement, de Développement et de Protection

PILGN : Programme Interrégional Loire Grandeur Nature

PLGN : Plan Loire Grandeur Nature

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PNR : Parc Naturel Régional

PQR : Presse Quotidienne Régionale

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDAAM : Schéma Départemental d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine (de Nantes -

SDAU : Schéma Départemental d'Aménagement et d'Urbanisme

ZPS : Zone de Protection Spéciale

ZSC : Zone Spéciale de Conservation

Annexe 5 : Estuaire de la Loire : Localisation du terrain d'étude

Chapitre 8

Le contentieux judiciaire et administratif en Loire-Atlantique : une conflictualité multiforme dominée par les questions d'urbanisme et d'aménagement

Thierry Kirat, Christine Lefranc, Romain Melot

Département caractérisé par l'existence d'activités industrialo portuaires, de l'estuaire de la Loire et des zones humides d'intérêt écologique, la Loire-Atlantique se révèle être un territoire riche en expressions de conflits d'usage, qui mettent particulièrement en jeu des confrontations de préférences dans le cadre d'actions collectives.

Les développements qui suivent mettront en évidence le caractère multiforme des conflits d'usage qui, nous le verrons, différencie nettement la Loire-Atlantique et la Seine-Maritime qui présentent par ailleurs des caractéristiques objectives communes (existence d'un estuaire, d'activités industrialo portuaires et de zones écologiquement fragiles).

La section 1 présentera la nature, les objets et les acteurs des conflits d'usage portés devant les tribunaux judiciaires et administratifs. La section 2 exposera les résultats de l'analyse lexicale des décisions de justice, qui confirmera le diagnostic de la diversité des conflits qui marquent le département, cependant dominé par les conflits d'aménagement.

Section 1 – Nature, objets et acteurs des conflits d'usage portés devant les tribunaux judiciaires et administratifs

Le premier trait particulier du contentieux dans le département de la Loire-Atlantique réside dans le caractère marginal des conflits portés devant les juridictions judiciaires par rapport à ceux portés devant les juridictions administratives (**tableau 1**). La nette prédominance du contentieux administratif s'affirme au cours des années 1990, qui voit s'entamer le développement des affaires portées devant la cour administrative d'appel de Nantes et du Conseil d'Etat.

Tableau 1

Evolution des flux d'affaires devant les tribunaux judiciaires et administratifs (nombre de décisions rendues, Loire-Atlantique, 1981-2003)

			dont	
	Cour de cassation	Juridictions administratives	Conseil d'Etat	Cours administratives d'appel*
1981-1985	9	6	6	
1986-1990	6	9	8	1
1991-1995	5	16	10	6
1996-2000	3	34	19	15
2001-juillet 2003	1	19	4	15
Total	**24**	**84**	**47**	**37**

1 – LES OBJETS DES CONFLITS

Les conflits recensés se rapportent à plusieurs catégories génériques, saisies de manière affinée dans les tableaux suivants. De la même manière que dans les autres départements étudiés, ces catégories sont les suivantes :

1. les *modes d'occupation des sols*, qui concernent des conflits relatifs : aux plans d'occupation des sols et aux aménagements fonciers, aux projets d'infrastructures impliquant une enquête d'utilité publique, et aux permis de construire ou autres documents d'urbanisme ;
2. les *activités réglementées*, notamment les installations classées pour la protection de l'environnement relevant de la loi de juillet 1976. Plus généralement, sont concernées toutes les activités supposant une autorisation administrative d'exploiter ou de rejets ;
3. l'*environnement*, pris dans trois composantes: les nuisances olfactives ou sonores, la pollution de l'air, de l'au ou du sol et la dégradation du milieu naturel touchant la faune ou la flore sauvages ;
4. la *chasse*, qui renvoie à la délimitation des territoires des associations communales de chasse, aux dates d'ouverture de la chasse et aux espèces concernées ;
5. les *autres objets* de conflits sont : l'expropriation pour cause d'utilité publique, les restrictions d'accès à des parcelles ou propriétés, la valeur du foncier bâti ou non bâti, les troubles ordinaires de voisinage, etc.

Tableau 2

Objet du contentieux administratif et judiciaire (Loire-Atlantique)

	Effectif	**%**
Modes d'occupation des sols	**26**	**33,3**
Plan d'occupation des sols, aménagement foncier	13	12
Projet d'infrastructure, enquête publique	10	9,3
Permis de construire	13	12
Activités réglementées (autorisation d'exploiter)	**8**	**7,4**
Environnement	**19**	**17,5**
Nuisance olfactive ou sonore	6	5,5
Pollution air, eau, sols	7	6,5
Dégradation du milieu (Faune, flore)	6	5,5
Chasse (territoires, dates, espèces)	**15**	**13,9**
Autres		
Expropriation	2	1,9
Restriction d'accès	13	12
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	8	7,5
Voisinage	2	1,9
Autre	5	4,6
Total	**108**	**100**

Trois domaines de conflictualité apparaissent nettement :

- les modes d'occupation des sols représentent un tiers des affaires recensées ; les aménagements fonciers, les POS et les permis de construire y occupent une part égale (12%), devant les projets d'infrastructures liés à des enjeux d'utilité publique (9,3%) ;

- les enjeux environnementaux représentent 17,5% des affaires, et se ventilent à part quasiment égale entre les nuisances, les pollutions, et la dégradation du milieu naturel ;
- la chasse, qui représentent 13,9% des affaires, ce qui marque une présence significative des enjeux cynégétiques dans le département de la Loire-Atlantique.

Nous notons que les activités économiques soumises à un régime d'autorisation sont relativement peu nombreuses à être contestées devant les juridictions administratives, ce qui constitue une différence significative avec le département de Seine-Maritime.

Les affaires portées devant la Cour de cassation sont d'un effectif limité, notamment par rapport au département de l'Isère au sein duquel les conflits devant les juridictions judiciaires sont deux fois plus nombreux. En Loire-Atlantique, l'essentiel de ces conflits concerne des questions d'accessibilité des fonds, c'est-à-dire de servitudes de passage (**tableau 3**).

Tableau 3

Objet du contentieux judiciaire (Loire-Atlantique)

	Effectif	**%**
Restriction d'accès	11	45,9
Nuisance olfactive/sonore	2	8,3
Expropriation	2	8,3
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	2	8,3
Dégradation du milieu (faune, flore)	1	4,2
Voisinage	2	8,3
Autre	4	16,7
Total	**24**	**100**

Le contentieux judiciaire intervenant peu dans la structure de la conflictualité dans le département, la structure du contentieux administratif est similaire à cette dernière (**tableau 4**) : les modes d'occupation des sols, l'environnement et la chasse en constituent les trois composantes les plus importantes.

Tableau 4

Objet du contentieux administratif (Loire-Atlantique)

	Effectif	**%**
Modes d'occupation des sols	**36**	**42,9**
Plan d'occupation des sols, aménagement foncier	13	15,5
Projet d'infrastructure, enquête publique	10	11,9
Permis de construire	13	15,5
Activités réglementées (autorisation d'exploiter)	**8**	**9,5**
Environnement	**16**	**19**
Nuisance olfactive/sonore	4	4,8
Pollution air, eau, sol	7	8,3
Dégradation du milieu (faune, flore)	5	5,9
Chasse (territoires, dates, espèces)	**15**	**17,9**
Autres		
Expropriation	_	_
Restriction d'accès	2	2,4
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	6	7,1
Autre	1	1,2
Total	**84**	**100**

Ce sont cependant les enjeux d'urbanisme et d'aménagement foncier qui représentent les deux questions les plus importantes du domaine « occupation des sols ».

Alors qu'en Isère les activités de la cour administrative d'appel et du Conseil d'Etat sont différenciées, cette caractéristique ne se retrouve pas en Loire-Atlantique (**tableaux 5 et 6**). On observe en effet que les conflits liés aux modes d'occupation des sols occupent une part quasi similaire de l'activité de la Cour administrative de Nantes et du Conseil d'Etat, alors qu'en Seine-Maritime ces conflits sont davantage présents devant le Conseil d'Etat que la Cour administrative d'appel. Cependant, on peut noter que :

- le contentieux des autorisations d'exploiter, qui concernent des activités industrielles, extractives ou de traitement des déchets, sont présentes de manière significative devant la cour administrative d'appel de Nantes (16,3%), mais pas devant le Conseil d'Etat (4,2%) ; cette caractéristique est cohérente avec le fait que le contentieux des nuisances touchant le cadre de vie quotidien (bruit et odeurs) soit présent devant la cour administrative d'appel, et pas devant le Conseil d'Etat.
- le contentieux de la chasse est avant tout un contentieux de légalité des décisions administratives réglementant les territoires, les dates et espèces ouvertes à la chasse, qui relève de la compétence du Conseil d'Etat.

Tableau 5

Objet du contentieux devant la cour administrative d'appel de Nantes (Loire-Atlantique)*

	Effectif	%
Modes d'occupation des sols	**16**	**43,2**
Plan d'occupation des sols, aménagement foncier	8	21,6
Projet d'infrastructure, enquête publique	4	10,8
Permis de construire	4	10,8
Activités réglementées (autorisation d'exploiter)	**6**	**16,3**
Environnement	**11**	**29,7**
Nuisance olfactive/sonore	4	10,8
Pollution air, eau, sol	5	13,5
Dégradation du milieu (faune, flore)	2	5,4
Chasse (territoires, dates, espèces)	**_**	**_**
Autres		
Expropriation	_	_
Restriction d'accès	1	2,7
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	2	5,4
Autre	1	2,7
Total	**37**	**100**

* trois jugements de tribunal administratif sont inclus ici

Tableau 6 **Objet du contentieux devant le Conseil d'Etat (Loire-Atlantique)**		
	Effectif	**%**
Modes d'occupation des sols	**20**	**42,6**
Plan d'occupation des sols, aménagement foncier	5	10,6
Projet d'infrastructure, enquête publique	6	12,8
Permis de construire	9	19,2
Activités réglementées (autorisation d'exploiter)	**2**	**4,2**
Environnement	**5**	**10,6**
Nuisance olfactive/sonore	_	_
Pollution air, eau, sol	2	4,2
Dégradation du milieu (faune, flore)	3	6,4
Chasse (territoires, dates, espèces)	**15**	**32**
Expropriation	_	_
Restriction d'accès	1	2,1
Dégradation bien économique (valeur du foncier)	4	8,5
Autre	_	_
Total	**47**	**100**

Les impacts évoqués dans les conflits sont présentés dans le tableau suivant (**tableau 7**). Trois types d'impacts se distinguent nettement :

- le cadre de vie (23,1% des affaires) ;
- les biens de nature (faune, flore, zones humides : 23,1% des affaires) ;
- le foncier bâti et non bâti (22,2% des affaires).

La faiblesse des impacts sur le paysage invite à penser que les projets d'infrastructures, de constructions ou d'implantation d'activités agricoles ou industrielles ne sont pas l'objet de contestations au regard du patrimoine paysager du département, mais au regard de leurs effets sur le cadre de vie ou les équilibres écologiques des zones concernées.

Tableau 7 **Impacts en jeu dans les conflits (Loire-Atlantique)**		
	Effectif	**%**
Habitat	14	13
Paysage	2	1,9
Foncier bâti et non bâti	24	22,2
Air	2	1,8
Cadre de vie	25	23,1
Ressource en eau	4	3,7
Milieu aquatique	2	1,9
Biens de nature	25	23,1
Autre	10	9,3
Total	**108**	**100**

La répartition des affaires devant les juridictions administratives selon les autorités administratives en cause (**tableau 8**) fait apparaître une forte implication des communes, dont les décisions ou les actions font l'objet de contestations fréquentes. Cependant, un examen plus précis des arrêts concernés ne permet pas de dégager une régularité dominante dans les actions des communes à l'origine de contestations ; les communes sont en effet impliquées dans trois types d'affaires :

- les contestations de décisions des maires et conseils municipaux visant la préservation du cadre de vie sur le territoire, se concrétisant par une modification du POS par les communes de Bouguenais et de Donges pour contrecarrer le projet d'extension du Port autonome de Nantes-Saint Nazaire[166], par un refus opposé à un artisan d'utiliser un terrain communal pour stocker des matériaux[167], par une révision du POS impliquant une restriction d'activité d'un camping privé[168], ou la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif[169] ;
- les contestations par des résidents ou des APE de décisions municipales prises en faveur de l'implantation d'activités à court terme[170] ou à long terme par la modification du POS[171], ou de l'autorisation de constructions supplémentaires sur le territoire de la commune[172] ;
- des actions en condamnation des communes en réparation de préjudices causés par des infrastructures routières sises sur le territoire.[173]

Tableau 8

Autorité administrative en cause (contentieux administratif, Loire-Atlantique)

	Effectif	%
Commune	20	23,8
Autre collectivité locale	1	1,2
Préfet	21	25
Ministre	16	19
Autre autorité administrative	21	25
Aucune ou inconnue	5	6
Total	**84**	**100**

Les décisions du préfet mises en cause représentent un quart de l'effectif ; elles concernent quatre catégories de questions :

- la délimitation des territoires de chasse [174] ;
- la déclaration d'utilité publique de projets d'aménagements[175] ;

---

166 *Port autonome de Nantes-Saint Nazaire*, CE, 28 juil. 2000 ; *Port autonome de Nantes/commune de Donges*, CE, 8 mars 1996.

167 *Favrais*, CAA Nantes, 28 avr. 1999.

168 *Société La falaise*, CAA Nantes, 5 fév. 2002.

169 *Morvan*, CAA Nantes, 2 oct. 2001.

170 *Commune de Treillières/Jaladeau*, CE, 19 juin 1992 (permis de construire un garage de réparation automobile), *S.A. des transports Drouin*, CE, 17 déc. 1993 (acceptation de la construction d'une cabine de peinture), *Guihard*, CAA Nantes, 28 déc. 2001 (création d'une déchetterie municipale à proximité d'un gîte rural).

171 *Commune de Saint-Etienne-de-Montluc*, CAA Nantes, 17 févr. 1999 (création d'une station d'épuration et d'une déchetterie).

172 *Société Loire-Atlantique Habitations et commune de La Chevrolière*, CAA Nantes, 7 mai 1997 (permis de construire un ensemble de logements à usage locatif) ; *Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne*, CAA Nantes, 28 juin 2002 (permis de construire en ensemble de logements individuels et collectifs à proximité des marais salants de Guérande).

173 *Ville de Rézé/Demolon*, CAA Nantes, 25 sept. 1991 (les communes de Rézé et de Nantes ont été condamnées à indemniser un riverain des préjudices subis du fait de la construction d'un pont et d'une voie d'accès surplombant sa propriété).

174 *Mme Carré - Mme Frémont*, CE, 30 sept. 1983 ; *Pasquereau et autres*, CE, 21 février 1986 ; *Association 'Les amis de l'île Harrouys'*, CE, 29 mai 1987.

- la dépollution de sites industriels[176] ;
- la délivrance d'autorisations préfectorale, au titre la réglementation des ICPE ou autres activités réglementées[177].

Les autres autorités administratives, représentant elles aussi un quart de l'effectif, renvoient à deux cas de figure :

- la contestation de décisions d'autorités administratives spécifiques, comme les commissions départementales d'aménagement foncier[178] ou l'ADEME[179],
- la conduite de l'action publique, par les ministres concernés, qui se traduit par des actions devant la cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat en annulation de jugements de tribunaux administratifs considérés comme contestables par le gouvernement.

Ce derniers cas de figure est, quantitativement, le plus important. Il met en jeu l'action du ministre de l'environnement ou du ministre de l'agriculture, dans la contestation de l'annulation par les tribunaux administratifs de décisions administratives relatives soit à la chasse[180], soit aux remembrements du foncier rural[181]. Dans quelques cas, l'action est entreprise par le préfet.[182]

2 – LES ACTEURS DE LA CONFLICTUALITE

Les acteurs de la conflictualité portée devant les tribunaux peuvent être saisis sous l'angle de l'identité de l'auteur de la saisine. Les demandeurs devant la Cour de cassation sont, pour 83,4% d'entre eux, des particuliers **(tableau 9**).

Tableau 9

Demandeur (contentieux judiciaire, Loire-Atlantique)

	Effectif	**%**
Particulier	20	83,4
Commerçant	2	8,4
Agriculteur	1	4,1
Association de chasse	1	4,1
Total	**24**	**100**

175 *Cebron, Dumas et Marcorelles*, CE, 16 décembre 1981 ; *Association de protection et de mise en valeur des marais de Goulaine*, CE,21 févr. 1996.

176 *S.A.R.L. SERACHROM*, CE, 8 septembre 1997 ; *Société Sud-Loire Automobile*, CE, 17 novembre 1999.

177 *Manguy*, CAA Nantes, 31 déc. 1991 (refus de l'autorisation d'exploitation d'une décharge de déchets industriels par le préfet) ; *EARL De Keranger*, CAA Nantes, 28 juin 2002 (autorisation d'exploiter un élevage de porcs contestée par une association de protection de l'environnement), *David*, CAA Nantes, 10 avr. 1996 (autorisation d'exploiter un élevage industriel de poulets) ; *Pantaléon*, TA Nantes, 28 mars 2002 (exploitation d'une carrière) ; *Comité local de pêches maritimes et d'élevages marins de Noirmoutier-Comité local de pêches maritimes et d'élevages marins de Loire-Atlantique Sud*, CE, 5 juill. 1999 (extraction de sable siliceux).

178 Par ex. : *Guiho*, CAA Nantes,20 juin 2001 ; *Jallais*, CE, 10 avr. 1996.

179 *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie*, CAA Paris, 30 déc. 1998 (recouvrement de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique).

180 Par ex. : *Secrétaire d'Etat chargé de l'environnement/Ligue française pour la protection des oiseaux*, CE, 25 mai 1990 ; *Ministre de l'environnement*, CE, 16 sept. 1994.

181 Par ex. : *Ministre de l'agriculture et de la pêche/Gustave Robet*, CAA Nantes, 28 oct. 1998 ; *Ministre de l'agriculture et de la pêche/consorts Rochereau*, CAA Nantes, 22 avr. 1998 ; *Ministre de l'agriculture et de la forêt/Mme Garcion*, CE, 8 avr. 1994.

182 Peu de cas ont été repérés. Par ex. : *Commissaire de la République du département de Loire-Atlantique*, CE, 20 mai 1987.

Par contre, le contentieux administratif fait intervenir une pluralité de types d'auteurs de requêtes. On en recense en effet 12 types, dont le poids est cependant assez hétérogène (**tableau 10**).

Tableau 10

Requérant (contentieux administratif, Loire-Atlantique)

	Effectif	%
Particulier	19	22,6
Commerçant, entreprise de services	5	5,9
Agriculteur	5	6
Industriel, artisan	6	7,1
Marin-pêcheur	1	1,2
Collectivité locale	12	14,3
Préfet	3	3,6
Ministre	8	9,5
Agence publique	3	3,6
Association de chasse	5	6
Association de riverains	6	7,1
Association de protection de l'environnement	11	13,1
Total	**84**	**100**

Les trois acteurs dominants du contentieux administratifs sont

- les particuliers : dans 22,6% des cas, le requérant est un particulier, contestant une décision administrative,
- les collectivités locales (communes et département de Loire-Atlantique), qui représentent 14,3% des requérants,
- les associations de protection de l'environnement, auteurs de 13,1% des saisines de juridictions administratives.

Comparée à l'Isère, la situation de la Loire-Atlantique se singularise par un poids moins important du nombre de requêtes introduites par des particuliers et les agriculteurs ou leurs organisations professionnelles ; elle se singularise également par un poids moins important qu'en Isère d'actions introduites par les ministres, et les associations de chasse. Inversement, la Loire-Atlantique est marquée par un poids plus important des associations de protection de l'environnement et des collectivités locales. On peut être tenté d'en déduire la prévalence plus marquée en Loire-Atlantique qu'en Isère de sensibilités écologiques d'une part, et en faveur de l'aménagement du territoire et de son développement d'autre part.

Tableau 11 **Demandeur/objet du conflit (contentieux judiciaire Loire-Atlantique)**								
	Expropriation	Restriction d'accès	Dégradation bien économique	Voisinage	Nuisance olfactive/sonore	Dégradation du milieu	Autre	**Total**
Particulier	2	10		2	1	1	4	**20**
Commerçant, entreprise de services		1			1			**2**
Agriculteur			1					**1**
Association de chasse			1					**1**
Total	**2**	**11**	**1**	**2**	**2**	**1**	**4**	**24**

Le tableau suivant (**tableau 12**) indique la ventilation des affaires administratives par objet, pour chaque type de requérant. Dans le cas des collectivités locales, le contentieux du permis de construire est composé aux ¾ d'annulations par le préfet de permis délivrés par les maires, sur l'initiative de particuliers et d'une exploitation agricole[183].

Les requêtes des collectivités locales concernant le contentieux des POS et des aménagements fonciers concernent toutes des classements de parcelles en zone NC, qui affectent les intérêts des propriétaires fonciers[184]; dans un cas cependant, le classement est assorti d'un projet de création d'une station d'épuration. [185] Dans l'ensemble; l'action des communes se répartit à part presque égale entre décisions d'urbanisation et décisions de préservation du territoire.

Les associations de protection de l'environnement sont fortement centrées sur la réglementation de la chasse dans le département, et ne sont présentes dans la contestation de déclarations d'utilité publique que dans deux cas :

- la déclaration d'utilité publique des travaux de construction de la centrale nucléaire du Carnet (*Association 'Une Basse-Loire sans nucléaire'*, CE, 26 févr. 1996) ;
- la déclaration d'utilité publique d'un projet de zone de loisirs sur le territoire de la commune de Haute-Goulaine (*Association pour la protection et la mise en valeur du marais de Goulaine*, CE, 21févr. 1996).

---

[183] L'action de particuliers en annulation de permis de construire concerne les cas suivants : *Ville de Nantes*, CE; 24 mars 1989 ; *commune de La Chevrolière*, CE, 16 juin 1989 ; *Commune de Treillières*, CE, 19 juin 1992. Le dernier cas concerne l'action d'un GAEC en annulation d'un permis de construire un ensemble de logements individuels et collectifs à proximité d'un site d'élevage : *Commune de La Chapelle-Heulin*, CE, 21 juill. 1999.

[184] *Commune de La Plaine-sur-Mer*, CAA Nantes, 12 nov. 2002 (l'objectif de la commune est de "réduire les zones urbaines"), *Commune de Valenton*, CAA Nantes, 5 févr. 2002 (la commune de Valenton, située dans le Val-de-Marne, est propriétaire de terrains situés dans la commune de La Turballe, où la modification du POS en fait une zone non constructible, parce que située sur une zone humide relevant de l'article L146-6 du code de l'urbanisme, relatif aux terrains présentant un "caractère remarquable".

[185] *Commune de Saint-Etienne-de-Montluc*, CAA Nantes, 17 févr. 1999.

Tableau 12

Requérant/objet du conflit (contentieux administratif, Loire-Atlantique)

	POS et aménagement foncier	Enquête publique, utilité publique	Projet d'infrastructure	Permis de construire	Autorisation d'exploiter	Restriction d'accès	Dégradation bien économique	Chasse (territoire, dates, espèces)	Nuisance olfactive/sonore	Pollution eau, air, sol	Dégradation du milieu	Autre	**Total**
Particulier	4		2	5	3		2	2	1	1			**20**
Commerçant, entreprise de services	2			2					1				**5**
Agriculteur					1	1	1			1		1	**4**
Industriel ou artisan					2		1			3			**6**
Marin-pêcheur											1		**1**
Collectivité locale	3	1	2	4					2				**12**
Préfet				1				2					**3**
Ministre	1				1	1	2	1		1	1		**8**
Agence publique	2									1			**3**
Association de chasse								3			2		**5**
Association de riverains	2	3			1								**6**
APE		2		1				7			1		**11**
Total	**14**	**6**	**4**	**13**	**8**	**2**	**6**	**15**	**4**	**7**	**5**	**1**	**84**

Le contentieux porté devant la Cour de cassation est très majoritairement composé de conflits entre particuliers, relatifs à des actions possessoires relevant pour l'essentiel de servitudes de passage (**tableau 13**).

Tableau 13 **Parties opposées dans le contentieux judiciaire (Loire-Atlantique)**								
défendeur	Particulier	Commerçant ou entreprise de services	Agriculteur	Industriel ou artisan	Collectivité locale	Agence publique	Inconnu	**Total**
demandeur								
Particulier	14		2	1	1	1	1	**20**
Commerçant ou entreprise de services	1	1						**2**
Agriculteur			1					**1**
Association de chasse			1					**1**
Total	**15**	**1**	**4**	**1**	**1**	**1**	**1**	**24**

Dans le domaine du contentieux administratif, la diversité des acteurs concernés est plus grande que dans celui du contentieux judiciaire. Le tableau suivant (**tableau 14**) présente les autorités administratives visées par les différents types de requérants devant les juridictions administratives. Nous y constatons que :

1. Les *particuliers* agissent soit contre les décisions des maires, soit contre celles du préfet. Dans le premier cas, dans tous les cas sauf un, le contentieux avec les communes porte sur la délivrance de permis de construire, soit refusé par le maire [186], soit plus fréquemment annulé par le TA à la demande de tiers[187] ; dans le contentieux avec l'administration préfectorale, tous les cas sauf deux concernent soit les aménagements et infrastructures publiques (création de ZAC, extension de route départementale, construction d'une station d'épuration), soit les autorisations d'exploiter (carrière de grès, élevage industriel).[188]
2. Les *agriculteurs* agissent quasi-exclusivement en contestation des décisions de remembrement foncier,
3. Les *associations de protection de l'environnement* agissent contre le ministre quasi-exclusivement en matière de réglementation de la chasse, compte tenu d'une action contre le projet de centrale

[186] C'est le cas avec : *Morvan*, CAA Nantes, 2 oct. 2001 (certificat d'urbanisme négatif), *Poisson*, CAA Nantes, 26 avr. 2000 (modification du POS et impossibilité de construire).

[187] Par ex. : *Boure*, CE, 23 oct. 1985 et *Joubert*, 12 févr. 2003 ; (annulation à l'initiative d'un particulier); *Letort*, CE, 31 janv. 1990 (annulation à l'initiative du préfet).

[188] *Guérin et Sarlat*, CE, 11 mars 1988 (DUP de la ZAC du Landas à Ponchateau) ; *SCI CYHO, Mme Heutte*, TA Nantes, 19 nov. 1999 (autorisation par le préfet des travaux de liaison La Baule-RD192 sur les communes de La Baule et Guérande) ; *Champain*, TA Nantes, 26 avr. 2001 (autorisation de modifier un réseau d'eaux pluviales liée à une création de ZAC) ; *Falanga et SCI FAS*, TA Nantes, 10 mai 1999 (autorisation d'ouvrages de collecte et traitement des eaux usées) ; *David*, CAA Nantes, 10 avr. 1996 (autorisation d'exploiter un élevage industriel de poulets) ; *Pantaélon*, TA Nantes, 28 mars 2002 (autorisation d'exploiter une carrière de grès et une installation de premier traitement).

nucléaire du Carnet ; elles agissent contre les décisions préfectorales quand elles sont considérées comme pouvant affecter les zones humides du département.[189]

4. Les *comités de défense de riverains* agissent exclusivement en matière de projets d'infrastructures routières ou autoroutières.[190]

Tableau 14

Requérant/autorité administrative en cause (contentieux administratif, Loire-Atlantique)

Autorité administrative	Commune	Autre collectivité locale	Préfet	Ministre	Autre autorité administrative	Aucune ou inconnue	**Total**
requérant							
Particulier	7		9	1	1	1	**19**
Commerçant, entreprise de services	5						**5**
Agriculteur			1		4		**5**
Industriel ou artisan	2		3	1			**6**
Marin-pêcheur				1			**1**
Collectivité locale	3	1	1	1	5	1	**12**
Préfet					1	2	**3**
Ministre					8		**8**
Agence publique	2				1		**3**
Association de chasse			2	2	1		**5**
Association de riverains	1		1	3		1	**6**
APE			4	7			**11**
Total	**20**	**1**	**21**	**16**	**21**	**5**	**84**

[189] *Marchand, association 'Eaux libres' et autres*, TA Nantes, 4 janv. 2000 (refus du préfet de faire application des procédures de la loi sur l'eau aux travaux réalisés dans le marais de Machecoul) ; *Association 'Les amis de l'île Harrouys'*, CE, 29 mai 1987 (territoire de chasse sur l'île) ; *SEPNB*, CAA Nantes, 28 juin 2002 (permis de construire délivré sur le site des marais salants de Guérande), *Association de protection et de mise en valeur des marais de Goulaine*, CE, 21 févr. 1996 (déclaration d'utilité publique d'une zone de loisirs).

[190] *Comité de défense des abords de l'autoroute d'Avrillé*, CE, 17 juin 1983 ; *Association de défense des riverains et usagers des RN 165 Savenay-Sautron et RN 171 secteur de Savenay*, CE, 28 déc. 2001 ; *Comité des riverains de l'autoroute Nantes-Mort*, CE, 16 juin 1993.

3 – Les oppositions et usages conflictuels dans le departement de la Loire-Atlantique

a- Recensement des usages conflictuels

Le recensement des types d'usages qui se confrontent devant les tribunaux permet de repérer les couples d'opposition entre usages qui s'expriment dans le département (**tableau 15**). En faisant abstraction des conflits « intra-usage » (résidentiel/résidentiel, agricole/agricole, etc.), les oppositions les plus marquantes concernent les couples « chasse/usage de préservation de la nature », « usage résidentiel/usage de transport », et « usage résidentiel/usages de services ».

Tableau 15 Usages conflictuels (Loire-Atlantique)	Effectif
résidentiel/résidentiel	16
Nature/chasse	14
résidentiel/transport	10
résidentiel/services	9
résidentiel/agricole	7
agricole/agricole	7
industriel/nature	7
résidentiel/nature	5
résidentiel/industriel	4
nature/services	4
résidentiel/récréatif	3
services/autre	3
agricole/services	2
agricole/nature	2
résidentiel/autre	2
résidentiel/énergie	1
résidentiel/déchets	1
industriel/halieutique	1
industriel/déchets	1
industriel/industriel	1
industriel/autre	1
nature/services	1
nature/autre	1
nature/récréatif	1
chasse/récréatif	1
agricole/récréatif	1
déchets/services	1
services/services	1
Total	**108**

Les fréquences absolues d'usages en conflit avec d'autres laissent apparaître la hiérarchie suivante des usages sensibles dans le département :

1. *résidentiel* (58 occurrences) : les usages résidentiels sont surtout affectés par les usages de transport, de production de services et agricoles.

2. *protection de la nature* (34 occurrences) : les usages de préservation de la nature sont avant contradictoires avec la pratique de la chasse et, de manière cependant moins marquée, par les usages résidentiels et industriels.
3. *services* (aménagements fonciers, équipements de service public, services touristiques : 22 occurrences), qui affectent quasi exclusivement des usages résidentiels,
4. *chasse* (15 occurrences), qui ne touche que les usages de préservation de la nature,
5. *agriculture* (13 occurrences), qui ne touche que les usages résidentiels de manière significative,
6. *transport* (10 occurrences), qui affecte les usages résidentiels.

b – Les référents juridiques mobilisés dans les contentieux

Une grande stabilité caractérise le contentieux judiciaire des conflits d'usage des espaces tel qu'il transparaît dans l'étude systématique des arrêts rendus par la Cour de cassation : les procès sont en effet centrés sur des litiges de servitude. L'analyse des références aux dispositions du code civil illustre ce constat, qui concerne par ailleurs l'ensemble des trois départements étudiés. Cette stabilité du contentieux civil autour des litiges de servitudes est redoublée par la structure interne de ce type de contentieux : les servitudes en cause sont en Loire-Atlantique comme ailleurs, liées en majorité à des droits de passage. Ces données semblent confirmer que le contentieux civil reste assez peu discriminant suivant les départements et les types d'espace. La structure de ces références reste en effet toujours à peu près la même : un socle de dispositions relatives aux servitudes est complété par des visas, dans des proportions toujours similaires, au droit général des contrats (effets et preuve des obligations, possession (**tableau 15-1**).

Tableau 15-1. Références au Code civil dans les arrêts et jugements[191]

Références au Code civil (entre parenthèses : articles cités)	**Fréquence**
Propriété (544)	1
Servitudes	13
Définition (637)	*1*
droit de passage (682, 684, 685)	*6*
servitudes sur les biens (686)	*2*
établissement des servitudes (691, 693, 694)	*3*
extinction des servitudes (703)	*1*
Indivision (832)	1
Consentement dans les contrats (1116, 1121)	2
Effet des obligations (1134)	5
Obligations de faire (1143, 1145)	2
Interprétations des conventions, effets à l'égard des tiers (1164, 1165)	2
Preuve des obligations	2
Délits (1382)	3
Garantie (1638)	1
Possession (2229)	1

[191] Nous avons fait le choix de ne pas retenir les références aux règles processuelles (procédure civile ou administrative), afin d'alléger notre matériau d'analyse. De plus, nombre d'entre elles sont visées de manière systématique (et par conséquent non significative) par les juges. Il s'agit, pour la procédure civile, des dispositions du Code de procédure civile et du Code de l'organisation judiciaire. Pour la procédure administrative, de celles du Code de justice administrative et du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Sont fréquemment visées également, les lois suivantes : loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977, instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives; loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ; loi n° 80-539 du 16 juillet 1980, relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public ; loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987, portant réforme du contentieux administratif ; loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, relative à l'aide juridique.

C'est dans le département de Loire-Atlantique que l'on trouve les références les plus nombreuses et les plus variées au droit de l'urbanisme dans les jugements et arrêts. Deux pôles se détachent ici plus nettement qu'ailleurs. Le premier est celui des règles relatives aux plans locaux d'urbanisme (ex-plans d'occupation des sols) : ce type de règles focalise la majeure partie des références au droit de l'urbanisme. Le second pôle est celui des textes traitant des permis de construire. Le thème de l'aménagement foncier (zone d'aménagement concerté, lotissements) est également plus présent que dans les autres départements. On notera enfin que la spécificité géographique de ce département côtier apparaît au travers des mentions aux règles organisant l'urbanisme du littoral, ce qui n'est pas le cas en Seine-Maritime (**tableau 15-2**).

Tableau 15-2. Références au Code de l'urbanisme dans les arrêts et jugements

Références au Code de l'urbanisme (entre parenthèses : articles cités)	**Fréquence**
Règles générales (L.110, L.111-1, R.111-1, R.111-2, L.111-8, R.111-21)	9
Prévisions et règles d'urbanisme	**36**
Dispositions communes (L.121-10)	2
Plans locaux d'urbanisme (L.123-1, L.123-5, L.123-8, L.123-9, R.123-9, L.123-11, R.123-11, L.123-17, R .123-17, L.123-18, R.123-18, R.123-26 , R.123-31, R.123-35)	28
Cartes communales (L.124-2)	2
Littoral (R.146-1, L.146-4, L.146-6)	4
Aménagement foncier	**6**
Zones d'aménagement concerté (L.311-4, R.311-19, R.311-27, R.311-34)	4
Lotissements (R.315-2, L.315-3)	2
Constructions et utilisations des sols	**16**
Certificat d'urbanisme (L.410-1, R.410-16)	2
Permis de construire (L.421-1, L.421-8, R.421-39, L.422-1, L.422-2, R.422-2, R.422-10)	8
Infractions (L.480-13)	1
Recours contre permis (R.490-7)	1
Contentieux (R.600-1, L.600-3)	4

Les références au Code rural sont dominées ici comme dans les autres départements par les règles organisant la chasse, la problématique écologique apparaît cependant au travers des textes traitant des zones protégées (parc naturel). Le Code de l'environnement est sollicité classiquement à propos de la loi sur l'eau et de la loi sur les installations classées (toutes deux codifiées récemment, elles sont également traitées en tant que références distinctes plus loin), de même que le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, cité surtout dans ses dispositions relatives aux déclarations d'utilité publique et à la fixation judiciaire des indemnités : c'est le reflet d'actions contentieuses engagées par des particuliers contre des travaux d'aménagement engagé par l'Etat ou les collectivités. On notera que les références aux infrastructures portuaires apparaissent, même de manière discrète, dans les renvois à certains codes comme celui des ports maritimes et du domaine public fluvial. La thématique des nuisances et pollutions est quant à elle relayée par les visas du code de santé publique (**tableau 15-3**).

Tableau 15-3. Références à d'autres codes dans les arrêts et jugements

Références à d'autres codes (entre parenthèses : articles cités)	
Code rural	**11**
Protection des espaces naturels (L.200-1)	1
Associations de chasse (L.222-19, L.222-20, L.222-27)	3
Périodes de chasse (L.224-2, R.224-6)	3
Plan de chasse (L.228-5)	1
Charte de parc naturel (L.244-1, R.244-9, R.244-10)	3
Code de l'environnement	**3**
Autorisation des travaux ayant un impact sur l'eau (L.214-1, L.214-10)	2
Installations classées (L.514-6)	1
Code de l'expropriation	**14**
Déclaration d'utilité publique (R.11-3, R.11-4, R.11-4-5, R.11-10, R.11-14)	7
Fixation des indemnités (R.13-1, R.13-2, R.13-5)	3
Voies de recours (L.13-15, L.13-15, L.13-45)	3
Prise de possession (R.15-1)	1
Code général des impôts	**1**
Code de l'aviation civile	**1**
Code des ports maritimes	**1**
Code du domaine public fluvial	**1**
Code de l'administration communale	**1**
Code de la santé publique	**2**

Si les informations relatives à des textes de lois, des directives ou des traités dans les décisions sont plus éclatées que celles relatives aux textes codifiés, elles ont l'avantage, dans leur diversité, de nous montrer le large spectre de la mobilisation des règles dans les procès (**tableau 15-4**). Le fait constaté précédemment, à savoir que les stratégies judiciaires des associations de protection de la nature sont souvent concentrées dans un face à face avec les chasseurs, au détriment des litiges plus techniques, est illustré par ces données : par rapport notamment au département de Seine-Maritime, la thématique des pollutions et risques industriels se fait discrète. Seules les références aux installations classées, invariablement présentes dans les trois départements, font exception mais en enregistrant en Loire-Atlantique un score relativement faible), alors que des visas caractéristiques des conflits entre écologistes et chasseurs (protection des oiseaux sauvages) sont fréquemment mentionnés.

Tableau 15-4. Références à des textes de lois, directives et traités dans les arrêts et jugements.[192]

Références à des textes relatifs à :	
gestion et protection des ressources naturelles	**11**
protection de la nature (1)	2
eau (2)	6
qualité de l'air (3)	1
monuments naturels (4)	1
littoral (5)	1
pollutions et risques industriels	**15**
pollutions atmosphériques (6)	1
installations classées (7)	13
établissements dangereux (8)	1
protection de la faune et de la flore	**13**
protection de la vie sauvage (9)	2
protection des oiseaux sauvages (10)	11
Divers	**7**
pêche maritime (11)	1
associations de chasse (12)	3
enquêtes publiques (13)	1
droit des collectivités locales (14)	1
compétences des collectivités locales(15)	1

Les règles du Code civil sont investies quasi-exclusivement dans le cadre d'usages résidentiels, seuls les usages agricoles étant susceptibles d'intervenir dans le cadre privatiste. La mobilisation du droit de l'urbanisme suit, dans les trois départements, la même structure dominée par un trio de tête, associant les usages résidentiels, industriels et de protection de la nature. Certaines configurations d'usages réunies dans ce trio peuvent se traduire par des alliances (association de protection de la nature et résidents s'alliant contre des nuisances industrielles ou autres) ou des oppositions (associations de protection de la nature s'opposant à des permis de construire). On soulignera par ailleurs que les usages de transports sont présents, au travers du contentieux liés aux aménagements d'infrastructure.

Les usages résidentiels dans les procès (écrasant dans le contentieux civil, mais aussi très présents dans le contentieux administratif) trouvent un espace d'expression moins naturel dans le cadre du droit rural, qui est caractérisé par un autre trio d'usages : protection de la nature, chasse et usages agricoles (**tableau 15-5**).

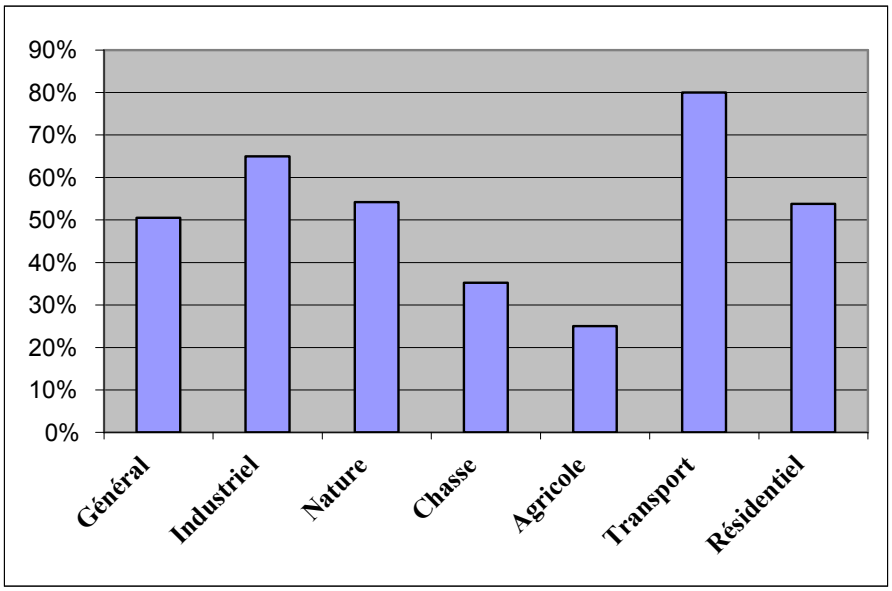
[192] Nous avons écarté les textes réglementaires, afin de limiter le nombre d'informations à traiter. Les intitulés généraux du tableau renvoient, suivant leur numérotation, aux titres complets suivants : (1) loi n° 76-269 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ; (2) loi n°92-3 du 3 janvier 1992, sur l'eau ; (3) loi n° 80-513 du 7 juillet 1980 relative à la qualité de l'air ; (4) loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels ; (5) loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ; (6) loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et aux odeurs ; (7) loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ; (8) loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes ; (9) convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979 ; (10) directive n° 79-409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ; (11) loi n° 91-411 du 2 mai 1991 relative à l'organisation de la pêche maritime ; (12) loi n° 64-696 du 10 juillet 1964 relative à l'organisation des associations communales de chasse agréées ; (13) loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement ; (14) loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; (15) loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dite 'loi Defferre'.

Tableau 15. Types d'usage des espaces et mobilisation du droit

(Verticalement: affaires où est mentionné l'un des codes suivants; horizontalement: affaires dans lesquelles un des types d'usage suivant est en cause).

	Référence à:		
Type d'usage	**Code civil**	**Code de l'urbanisme**	**Code rural**
Industriel	1	10	0
Nature	1	12	11
Chasse	1	0	12
Agricole	5	5	10
Transport	1	4	0
Services	0	9	3
Résidentiel	15	24	3
Déchets	0	1	0
Tous usages	19	36	23

Figure 1 - Monde lexical de l'expertise et type d'usages des espaces en Loire-Atlantique. Exemple d'analyse sémantique.



Un exemple d'analyse sémantique permet de compléter ces remarques sur les référents juridiques dans les procès. En sélectionnant une série de termes caractérisant le lexique de l'expertise et de l'évaluation des risques (« expert », « enquête », « étude », « impact », « risque », « prévoir »), et en croisant ces requêtes sémantiques avec les types d'usages en cause dans les procès, on peut ainsi mettre en évidence les contextes de forte mobilisation des expertises, enquêtes publiques et études d'impact. Si ce contexte est sans surprise celui par excellence des usages de transports et industriels, on notera en revanche que les usages de protection de la nature et résidentiels s'inscrivent eux aussi nettement dans cet univers sémantique. Les contextes les moins associés à l'expertise sont ceux des usages agricoles et de chasse.

4 – L'ISSUE DES PROCEDURES CONTENTIEUSES : UN REGARD SUR LA BALANCE DES INTERETS

L'observation du dispositif des arrêts, c'est-à-dire la position ultime de la juridiction considérée vis-à-vis de la demande qui lui est adressée, permet de saisir le traitement des intérêts de la partie requérante.

S'agissant du contentieux judiciaire, la Cour de cassation rejette le pourvoi dans 79% des cas, ce qui signifie que la partie lésée par un arrêt d'une cour d'appel demeure dans la position qu'elle conteste devant la haute juridiction (**tableau 16**). Cette dernière rejette les pourvois en cassation de 75% des demandeurs « particuliers ».

Tableau 16 **Demandeur/dispositif de l'arrêt (contentieux judiciaire, Loire-Atlantique)**				
dispositif	Cassation	Rejet	Cassation partielle	**Total**
demandeur				
Particulier	3	15	2	**20**
Commerçant, entreprise de services		2		**2**
Agriculteur		1		**1**
Association de chasse		1		**1**
Total	**3**	**19**	**2**	**24**

Le contentieux administratif se caractérise par un taux global de rejets plus faible que dans le contentieux judiciaire, mais néanmoins important : 64,3%. Ce taux, très proche de celui constaté en Isère (61,5%) et en Seine-Maritime (64,5%), doit cependant être décomposé (**tableau 17**) :

1. les requêtes formées par les *particuliers* sont rejetées dans 73,7% des cas ; or, ces requêtes touchent essentiellement à des questions d'urbanisme et d'aménagement qui mettent en jeu le cadre de vie des personnes. Les intérêts résidentiels trouvent un écho peu favorable devant les juridictions administratives ;

2. les requêtes formées par les *agences publiques* (ici : le Port autonome de Nantes-Saint Nazaire dans deux affaires et l'ADEME) sont rejetées à 100%, de même que celles des entreprises industrielles ou artisanales. La moitié des demandes des entreprises porte sur l'annulation d'injonctions préfectorales à dépolluer les sites d'exploitation ;

3. les requêtes des *associations de chasse* sont rejetées dans 80% des cas, alors que celles des associations de protection de l'environnement ne le sont qu'à hauteur de 22%. Ce taux de rejet, nettement inférieur à celui constaté en Isère (57,1%), est significatif du succès avec lequel les associations contestent les décisions administratives relatives à la chasse ; cependant, les deux actions d'associations de protection de l'environnement dans d'autres domaines (centrale nucléaire du Carnet et aménagement d'une zone de loisirs à proximité d'une zone humide) débouchent sur des décisions de rejet ;

4. les requêtes du *ministre* sont rejetées à hauteur de 50%, alors que ce taux est de 28,6% en Isère. Le ministre de l'environnement obtient gain de cause dans deux cas : il obtient l'annulation de jugements de tribunal administratif annulant une fixation des dates de chasse par le préfet (sur l'action d'une association de protection de l'environnement) et une injonction de dépollution d'un site industriel (sur l'action de l'entreprise concernée). Le ministre de l'agriculture obtient gain de cause dans un cas, en obtenant l'annulation d'une décision de la commission départementale d'aménagement foncier donnant raison à la réclamation d'un agriculteur ;

5. Les requêtes de *collectivités locales* (département de Loire-Atlantique ou communes) sont rejetées dans 58,3% des cas. Les collectivités obtiennent gain de cause dans la contestation de la responsabilité du département pour les dommages subis par un particulier du fait d'un aménagement routier et l'annulation par le tribunal administratif de décisions du maire relatives à des permis de construire ou certificats d'urbanisme. Par les décisions de rejet, la cour administrative d'appel de Nantes ou le Conseil d'Etat valident les jugements du tribunal administratif annulant des révisions de POS ou des permis de construire ; dans un cas, la commune de Derval conteste en vain la déclaration d'utilité publique des travaux de construction d'un échangeur routier.

6. enfin, les demandes des *associations de riverains* de projets d'infrastructure routière ou autoroutières sont rejetées dans quasiment tous les cas (5 sur 6).

Tableau 17

Requérant/dispositif de l'arrêt (contentieux administratif, Loire-Atlantique)

dispositif	Annulation	Rejet	Autre	**Total**
requérant				
Particulier	5	14		**19**
Commerçant, entreprise de services		5		**5**
Agriculteur	3	2		**5**
Industriel ou artisan		6		**6**
Marin-pêcheur		1		**1**
Collectivité locale	5	7		**12**
Préfet	1	1	1	**3**
Ministre	3	4	1	**8**
Agence publique		3		**3**
Association de chasse		4	1	**5**
Association de riverains		5	1	**6**
APE	9	2		**11**
Total	**26**	**54**	**4**	**84**

En définitive, la cour administrative d'appel de Nantes comme le Conseil d'Etat sont peu enclines à censurer les décisions de l'administration de l'Etat dans le domaine des autorisations d'exploiter et des déclarations d'utilité publique, qu'elles soient contestées par des particuliers ou des associations de défense des riverains ; ces juridictions sont également peu ouvertes à la contestation des délibérations des conseils municipaux relatives aux POS ou aux permis de construire. Par contre, la sensibilité « écologique » du département trouve un écho dans l'accueil favorable donné aux actions des APE dans le domaine de la pratique de la chasse.

Encadré 1 – Les inconvénients des infrastructures routières et l'utilité publique : trois exemples de traitement de la contestation de l'utilité publique par des associations de défense

Le Conseil d'Etat, Section du Contentieux (5ème et 3ème sous-sections), Comité de défense des abords de l'autoroute d'Avrillé, N° 6.525 17 juin 1983 :

« Sur le moyen tiré de l'absence d'utilité publique:

Considérant que le projet de construction de la portion d'autoroute comprise entre la `voie express rive gauche de la Maine`, au Nord d'Angers, et le chemin départemental 963 sur le territoire de la commune de Saint-Jean de Linières, qui constitue l'un des tronçons de la Section Angers-Nantes de l'Autoroute A 11, a pour objet d'assurer une liaison routière rapide de grande capacité entre la région parisienne et l'Ouest de la France; qu'ainsi, ce projet revêt un caractère d'utilité publique; que si l'association requérante soutient que le tracé retenu comporterait des nuisances importantes pour un grand nombre d'habitants de la commune d'Avrillé, dont elle traverse le territoire, ainsi que pour ceux des quartiers limitrophes de la commune d'Angers et que l'ouvrage porterait atteinte à des sites pittoresques et boisés abritant des monuments historiques classés, il ressort des pièces du dossier que *ces inconvénients ne sont pas de nature à retirer à l'opération en cause son caractère d'utilité publique eu égard à l'importance de l'objet poursuivi et aux précautions prises pour sa réalisation* et consignées dans la notice annexée au décret attaqué et qui fait corps avec celui-ci, lesquelles prévoient notamment la construction de la route en déblai, le rétablissement au niveau du terrain des voies de communications existantes ainsi que l'exécution d'aménagements contre le bruit et la plantation d'arbres »

Le Conseil d'Etat, Section du Contentieux (6ème sous-section), ASSOCIATION DE DÉFENSE DES RIVERAINS ET USAGERS DES RN 165 SAVENAY-SAUTRON et RN 171 SECTEUR DE SAVENAY M. OHEIX , N° 225218 28 décembre 2001 :

« Sur le moyen tiré de l'absence d'utilité publique :

Considérant qu'une opération ne peut être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la transformation de la RN 165 en autoroute à 2 x 3 voies entre Sautron et Savenay s'inscrit dans l'amélioration des relations routières entre la Bretagne et le reste du pays ; que la liaison Nantes-Brest est d'ailleurs classée par le schéma directeur routier national parmi les liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier ; que la transformation en autoroute de la route nationale va améliorer la sécurité des automobilistes circulant sur ce tronçon alors même que les communications locales seront favorisées par un itinéraire de délestage ; que *des mesures ont été prévues pour réduire les nuisances de différents ordres* ; que les inconvénients de toute nature liés au projet ne peuvent être regardés comme excessifs par rapport à l'intérêt que l'opération présente ; que, dès lors, *ces inconvénients ne sont pas de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique* »

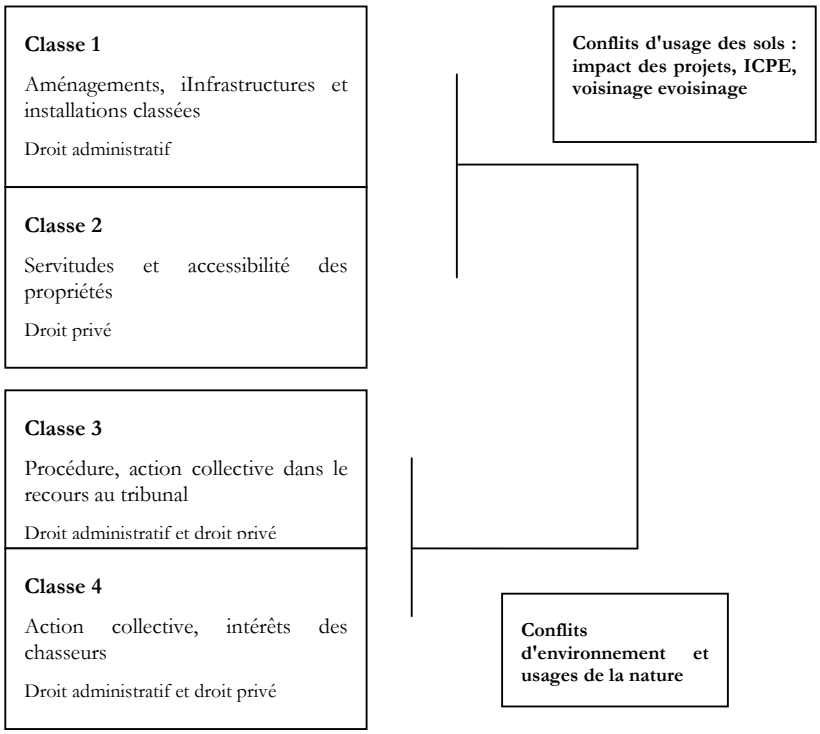
Le Conseil d'Etat. Section du Contentieux (8ème et 9ème sous-sections réunies, COMITE DES RIVERAINS DE L'AUTOROUTE NANTES-MORT, N° 132.207 16 juin 1993

« Considérant que ni la saturation des routes reliant actuellement Nantes à Niort ni la fréquence et l'importance des files d'attente à l'entrée des agglomérations que traversent ces routes ne sont contestées ; que le projet de réalisation entre les communes des Sorinières (Loire-Atlantique) et de Sainte-Hermine (Vendée) d'un tronçon de l'autoroute A 83 est destiné à remédier à ces difficultés ; qu'*eu égard tant à l'importance de l'opération qu'aux précautions prises, notamment pour limiter les atteintes portées à l'environnement ou pour compenser les nuisances sonores*, les inconvénients de toute nature que présente le projet retenu ne peuvent être regardés comme excessifs par rapport à l'intérêt que l'opération présente ; que dès lors, *ces inconvénients et son coût ne sont pas de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique* »

Section 2 – L'analyse lexicale des décisions de justice : un profil contentieux diversifié

L'analyse lexicale des décisions de justice relatives au département de la Loire-Atlantique fait apparaître quatre classes (**figure 2**).

Figure 2- Dendrogramme des classes lexicales : Loire-Atlantique



Classe 1 : la classe 1 renvoie au monde de la contestation des usages industriels du sol, des infrastructures publiques et de la prise en compte de l'impact sur l'environnement (contestation des décisions administratives relatives aux règles d'urbanisme et aux permis de construire, aux infrastructures routières et aux installations classées).

Vocabulaire spécifique de la classe 1 :

plan+(148), publi+14(191), soumis+(53), avis(39), condition+(69), enquete+(94), installation+(87), legalite+(32), objet+(72), occupation+(121), ouvrage+(38), projet+(84), ressort+(72), secteur+(49), site+(60), sol+(115), terme+(92), urbanis+me(101), zone+(111), consider+er(273), exploit+er(100), prevoir.(77), act+ion(80), declarat+ion(50), disposit+ion(184), prescri<(61), util+e(75), impact+(33), naturel+(48), reserve+(33), situe+(57), notamment(60), caractere+(40), decret+(126), delai+(39), dossier+(112), egard+(35), erreur+(32), espace+(27), terrain+(83), class+er(35), enquet+er(30), mesur+er(56), construct+ion(73), import+ant(31), operat<(49), precite+(66), nouvel+(22), depot+(23), effet+(33), etude+(41), manifeste+(24), metre+(39), mise+(38), pollution+(27), sol(20), travaux(75), comport+er(34), comprendre.(20), envisag+er(24), impos+er(33), regard+er(28), tir+er(61), appreciat+ion(28), compati+ble(20), creat+ion(27), eventu+el(23), alinea+(37), entache+(29);

Le monde lexical de cette classe est celui des dispositifs administratifs utilisés dans la contestation des usages industriels du sol : plans d'occupation des sols, installations classées (y compris agricoles), enquêtes publiques, estimation des inconvénients que les installations font peser sur le voisinage ou l'environnement, prescriptions de mise des installations classées aux normes de sécurité, compatibilité entre installations et valeur écologique du site, référence au code de l'urbanisme pour instruire les demandes de permis de construire. La classe est associée à l'activité des juridictions administratives, notamment des tribunaux administratifs (chi-2 : 87.28). Les actions devant les tribunaux administratifs peuvent être initiées soit par l'Etat (le préfet), soit par des communes, soit par les particuliers, soit encore par des groupements de riverains. Le cadre général est celui de la confrontation entre d'une part des usages industriels et des infrastructures routières, et d'autre part le cadre de vie défendu sous le prisme de la

protection de l'environnement. Quelques affaires significatives peuvent être trouvées dans les arrêts suivants :

- sur les conflits liés aux infrastructures publiques : *Commune de Derval* (CE, 4 juil. 1997), *Comité de défense des abords de l'autoroute d'Avrillé* (CE, 17 juin 1983), *Association de défense des riverains et usagers des RN 165 et 171* (CE, 28 déc. 2001) ;
- sur l'extension du port de Nantes : *Port autonome de Nantes-Saint Nazaire* (CE, 28 juil. 2000) ;
- sur les conflits liés au voisinage de l'agriculture ou de l'industrie : *David* (CAA Nantes, 10 avr. 1996 : autorisation d'un élevage industriel de poulets) ; *Pantaléon* (TA Nantes, 28 mars 2002 : autorisation d'une exploitation de carrière à proximité d'un agriculteur "Bio") ;
- sur l'action de l'administration en vue de la dépollution de sites industriels : *Serachrom* (CE, 8 sept. 1997), *Sud-Loire automobile* (CE, 17 nov. 1999), *Ministre de l'environnement* (CAA Nantes, 9 avr. 1997).

Classe 2 : la classe 2 renvoie au monde du contentieux judiciaire relatif aux conflits d'accessibilité des propriétés et aux servitudes

Vocabulaire spécifique de la classe 2 :

attendu+(70), civil+(103), droit+(99), immeuble+(22), lega+l(54), norma+l(17), nouveau+(39), personnel+(20), salarie+(19), vendu+(14), acte+(37), arret+(110), chef+(16), cour+(111), dommage+(40), epou+x(76), fond+(68), grief+(37), lot+(18), motif+(58), passage+(54), pompe+(11), prejudice+(41), proprietaire+(52), vendeur+(14), vente+(26), viole+(52), acced+er(13), constat+er(23), deduire.(12), enonc<(11), renonc+er(11), sub+ir(24), troubl+er(25), viol+er(22), acquereur<(19), base+(24), constatat+ion(17), divis<(23), fait(77), procedure+(45), travail<(15), voisin<(33), consorts(36), enclave+(28), fxxxx(14), infraction+(18), sxxxx(14), propre+(17), debat+(13), lotissement+(16), moyen+(70), reparation+(20), voiture+(9), appel+er(14), pretendre.(13), retenir.(15), stipul+er(10), re+el(17), abusi+f(7), fran+14(20), net+(9), unique+(19), pere+(8), acces(12), defaut+(24), demolition+(8), entite+(7), famille+(7), fenetre+(7), habitant+(12), hauteur+(17), incendie+(14);

Le monde lexical de la classe est associé aux conflits traités par les juridictions judiciaires (cour de cassation). Le contexte en est fourni par les règles du droit civil, mobilisées dans des conflits privés mettant en jeu les rapports de voisinage et d'accessibilité des propriétés. Les logiques d'action sont orientées vers deux résultats : soit obtenir une indemnisation du préjudice, soit rétablir un état de choses antérieur (des cas typiques sont le rétablissement d'une servitude de passage qui a été physiquement entravée ou l'obturation de fenêtres d'une construction nouvelle qui donne vue sur une maison mitoyenne). Ces conflits se rapportent donc à des tensions entre usages résidentiels et à l'organisation du sol. Certains concernent les dommages subis par des agriculteurs du fait d'une régulation insuffisante de la population d'animaux sauvages (de lapins) par les associations communales de chasse (Cass., 3ème civ. *ACCA de Machecoul*, 16 mars 1994 ; Cass, 2ème civ., *ACCA de la Haie Fourassière*, 24 mai 1989).

Classe 3 : la classe 3 renvoie au monde de la procédure, notamment judiciaire, avec une présence des actions collectives dans le recours aux tribunaux (associations nationales et groupements d'intérêts particuliers)

Vocabulaire spécifique de la classe 3 :

paris(11), audience(56), avocat+(124), barreau+(9), chambre+(68), commissaire+(81), etat+(93), exercice+(26), forme+(32), genera+l(32), memoire+(27), profit+(22), rapport+(134), recueil+(11), rejet+(20), rendu+(29), renne+(27), requete+(99), rue+(30), secretariat+(54), section+(64), siege+(32), table+(10), veu+f(14), cass+er(52), demeur+er(69), enregistr+er(90), entendre.(72), greff+er(33), present+er(57), represent+er(26), reun+ir(19), substitu+er(21), voir.(81), audit<(20), complementa<(20), conclus+ion(107), conseil<(157), gouvernement<(81), observat+ion(81), presid+ent(77), bret(10), contentieux(64), defendeur+(17), farge(10), hazan(9), louis(8), pourvoi(54), waquet(13), maitre+(15), sommaire+(14), juin+(32), appui+(18), avenue+(11), domicili<(9), bore(8), chaisemartin(7), francois(8), piveteau(7), fevrier+(29), pin+(6), boulevard<(10), pres+ent(53), lamy(8), lerche(6), referendaire(6), sodini(6), anonyme+(6), saint+(28), annexe<(14), bascoulergue(4);

Le langage constitutif de la classe est celui de la procédure, évoquant la composition de la formation de jugement, l'identité des avocats, du commissaire du gouvernement, la date d'enregistrement de la requête au greffe, et concerne aussi bien les juridictions administratives que les juridictions judiciaires (la variable étoilée "cass" a un chi-2 de 3.71). On note la présence, parmi les parties, de particuliers et d'associations (ou de fédérations) de deux types : des associations locales de défense d'intérêts particuliers agrégés (association de défense des riverains) et des associations nationales de défense d'intérêts collectifs. Les actions de défense de l'environnement touchent à deux grands domaines : d'une part la préservation des zones humides et de l'estuaire de la Loire (*Marchand et association Eaux libres*, TA Nantes, 4 janv. 2000 ; *Port autonome de Nantes*, CE, 8 mars 1996 ; *Association de protection et de mise en valeur des marais de Goulain*e, CE, 21 févr. 1996) ; d'autre part, la protection du gibier d'eau (*Ligue française pour la protection des oiseaux*, CE, 31 janv. 1997).

Classe 4 : la classe 4 est celle du monde de l'action collective devant les tribunaux administratifs en vue de défendre les intérêts particuliers des chasseurs

Vocabulaire spécifique de la classe 4 :

frai+14(104), partie+(90), decembre+(87), juillet+(170), loire(113), nantes(207), appel+(170), condamnation+(27), cours(143), date+(106), depens(88), exces(29), gibier+(40), instance+(74), intervention+(37), jug+e(234), loi+(138), somme+(150), sursis(41), titre+(146), tribuna+l(368), annul+er(228), condamn+er(153), demand+er(248), dirig+er(45), expos+er(90), pa+yer(65), preced+er(37), rejet+er(186), tendre.(138), vers+er(106), administrat<(410), arrete+(137), associat<(88), justic<(55), atlantique(99), perdante+(44), averti+(23), code+(207), federati+f(33), commune+(126), departement+(46), tort+(33), chass+e(81), avril+(53), septembre+(72), article+(281), canard+(17), equite+(13), lieu+(89), minist+12(55), obstacle+(29), ordonnance+(44), union+(22), departementa+l(54), europeen+(14), irrecevable+(12), regulier+(24), espece+(44), groupement+(14), ouverture+(28), pouvoir+(30), prefet+(73), modifi+er(23), communaut<(12), deliberat+ion(28), colvert(9), euros(12);

Le monde lexical de la classe indique l'action des associations de chasseurs devant les tribunaux administratifs, dans une visée de contestation des décisions de l'administration relatives aux dates d'ouverture de la chasse et aux espèces concernées (par ex. *Association de défense des chasseurs de gibier d'eau et propriétaires fonciers de Loire-Atlantique*, CE, 24 févr. 2003 ; *Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantiqu*e, CAA Nantes 7 juil. 1999). Il est également composé d'éléments indiquant l'action de riverains et d'associations de défense de l'environnement, donc des conflits entre intérêts des chasseurs et usages résidentiels et de préservation (par ex. : *Rassemblement des opposants à la chasse*, CE, 4 déc. 1996, 31 janv. 1997 et 23 avr. 1997 ; *Ligue française pour la protection des oiseaux*, CE, 11 mai 1998 et 20 nov. 1998).

Le dendrogramme (**figure 2**, *supra*) montre que les classes 1 et 2, puis 3 et 4, sont proches. Le groupe des deux premières classes se rapporte au monde du ***foncier***, de ses usages économiques (industriel, agricole) et des rapports de voisinage (y compris enclavement et servitude de passage), alors que celui des classes 3 et 4 est lié au monde de la ***nature***, entre des usages de préservation ou résidentiels, et des usages récréatifs-culturels (chasseurs)

L'analyse factorielle des correspondances montre la structure des deux premiers axes factoriels, qui expliquent 74.95% de l'inertie (**figure 3**) :

- l'axe 1, dont la valeur propre est de 0.4553, est structuré par une opposition entre l'aspect procédural du recours au tribunal et le règlement au fond des contentieux ;
- l'axe 2, dont la valeur propre est de 0.3449, est structuré par une opposition entre deux types de conflits : des conflits qui expriment des tensions fortes entre usages, et des conflits qui surviennent au sein d'usages résidentiels ou agricoles.

Figure 3 - Profil contentieux de la Loire-Atlantique

(I) CONFLITS LIES A L'ACTION PUBLIQUE HORS FONCIER AGRICOLE ➢ Contestation de l'extension des infrastructures portuaires ➢ Contestation des autorisations d'installation d'activités industrielles ou agricoles ➢ Nuisances des infrastructures routières ➢ Protection de la nature ➢ Intérêts des chasseurs *Juridictions administratives*	**(III) CONFLITS D'ACCESSIBILITE** Conflits entre résidents ou entre résidents et agriculteurs sur le voisinage et l'accessibilité des fonds et des ressources en eau *Juridictions administratives*	Usages conflictuels ↕
(II) CONFLITS LIES A L'ACTION PUBLIQUE (FONCIER AGRICOLE) Conflits avec l'action de l'administration qui affecte la valeur du foncier agricole *Juridictions administratives*	**(IV) CONFLITS D'ACCESSIBILITE ENTRE RESIDENTS** Conflits entre résidents (servitudes, accessibilité) *Tribunaux judiciaires*	Nuisances privées
Procédure ↔ Fond		

Deux catégories génériques de contentieux émergent :

- les contentieux qui expriment des conflits d'usage au sens strict, qui concernent des antagonismes entre usage (partie haute de la figure 3),
- les contentieux liés à des conflits que l'on peut qualifier de privés, au sens où seuls des intérêts particuliers sont touchés, soit ceux des agriculteurs concernés par des actions de l'administration qui affectent la valeur du foncier et qui ne sont pas liés à des effets de concernement collectif, ou ceux de particuliers impliqués dans des conflits de voisinage.

1 – UNE DIVERSITE DES USAGES ANTAGONIQUES ENTRE L'ACTION PUBLIQUE ET LES INTERETS LOCAUX (QUADRANT I)

Le quadrant (I) exprime la diversité des objets d'usages antagoniques dans le département. Leur position du côté "procédure" signifie que les actions sont avant tout collectives, et touchent le cadre administratif de l'utilisation des espaces dont l'importance apparaît clairement. Les arrêts suivants sont significatifs des cas de figure constitutifs de la catégorie.

a- La contestation de l'extension du Port autonome de Nantes-Saint Nazaire

Le projet d'extension du port autonome se heurte à l'opposition de la commune de Bouguenais qui parvient, en modifiant le POS, à stériliser un secteur visé, mais sans projet finalisé, par le Port autonome (*Port autonome de Nantes-Saint Nazaire*, CE, 28 juil. 2000).

b- La contestation des autorisations d'installation d'activités industrielles ou agricoles

Les autorisations administratives d'installation sont contestées par les futurs riverains (particuliers ou agriculteurs) en argumentant sur la mauvaise qualité de l'étude d'impact prévue par la réglementation sur les installations classées (loi de juillet 1976 et décret de septembre 1977) :

- dans l'arrêt de la CAA de Nantes, *M et Mme David*, 10 avr. 1996 : des riverains d'une future exploitation d'élevage industriel de 28 000 poulets soutiennent devant la CAA que l'autorisation donnée par le préfet ne s'appuie pas sur l'étude d'impact prévue par le décret du 21 septembre 1977 pris en application de la loi de 1976 sur les installations classées. La CAA donne raison aux plaignants et annule à la fois le jugement du TA et l'arrêté préfectoral autorisant le GAEC à exploiter un élevage industriel de poulets
- dans l'affaire TA Nantes, *Pantaléon*, 28 mars 2002 : le riverain d'une future carrière de grès et de premier traitement, lui-même agriculteur Bio, argumente en vain que l'étude d'impact est insuffisante.

Dans certains cas, c'est le préfet lui-même qui refuse d'accorder l'autorisation d'exploitation pour des motifs tenant à l'environnement et à la sécurité (*Mainguy*, CAA Nantes, 31 déc. 1991). Dans d'autres cas, les entreprises contestent les injonctions à la dépollution de sites industriels (*Ministre de l'environnement*, CAA Nantes, 9 avr. 1997).

c- Les nuisances des infrastructures routières

Les conflits liés aux aménagements routiers relèvent de deux grands types :

- d'une part, les conflits liés aux enquêtes d'utilité publique ou aux études d'impact ; dans ce cadre, les actions devant les tribunaux administratifs peuvent être initiées soit par les communes (*Commune de Derval*, CE, 4 juil. 1997), soit par des comité de défense des riverains (*comité de défense des abords de l'autoroute d'Avrillé*, CE, 17 juin 1983 ; *association de défense des riverains et usagers des RN 165 Savenay-Sautron et RN 171 Secteur de Savenay*, CE,28 déc. 2001).
- D'autre part, les conflits liés aux nuisances que subissent des particuliers/résidents du fait de la construction ou de l'extension d'infrastructures routières dans l'agglomération nantaise (*Ville de Rézé*, CAA Nantes, 25 sept. 1991 ; *Département de Loire-Atlantique*, CAA Nantes, 7 déc. 1994).

d- La protection de la nature

Un certain nombre de conflits mettent en jeu la protection de la nature contre des projets d'aménagement, immobiliers, industriels, agricoles, ou des modifications de plans d'occupation des sols qui élargissent les secteurs urbanisables. Les actions menées par des groupements écologiques portent sur deux grands objets :

- la préservation de l'estuaire de la Loire et des zones humides (marais de Goulaine, de Guérande, de Machecoul) (par ex. : *Association de protection et de mise en valeur des marais de Goulaine*, CE, 21 févr. 1996 : contestation de la déclaration d'utilité publique d'un projet d'aménagement de zone de loisir ; *SEPNB*, CAA Nantes, 28 juin 2002 : contestation du permis de construire un ensemble de logements à Guérande ; *Marchand, association Eaux Libres*, TA Nantes, 4 janv. 2000 : obligation faite au préfet de mettre en œuvre la procédure prévue par la loi sur l'eau relativement à des travaux entrepris dans le marais de Machecoul pour mettre des exploitations agricoles à l'abri des inondations).
- la préservation du gibier d'eau dans des actions dirigées contre la fixation des périodes de chasse (par ex. *Rassemblement des opposants à la chasse*, CE, 4 déc. 1996, 31 janv. 1997, 23 avr. 1997 et *Ligue française pour la protection des oiseaux*, CE, 31 janv. 1997, 11 mai 1998, 20 nov. 1998).

e- Les intérêts des chasseurs

Les intérêts des chasseurs sont portés dans une optique de contestation de la modification par le préfet de la liste des terrains soumis à une ACCA (*Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique*, CAA Nantes, 7 juil. 1999) ou de l'annulation par le TA (à l'initiative d'opposants à la chasse) des dates d'ouverture de la chasse au gibier d'eau (*Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantiqu*e, CE, 16 sept. 1994 ; 10 janv. 1996 ; *Association de défense des chasseurs de gibier d'eau et propriétaires fonciers de Loire-Atlantique*, CE, 12 nov. 2001).

Dans un cas, les chasseurs utilisant l'argumentaire "environnemental" de la charte du PNR de Brière pour s'opposer à un projet de ligne haute tension (*Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique*, CE, 24 févr. 2003)

2 – LE CONTENTIEUX DU REMEMBREMENT FONCIER

Le quadrant (II) concerne essentiellement le contentieux du remembrement foncier dans la mesure où il a une portée sur la valeur du foncier :

- contestation de la décision de la commission d'aménagement foncier de la Loire-Atlantique par un viticulteur qui estime que l'équivalence en productivité réelle des parcelles n'est pas respectée et que l'échange ne lui permet plus d'accéder à une AOC (*Chenard*, CE, 3 juin 1994),
- contestation de la décision de la commission d'aménagement foncier de la Loire-Atlantique par un agriculteur hostile à la pratique du moto-cross sur une parcelle échangée, et contestant la séparation de certains de ses lots (*ministre de l'agriculture c/Rochereau*, CAA Nantes, 22 avr. 1998)
- contestation de la décision de la commission d'aménagement foncier de la Loire-Atlantique par un éleveur de chevaux de course qui voit les conditions d'exploitation aggravées par une opération de remembrement dans la commune de La Chapelle-Launay (*ministre de l'agriculture c/Mme Garcion*, CE, 8 avr. 1994).

3 – LES CONFLITS D'ACCESSIBILITE

Le quadrant (III) comporte des conflits portant essentiellement sur l'accessibilité des fonds et l'utilisation des ressources en eau. L'arrêt du Conseil d'Etat 'Association de défense des propriétaires et exploitants des zones d'aménagement de Saint-Sébastien-sur-Loire' (23 janv. 1981) est significatif des premiers : les plaignants contestent un projet de création de ZAC industrielle en tant qu'elle induira une dégradation de l'accès à la route nationale ; les conflits relatifs à l'eau concernent soit des questions de prélèvement *stricto sensu* (*Mme Bioret-Sotin*, TA Nantes, 7 juin 2001 : refus par le préfet de l'installation d'un captage d'irrigation agricole sur le périmètre de protection du captage d'une nappe phréatique alimentant 24 communes), soit

des risques de pollution accrue de la Loire par le fait d'un réseau d'évacuation des eaux pluviales sur une ZAC en projet (*Champain*, TA Nantes, 26 avr. 2001).

4 – LES CONFLITS DE VOISINAGE

Enfin le quadrant (IV) concerne les conflits de droit privé entre voisins, qu'ils soient résidents ou commerçants (exploitant de discothèque).

Conclusion

Le département de la Loire-Atlantique offre un paysage de conflictualité complexe et dense. Mais c'est le seul cas où apparaissent avec une telle netteté les conflits entre usages, indiqués sur la partie supérieure de l'axe vertical de la figure 2. On peut ainsi constater l'acuité de ce que l'on peut qualifier de « conflits sociétaux », portés par des logiques d'action collective, dans les domaines de l'aménagement, des infrastructures routières et de la protection de l'environnement (faune et zones humides).

Les actions entreprises dans les domaines de la réglementation des installations industrielles ou portuaires, de la protection de la nature, de la chasse, ou de l'aménagement foncier, sont liées à l'aspect procédural des arrêts. Cela peut être interprété comme le signe d'un certain activisme judiciaire des acteurs concernés, qui n'hésitent pas, pour la plupart d'entre eux, à exercer des voies de recours devant les juridictions administratives supérieures (cours administratives d'appel et Conseil d'Etat).

Les acteurs des conflits et l'objet de leur engagement se dessinent comme suit :

1. les *communes* sont actives dans la contestation des projets d'infrastructures publiques (extension du port autonome et aménagements routiers) ;
2. les *comités de défense* d'intérêts locaux, essentiellement résidentiels, agissent contre les aménagements routiers ;
3. les *particuliers* agissent soit contre les projets d'installations classées, soit contre les aménagements routiers, mais également contre certains permis de construire accordés dans leur voisinage ;
4. les *associations de protection de l'environnement* agissent contre les décisions administratives relatives à la chasse ou qui affectent à la faune et la flore des zones humides ;
5. les *organisations de chasseurs* (ACCA et fédération départementale) agissent contre les décisions administratives relatives à la chasse ;
6. les *agriculteurs* individuels agissent essentiellement contre les décisions de remembrement foncier;
7. le *préfet* agit principalement dans le domaine des installations classées.

On constate donc la réalité de "conflits sociétaux", portés par des logiques d'action collective et qui touchent à trois types usages du sol :

- des usages portuaires et de circulation routière, contestés par des communes et des comités de défense visant au maintien de la qualité de vie ;
- des usages à fin de chasse sont confrontés à des préférences pour le non-usage et la préservation de zones d'intérêt écologique ;
- des usages immobiliers ou d'aménagements sur les zones humides sont, de même, confrontés à des préférences pour le non-usage et la préservation de zones d'intérêt écologique.

On peut noter l'absence d'actions individuelles ou collectives dans le domaine des usages industriels ou agricoles qui relèvent de la réglementation des installations classées, ainsi qu'une assez faible occurrence de refus préfectoraux d'implantation de telles activités. Tout se passe comme si les pollutions d'origine agricole ou industrielle ne trouvaient pas, en Loire-Atlantique, de portes parole.

Conclusions

Thierry Kirat, André Torre, Armelle Caron

Le travail que nous avons mené sur les conflits d'usage et de voisinage, ainsi que sur leurs modalités de gouvernance dans les espaces naturels, ruraux et périurbains, nous a permis d'arriver à un certain nombre de conclusions. Une partie de ces conclusions concerne les trois terrains qui ont fait l'objet de notre étude (la Seine Maritime et le Pays de Caux, l'estuaire de la Loire, le Voironnais) et permet de tracer des éléments de conflictualité présents dans ce cadre. La partie la plus important, qui sera surtout développée ici, porte sur les caractéristiques plus générales des conflits et tensions, leur signification et les manières de les piloter ou de les accompagner. Nous commençons par présenter les caractères génériques des conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux et périurbains, avant d'aborder les modalités de résolution des conflits et de tracer les premiers éléments d'une typologie des liens entre acteurs et des formes juridiques qui les expriment.

Section 1 - Les caractères génériques des conflits d'usage et de voisinage des espaces ruraux et périurbains

1 - Des conflits generiques… Mais des manifestations et des developpements varies

Le premier enseignement de notre travail, et en un sens le plus simple, concerne *les caractéristiques même des conflits et des tensions révélées dans nos trois zones d'étude. Il s'avère en effet qu'il s'agit de conflits génériques… mais présentant des modalités de fonctionnement ainsi que des développements variés.*

Nos analyses laissent à penser que l'on peut considérer 9 types d'usages principaux des espaces ruraux et périurbains, qui tracent une typologie des activités les plus importantes au sein de ces zones. Il s'agit, sans classement hiérarchique :

- de l'activité agricole ;
- de l'activité industrielle (y compris agroalimentaire) ;
- de l'activité tertiaire ;
- de la production d'énergie ;
- de la construction d'infrastructures ;
- de la gestion des déchets et des problèmes d'épuration ;
- de la protection et réservation (ou du non usage) de la "nature" ;
- des activités récréatives ;
- de l'activité résidentielle.

Parmi ces usages, trois sont principalement concernés par les conflits, voire supports de relations conflictuelles, et ce quelle que soit la zone étudiée. *Il s'agit, respectivement :*

- *de l'usage industriel*
- *de l'usage résidentiel* (qui s'oppose souvent au précédent)
- *de l'usage de protection et de gestion de la nature* (idem)

L'usage industriel est, comme on pouvait s'y attendre, souvent montré du doigt en raison des externalités négatives qu'il provoque (pollutions diffuses, nuisances olfactives, nuisances sonores) et qui incommodent les voisins. Il est souvent dénoncé de manière préventive en raison des risques encourus par les populations riveraines, les conflits, généralement portés devant les médias ou les tribunaux, prenant alors naissance lors de la déclaration d'utilité publique ou la publicisation de l'opération. Du coup, les conflits qui émergent sont liés à l'installation de nouvelles usines ou bâtiments d'élevage, aux pollutions de diverses natures émises par ces activités, ainsi qu'aux risques industriels encourus pas les populations, une aversion pour le risque qui semble avoir fortement augmenté depuis la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse.

Les deux autres usages qui ressortent très fortement de nos enquêtes, à savoir résidentiel et de protection et de gestion de la nature, s'opposent souvent, de manière assez prévisible, à l'usage industriel. Les acteurs qui se trouvent en situations de conflit à propos de leur activité résidentielle prétendent défendre leur cadre de vie et se trouvent en différend avec l'installation de bâtiments industriels ou les nuisances provenant d'usines ou d'entreprises déjà installées. Ceux qui mobilisent des arguments en faveur des usages de protection et de gestion de la nature se veulent défenseurs du patrimoine naturel et de la qualité des milieux (eau, air, sols), qu'ils considèrent mis en danger par des activités de nature industrielle. Il en résulte des conflits qui révèlent les oppositions entre défenseurs du cadre de vie et industriels ou pouvoirs publics (qui donnent des autorisations d'installation ou de production industrielles), des conflits qui semblent s'aiguiser encore plus fortement en zones périurbaines, où la pression foncière se conjugue aux effets du *nymbisme*. En ce qui concerne la gestion de la nature, les conflits opposent souvent des associations de défense, représentantes de tout ou partie des intérêts des utilisateurs de la nature, et là encore des industriels ou des services de l'Etat (qui sont également responsables de la définition des périmètres des zones et de leur protection).

Toutefois, ces deux derniers usages (résidentiel et de protection de la nature) ne s'opposent pas seulement aux changements provoqués par la croissance de l'activité industrielle dans les zones rurales et périurbaines. En effet, il n'est pas rare de les voir s'opposer à des innovations issues des politiques d'Etat, en particulier en matière de gestion des déchets, de production ou transport d'énergie, et d'érection d'infrastructures de transport. De plus, l'usage de protection de l'environnement est lui-même souvent mis en cause et dénoncé dans le cas de procédures publiques de protection ou de préservation, la plupart du temps parce que les propriétaires ou les usagers craignent une limitation de leurs droits. On voit alors émerger le syndrome nymby (*not in my backyard*), qui se traduit avant tout par deux phénomènes : une montée des attitudes opportunistes et individualistes, ainsi qu'un accroissement de la place de l'économie résidentielle, qui occupe une position croissante au sein de nombreux territoires (voir les travaux de Davezies sur ce sujet)

La majeure partie des conflits trouvés dans nos zones d'étude est donc de nature générique, et correspond aux différents usages de l'espace et aux oppositions qu'ils suscitent. Toutefois, et au-delà de cette permanence, un certain nombre de différences se font jour entre les conflits. Elles sont principalement de deux types :

- la première est liée à la spécificité régionale. Ainsi, les conflits concernant les estuaires, ou les ports, présents dans deux de nos zones, sont très différents et connaissent des ampleurs très variables. Alors que les opérations d'extension du port de Rouen provoquent des conflits et controverses multiples dans la région, ceux liés au port de Saint Nazaire restent modestes, par exemple. De la même manière, les confits liés à la périurbanisation de Grenoble semblent aujourd'hui relativement apaisés, après une phase difficile dans les années 80, ce qui n'est pas obligatoirement le cas pour nos deux autres régions, elles aussi en pleine phase d'expansion résidentielle ;
- la seconde est liée à l'histoire proprement dite de chacun des conflits. Comme on aura l'occasion de le signaler plus bas, si les causes et les supports des conflits restent les mêmes, les manifestations en sont très variables. Les confits ont une histoire lingue, qui est à chaque fois singulière. C'est la raison pour laquelle, plutôt que de passer par les usages, nous proposons avant tout de passer par les usagers de l'espace, par les différends qui les opposent et par les actions et engagements entrepris ou à l'origine du processus conflictuel.

2 - LA DIMENSION SPATIALE JOUE UN ROLE IMPORTANT DANS LA SURVENANCE DES CONFLITS, ET ENCORE DAVANTAGE DES TENSIONS

L'ensemble des résultats présentés dans nos études montre que la dimension spatiale, et plus particulièrement les relations de proximité géographique, *joue un rôle important dans la survenance des conflits, et encore davantage des tensions.*

Alors que la relation de proximité géographique entre acteurs est souvent présentée, dans la littérature, comme présentant des avantages, en particulier en termes de transmission des connaissances et de solidarisation des acteurs, force est ici de constater qu'elle est également facteur d'opposition, voire de conflictualité entre les acteurs locaux. Cette dimension a été en partie soulignée par la littérature traditionnelle sur les effets de congestion, qui met en évidence les problèmes posés par la surpopulation sur des lieux particuliers, ou encore par les insuffisances en matière d'infrastructures. Mais, à l'exception des travaux réalisés en sociologie sur la question des proximités sociales (voir en particulier Chamboreddon et Lemaire, 1975), peu de recherches font le point sur ces questions, en particulier dans le domaine des sciences économiques. La dimension conflictuelle est peu abordée, et le plus souvent sous le seul angle des relations entre acteurs.

Or, s'il est facile d'affirmer que les conflits d'usage et de voisinage intègrent à la fois des dimensions spatiales et relationnelles, ces dernières peuvent apparaître totalement indissociables, en première analyse, et conduire à une opacité forte des déterminants. En effet, comment distinguer entre le fait que deux acteurs soient contraints par leur position géographique (ils sont proches, et doivent en subir les inconvénients) et celui qu'ils entretiennent des relations de nature économique ou sociale, dans la survenance des conflits ? Ou, pour être plus précis, comment faire la part entre la composante relationnelle (nous nous opposons parce que nous appartenons à la même communauté, avec des intérêts divergents, ou encore parce que nous appartenons à des communautés différentes), et la composante spatiale (c'est notre voisinage, notre contiguïté, qui nous pousse au conflit). Laquelle induit l'autre, ou est déterminante ? Comment les séparer ?

L'analyse en termes de proximité, et les résultats issus de nos recherches, permettent pourtant de décrire le processus dynamique par lequel s'effectue le mouvement ici décrit, et de mettre en évidence différentes phases, qui impliquent successivement les dimensions spatiales et relationnelles, et leurs assignent des rôles différents dans l'émergence des tensions et conflits (mais également dans leurs modes de résolution). La distinction entre proximités géographique et organisée est particulièrement féconde, puisqu'elle permet d'isoler les éléments qui proviennent avant tout d'un contexte spatial et ceux qui sont liés aux interactions et relations de caractère organisationnel.

La proximité géographique qui joue dans le cas des conflits d'usage et de voisinage présente une composante spatiale plus importante que celle souvent mobilisée dans les études portant sur les dimensions productives de la proximité. En effet, alors que cette dernière se caractérise par un mélange de dimensions proprement physiques et de dimensions de nature davantage sociale (infrastructures de transport, coût des déplacements…), il n'en va pas de même dans le cas qui nous intéresse. En effet, les conflits éclatent entre des agents qui se trouvent dans des situations de contiguïté, de proche voisinage, ou encore qui prétendent à des usages différents du même espace ou du même lieu. Du coup, on peut analyser plus facilement les impacts provoqués par la proximité géographique entre acteurs porteurs d'usages, de projets ou d'actions qui vont se révéler concurrents.

Le problème premier vient des divergences de vues et d'utilisation de l'espace des acteurs, qu'ils soient ou non présents de manière durable sur la zone. Ils présentent en effet des différences notables, qui vont de l'opposition sur l'usage d'un espace (par exemple une opposition entre chasseurs et randonneurs sur l'usage de la même parcelle, entre des projets d'urbanisation concurrents, ou encore entre des promoteurs et des associations désirant réserver un espace à un usage de nature ou récréatif) à l'émission et à la réception d'externalités négatives (pollutions diffuses, émissions de gaz, épandages, ruissellement érosif…), en passant par l'interdiction de l'accès à telle ou telle zone. Le fait que chaque individu ne puisse disposer à lui tout seul de la jouissance de tout l'espace ou de tous les espaces dont il a besoin est insuffisant à expliquer la totalité du problème qui se pose ici : ce n'est donc pas seulement une question de rareté de l'espace, mais également de l'usage qui lui est attribué. En effet, de nombreux espaces sont appropriés collectivement par des groupes d'acteurs, qui ne désirent pas en faire un usage personnel mais prétendent imposer cet usage à d'autres catégories d'acteurs, qui prévoient une destination différente (il

arrive de plus en plus souvent que des acteurs qui se sont pas présents en permanence sur ou à côté d'un espace prétendent y imposer une fonction, un usage, ou le réserver). C'est à moment que les oppositions se font jour.

Si la proximité géographique est porteuse de tensions, c'est parce qu'elle impose une superposition ou un voisinage des espaces sur lesquels les agents ont des projets d'usage ou se livrent à des actions individuelles ou collectives. Certains acteurs ou groupes d'acteurs ont des usages convergents ou suffisamment proches pour pouvoir s'accorder, mais ce n'est parfois pas le cas. Des tensions naissent alors des oppositions d'usage ou de projets, des oppositions provoquées par la superposition des espaces. Quand les acteurs se trouvent en situation de contiguïté ou de voisinage, il sont en relation de proximité géographique durable, ou permanente. En revanche, quand ils se trouvent en situation de superposition, la relation de proximité géographique devient temporaire, ou ponctuelle.

Les relations décrites ci-dessus, et qui impliquent l'espace dans leur définition, relèvent de la catégorie des tensions. La proximité géographique est porteuse de ces tensions, et ce sont les engagements des acteurs qui vont conduire à l'entrée en jeu des conflits. Les individus ou groupes locaux vont décider d'entrer en conflit en mobilisant la puissance publique, les tribunaux, les médias… ou tout simplement en s'opposant verbalement, par la production de signes ou de violence, à leurs voisins permanents ou temporaires.

3 - Beaucoup de conflits sont anticipes (ou preventifs)

Alors que l'on présente généralement le conflit soit comme l'aboutissement d'un processus complexe, soit comme une déclaration de guerre entre deux parties, *nos études montrent que, dans de nombreux cas, les conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux et périurbains sont « anticipés », ou dépendent d'une engagement de nature préventive.*

Le terme « anticipé » signifie ici que la survenance du conflit n'est pas soumise ou postérieure à celle d'un acte technique. On n'entre pas en conflit parce que l'autre partie a réalisé telle ou telle action, mais plutôt parce que l'on sait ou que l'on anticipe qu'elle va la réaliser. Le conflit est alors un moyen d'empêcher la survenance de l'acte technique ou de l'action que l'on craint ou à laquelle on s'oppose ; à ce titre il est de nature préventive. L'engagement (le plus souvent un recours en justice, mais également des manifestations à caractère médiatique) consiste à tenter de prévenir ou de devancer l'action de la partie adverse. Il n'intervient alors pas, comme on le prétend souvent, à la suite de phases de négociation infructueuses, ou après épuisement de toutes les solutions de nature coopérative, mais plutôt avant ces dernières. Il peut ainsi constituer une entrée directe dans la lutte, ou simplement signaler à l'adversaire que l'on est disposé à combattre et qu'il est peut-être plus raisonnable de négocier. Dans ce cas, il constitue un signal d'appel vers la solution de compromis, la prévention ne se faisant pas contre le principe même de l'acte technique mais conte sa teneur et ses caractéristiques, qui peuvent être discutées et négociées.

Ce cas est particulièrement patent dans les recours aux tribunaux déposés à la suite de déclarations d'utilité publique ou d'enquêtes publiques. Dans ce type de situations, les opposants (le plus souvent des associations de riverains ou de défense de la nature) se constituent partie civile, ou interviennent dans les médias, dès la révélation de l'affaire. Il s'agit généralement de recours contre des autorisations données par les pouvoirs publics, ou encore contre la mise en place d'infrastructures décidées par ces mêmes pouvoirs publics. Plutôt que d'attendre la construction de ces infrastructures ou le début des opérations de production, les opposants au projet préfèrent se mobiliser immédiatement et empêcher la survenance de l'acte technique dont ils désapprouvent la teneur. Le conflit, qui commence dès cet engagement, est alors anticipé ; on peut également le qualifier de préventif, puisqu'il tente d'empêcher la mise en place de l'installation ou de l'infrastructure en question. Dans tous les cas, il n'est pas lié à la matérialité d'une action, mais à son anticipation et à l'annonce de la survenance de cette dernière.

4 - La confusion entre usages et usagers de l'espace

Un autre point nous semble essentiel, qui est lié, encore plus qu'aux questions de pluriactivité ou de multifonctionnalité, aux différents statuts des acteurs, dans leurs sphères privées ou publiques. Il s'agit de *la confusion entre usages et usagers de l'espace*, très courante dans les analyses des conflits ou de leurs modes de résolution, et qui *introduit des inexactitudes de traitement et des erreurs de nature analytique dans la prise en compte des tensions et de leur dénouement.*

On constate en effet, dans de nombreuses analyses, un glissement dommageable des usages vers les usagers, glissement qui s'effectue de la manière suivante. 1) On commence par identifier un certain nombre d'usages de l'espace, comme nous avons pu le faire nous-mêmes au cours de notre travail. Il s'agit le plus souvent d'usages qui s'articulent autour d'activités humaines bien précises, telles que l'usage agricole, industriel, résidentiel, de nature… Ces catégories d'activités constituent en fait une extension de la notion de branche de production à des facteurs non productifs mais auxquels on peut attribuer une certaine valeur économique. 2) On montre qu'il y a opposition ou concurrence entre ces usages, l'usage agricole s'opposant par exemple à celui de nature ou industriel, car ils sont incompatibles sur le même espace, voire dans une relation de contiguïté. Il y aurait ainsi des problèmes de concurrence de l'espace, ou encore de voisinage, les usages s'opposant et cherchant à s'éliminer réciproquement. 3) L'étape suivante est celle d'une réification des individus, qui consiste à assimiler les usages aux usagers, à savoir aux personnes qui sont porteuses des activités humaines ainsi identifiées. On passe alors insensiblement de l'usage agricole aux agriculteurs, de l'usage résidentiel aux résidents, de l'usage de nature aux usagers de la nature, etc. en oubliant qu'une même personne peut avoir différentes casquettes, remplir différentes fonctions ou adopter différentes attitudes à des moments différents de sa vie et dans des cercles différents. 4) Le glissement suivant consiste, de manière caricaturale, à dégager des types d'attitudes par catégories sociales ou professionnelles, des attitudes qui conduisent à autant d'oppositions. Les agriculteurs, porteurs d'usages et de pratiques agricoles, s'opposent aux résidents, qui désirent habiter au sein d'espaces ruraux (ou encore plus souvent périurbain) et sont porteurs d'usages résidentiels, alors que les industriels, porteurs d'usages productifs (souvent polluants), s'opposent aux usagers des espaces, porteurs des usages ou non usages des espaces naturels. On en arrive, alors, de manière logique, à opposer des catégories d'acteurs, en présentant une vision réductrice et faussée de la réalité des espaces ruraux ou périurbains. C'est sur cette base commode qu'ont pris naissance les mythes de l'opposition systématique des intérêts des ruraux (majoritairement agriculteurs) et des nouveaux ruraux (provenant d'un milieu urbain), ou encore des agriculteurs et des chasseurs par exemple.

Toutes nos études montrent pourtant l'existence de trois phénomènes concomitants :

- un même acteur est souvent porteur d'usages différents : un agriculteur peut également être chasseur, ou défenseur de la nature ; un industriel peut pratiquer la randonnée ; un résident peut se livrer, dans le cadre de son activité professionnelle, à une activité productive polluante…
- un même acteur va présenter des facettes différentes au sein de différents groupes sociaux ou professionnels. Son comportement et son engagement vont alors varier selon qu'il se retrouve en train de débattre de ses intérêts au sein d'une association de défense de l'environnement ou en pleine activité productive au sein de son entreprise ou de son exploitation agricole ;
- les acteurs qui appartiennent à des catégories « homogènes » vont présenter des comportements et avoir des réactions différentes à des sollicitations ou à des évènements qui les affectent. Tous les nouveaux ruraux ne cherchent pas à développer les services dans les campagnes ; une partie d'entre eux préfère une nature ou des villages sanctuarisés. Tous les habitants « anciens » des campagnes ne sont pas réfractaires à l'installation de nouvelles activité : une bonne partie d'entre eux constitue justement le terreau de ce changement, etc…

Pour l'ensemble de ces raisons, les conflits doivent être saisis entre usagers et non pas enter usages. Le prix à payer est important, car il se traduit par une perte en clarté et par un accroissement de la complexité des relations ainsi décrites. Pourtant, il s'agit de la représentation la plus proche de la réalité dont nous disposons aujourd'hui et c'est sur la base des interactions et des coordinations entre acteurs insérées dans des rets de nature institutionnelle que doit se bâtir l'analyse des conflits.

5 - TENSIONS ET CONFLITS ONT DES EVOLUTIONS CONTRASTEES ET SE MANIFESTENT COMME DES MOMENTS PARTICULIERS D'UN PROCESSUS DE GOUVERNANCE

L'enseignement suivant de notre travail concerne les caractéristiques mêmes des *tensions et conflits* qui*, loin d'être des moments particuliers, ou des processus linéaires, révèlent au contraire des évolutions contrastées et se manifestent comme des moments particuliers d'un processus de gouvernance fait de phases alternées de conflictualité et d'apaisement, voire de négociation*. La distinction entre tensions et conflits (fondés sur l'engagement d'une ou plusieurs des parties prenantes) est au cœur du processus d'interactions et de socialisation entre individus ou groupes porteurs d'intérêts, d'usages et de projets différents, un processus qui ne présente aucun caractère de

linéarité et qui se met en place sur des bases alternées d'opposition et de réconciliation entre les parties prenantes.

Commençons par les caractéristiques mêmes du processus ainsi décrit. Il est le fruit d'une interaction permanente entre des forces poussant à la conflictualité et d'autres incitant à la coopération, des forces qui s'incarnent au quotidien par l'existence de tensions et de négociations prenant des formes multiples (controverses, disputes, discussions, groupes de réflexion…). Cette alchimie complexe est à la base des évolutions du système et qualifie les formes prises par le processus au cours du temps. En fait, tel un Janus bifrons, ce dernier présente toujours deux faces, une de nature conflictoïde et une de nature coopérative, facettes complémentaires mais dont l'importance réciproque varie selon les périodes et les situations. Les relations locales s'élaborent et se déroulent sur la base de ce double phénomène et incorporent toujours des doses variées et plus ou moins importantes de tensions et de recherche de coopération. On peut ainsi dire que les conflits sont la face cachée de la négociation, de même que les relations de coopération doivent toujours s'accommoder d'une part de tensions et de recherche de leur résolution. Ainsi, le processus relationnel fonctionne en fonction de l'articulation de ces deux dimensions : aux phases basses de conflictualité correspondent des phases hautes de négociation, alors qu'aux eaux mortes de la coopération répondent les déchaînements de nature conflictuelle.

Ainsi donc, le processus est non linéaire, et fait de ruptures et de passage d'un état à l'autre. Et à cette non linéarité d'ensemble répond celle des tensions et conflits proprement dits. En effet, et contrairement à une opinion couramment avancée dans la littérature, le conflit n'est pas un moment exceptionnel, ou une rupture radicale et brutale avec un quotidien fait de coopération ou, dans le pire des cas, de concurrence. Il s'inscrit au contraire dans une temporalité et se présente comme l'héritage ou la conclusion des phases antérieures d'échanges et d'oppositions. Tensions et conflits ont souvent une histoire longue, faite de pics conflictuels et de moments d'apaisement. On peut distinguer, à cet égard, un certain nombre de situations

- dans certains cas, les tensions montent graduellement et s'accumulent, jusqu'au moment où l'une des parties décide de s'engager et de passer au conflit proprement dit. Dans ce cas, le pic de conflictualité marque une période de déchaînement des oppositions, période qui peut se conclure par la résolution du conflit, ou le plus souvent par le retour à une phase de négociation d'ampleur plus ou moins prononcée ;
- parfois, le conflit marque le début du processus, comme dans le cas des conflits anticipés, qui se caractérisent par des engagements (le plus souvent des recours en justice) précédant le cours de l'acte technique. Dans ce cas, on entre directement dans le conflit, qui peut être à nouveau réglé et résolu au cours d'une phase ultérieure, mais prend le plus souvent une forme endémique et perdure un certain nombre d'années ;
- il arrive également que le conflit soit de courte durée. Par exemple, le recours en justice qui se met en place suite à l'annonce ou à la construction d'une infrastructure peut aboutir à une indemnisation qui satisfait les deux parties, ou encore se solder par une décision qui conduit l'une des deux parties à abandonner le terrain et à quitter les lieux.

6 - LES CONFLITS SONT TOUJOURS LIES A LA NOUVEAUTE, ET EN PARTICULIER A LA SURVENANCE DE NOUVELLES ACTIONS

Les conflits sont toujours liés à la nouveauté, et en particulier à la survenance de nouvelles actions. Dans de nombreux cas, ils sont la conséquence des innovations (sociales, organisationnelles, technologiques) qui se mettent en place au niveau des systèmes locaux, en particulier quand il s'agit de conflits qui prennent une certaine ampleur et dépassent l'affrontement interindividuel.

Il faut ici faire une distinction entre deux types de conflits et de tensions :

- Les premiers ressortent des oppositions entre voisins, et relèvent des relations interpersonnelles. Il s'agit par exemple de l'interdiction d'accès à un champ ou un chemin, de la construction contestée d'un bâtiment, de l'épandage d'engrais, d'une contestation de remembrement, d'un problème de frontière ou de bordure… Ces situations naissent toutes de la nouveauté, *i.e.* du fait que l'une des deux parties se livre à une nouvelle action, qui n'était pas anticipée par le voisin, ou encore qui rompt le champ des habitudes. Cette rupture entraîne des tensions, et éventuellement des actions qui marquent l'entrée dans le conflit. Toutefois, on ne peut ici parler d'innovation au sens où, s'il s'agit bien d'une action nouvelle,

elle ne présente pas de caractère d'originalité et ne fait que reproduire des cas similaires, qui se sont déjà déroulés entre d'autres acteurs ;

- les seconds présentent en revanche un caractère innovant bien établi. Il ne s'agit plus de relations de voisinage, mais de projets de nature plus importante par leur volume, et qui introduisent une innovation au niveau des terrains considérés. Le terme innovation doit ici être compris au sens schumpétérien : il ne s'agit pas d'une nouveauté « absolue », mais d'une nouveauté au sein du secteur ou de l'aire géographique considérés, il ne comporte également aucune connotation positive ou négative. Ainsi, le projet de construction d'une autoroute, d'une ligne de TGV, d'une usine d'incinération… constitue-t-il une innovation au niveau local, et va entraîner des réactions au regard de ce caractère innovant. Mais l'innovation n'est pas seulement technologique ; elle peut être sociale, avec la mise en , ou encore organisationnelle, avec la proposition de nouvelles modalités de gestion des terres, des lieux de passage, ou encore de remembrement, qui ont des conséquences spatiales immédiates. Les conflits qui naissent suite à ces innovations prennent alors le plus souvent des formes différentes des précédents. Etant de nature plus générale, ils intéressent immédiatement un plus grand nombre d'acteurs, qui se sentent concernés ou agressés par cette innovation, et vont s'y opposer ou la soutenir. Les opposants ont tendance à se regrouper au sein de communautés, de groupes ou d'associations, qui vont les représenter lors des débats, des confrontations, ou défendre leurs intérêts devant la justice par exemple. De manière logique, les formes prises par le conflit sont alors davantage publiques que les précédentes. La médiatisation joue un grand rôle, avec mobilisation éventuelle de la presse, des radios ou de la télévision, et les activités de lobbying deviennent prégnantes. Dans ce cas également le recours aux tribunaux, plutôt que d'intervenir avant le déclenchement de l'action proprement dite se fait le plus souvent de manière préventive, au moment de son annonce. Le niveau d'innovation appelle une réponse immédiate et massive, étant donné le nombre d'opposants et la remise en cause qu'elle impose des habitudes d'un grand nombre de personnes.

7 - LES CONFLITS APPORTENT LE CHANGEMENT ET CONSTITUENT UNE MANIERE DE MODIFIER LES REGLES ET REGULATIONS

On vient de voir que *les conflits* interviennent en phase d'innovation. De manière logique, ils *apportent le changement et constituent une manière de modifier les règles et les régulations en vigueur, en particulier au niveau local.*

La gouvernance des territoires suppose des procédures de coopération entre acteurs porteurs d'usages, de représentations et de projets différents, des acteurs qui établissent des accords ou des compromis autour de formes de régulation forcément instables et sujettes à remises en question. Ces accords, ces compromis, sont le fruit de négociations, concernant des personnes ou, le plus souvent, des groupes. Elles supposent un dépassement provisoire des tensions, un apaisement des conflits, dans le but d'arriver à une solution commune. On retrouve ici le processus de gouvernance fait de phases alternées de conflictualité et d'apaisement, les négociations se déroulant durant les périodes d'apaisement et ayant pour objet de garantir une diminution des troubles favorable à la réalisation des objectifs communs à l'ensemble de la population locale. Dans le but de réaliser ces objectifs généraux partagés par le plus grand nombre (développement local, amélioration des qualités de vie…), les acteurs acceptent de renoncer à une partie de leurs exigences ou de leurs revendications, et de prendre en compte une partie des demandes de leurs opposants. Dans d'autres cas, le règlement du conflit devient effectif, et fait taire une des parties prenantes (logique de *loyalty*, pour reprendre les termes d'Hirschman), voire lui impose le départ (logique d'*exit*). Les conflits trouvent ainsi une issue provisoire, favorable aux projets et à la projection commune des acteurs locaux. Des règles communes sont alors trouvées, ou revalidées, qui contribuent au fonctionnement du système. Les actes techniques peuvent se dérouler, et assurer les fonctions de développement local.

Ce système de gouvernance fonctionne avec des tensions permanentes, qui contribuent à réévaluer la place de l'un ou de l'autre acteur ou groupe dans la structure d'ensemble, ou encore à réaménager les importances respectives des projets en cours d'exécution. Il exclut toutefois, en rythme de croisière, les conflits majeurs, qui empêchent le bon déroulement des opérations. Nous ne voulons pas dire par là qu'il y a une phase générale pour les conflits, suivie d'une période favorable à la négociation, dans les affaires locales. Mais plutôt que certaines affaires se trouvent en situation de coopération et de négociation alors que, dans le même temps, d'autres subissent un pic de conflictualité. Les affaires qui se trouvent dans une

phase de conflictualité sont provisoirement en *stand-by*, dans l'attente d'un compromis permettant de reprendre la phase de négociation et de coopération.

L'irruption des conflits - liée à des innovations immédiates, à venir ou déjà en place depuis un moment - est une occasion de remettre en question ou de changer les règles de gouvernance. Cette contestation des règles en vigueur, qui se fait au nom du refus d'un projet ou d'un acte technique, va permettre de contester les régulations en place, de tester leur solidité (en particulier celle des accords entre personnes ou groupes d'acteurs) et éventuellement de leur substituer d'autres règles, de fonctionnement et d'action. Si ce dernier cas se produit, on va assister à un changement qui concerne à la fois les sphères de l'action et de la négociation :

- dans la sphère de l'action, on va remettre en question certaines manières de faire et certains actes techniques. On ne va plus construire des bâtiments dans tel site sans procéder à une enquête publique, on va durcir les procédures d'agrément, on va renoncer à certains systèmes de culture, on va renoncer à l'émission des pesticides dans certaines zones, etc.
- dans la sphère de la négociation, on va assister à un changement des manières de procéder pour obtenir des compromis, ou une modification à des équilibres entre groupes de personnes. Les structures de gouvernance vont être remises en question, avec les règles qui les gouvernent et les hiérarchies des acteurs ; les dispositifs locaux vont évoluer, en intégrant de nouveaux membres et de nouvelles solutions techniques. Dans ce cas, les groupes qui gouvernent les dispositifs vont se recomposer à l'issue de la phase conflictuelle. Les rapports de pouvoir vont également évoluer…

8 - LES CONFLITS SONT DES LUTTES DE POUVOIR

Les conflits ne mettent pas en jeu des personnes privées ou publiques placées dans un cadre de relations symétriques et exemptes de pouvoirs. C'est particulièrement le cas de ceux qui se situent dans le champ de l'action publique et impliquent la mise en œuvre de dispositifs de droit public : opérations d'aménagement et d'urbanisme, réalisation d'infrastructures d'intérêt public, réglementation de la chasse, autorisation administrative d'établissement d'activités industrielles, agricoles ou extractives, sont autant de cas dans lesquels les intérêts résidentiels ou pour le cadre de vie sont mis en balance avec des réalisations visant l'intérêt public ou une contribution à l'activité économique, à l'emploi, ou aux ressources fiscales des collectivités territoriales.

Ces différentes réalisations ne sont pas homogènes dans la mesure où :

- les dispositifs juridiques et les conditions de la compensation des « perdants » ne sont pas basés sur un modèle unique et se différencient en fonction des opérations concernées ;
- les conditions de l'action collective en direction d'une prise en compte des intérêts locaux, notamment ceux liés au cadre de vie, sont contingentes et varient en fonction de la composition socio-démographique des populations.

S'agissant du premier point, un bilan du droit administratif[193] montre que trois catégories de perdants sont présentes dans le droit positif : les exploitants agricoles, les riverains d'infrastructures aéroportuaires, et les riverains de points noirs des réseaux routier et ferroviaires nationaux :

- l'article L. 123-24 du code rural (décret n°92-1283 du 12 déc. 1992) prévoit que :"lorsque les expropriations en vue de la réalisation des aménagements ou ouvrages mentionnés à l'article 2 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature sont susceptibles de compromettre la structure des exploitations dans une zone déterminée, l'obligation est faite au maître de l'ouvrage, dans l'acte déclaratif d'utilité publique, de remédier aux dommages causés en participant financièrement à l'exécution d'opérations de remembrement et de travaux connexes." ;
- l'article L571-14 du code de l'environnement (loi n°2003-1312 du 30 décembre 2003) et l'article 1609 quatervicies A du code général des impôts prévoient une obligation des exploitants des aérodromes de contribuer financièrement aux dépenses d'insonorisation des riverains éligibles, c'est-à-dire placés dans le territoire du plan de gêne sonore prévu à l'article L571-15 du code de l'environnement. Or, les exploitants d'aérodrome ayant capacité à percevoir une

[193] Kirat, T. et N. Levratto (2004), Les conflits d'aménagement, de l'utilité sociale à l'équité locale : le calcul économique et les dispositifs juridiques au défi de l'équité dans les nuisances des infrastructures, communication aux Journées d'étude "Conflits d'usage et de voisinage", Paris, 11-12 octobre.

taxe sur les nuisances sonores aériennes payées par les compagnies aériennes, les compensations des riverains sont assises sur les usagers des transports aériens ;

- les "propriétaires de locaux d'habitation du parc privé, ainsi que de locaux d'enseignement, de soins, de santé ou d'action sociale" recensés par le préfet comme "points noirs du bruit des réseaux routier et ferroviaire nationaux" sont visés par un décret du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 3 mai 2002 (décret n°2002-867 du 3 mai 2002). Ce texte prévoit que les agents concernés peuvent bénéficier de subventions pour les travaux nécessaires à l'isolation acoustique, à hauteur de 80% à 100% selon les cas.

En dehors de ces catégories, aucun dispositif juridique ne fait peser sur les maîtres d'ouvrage l'obligation de contribuer sous une forme financière à la compensation des dommages causés par la réalisation ou d'exploitation de l'infrastructure. Cependant, le Code de l'environnement fait désormais peser sur l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements, et les établissements publics en dépendant (relatifs à l'agriculture, à la sylviculture, à la pêche, à l'énergie ou à l'industrie, aux transports, à la gestion des déchets ou à la gestion de l'eau, aux télécommunications, au tourisme ou à l'aménagement du territoire) de réaliser une évaluation environnementale des plans, schémas, programmes et autres documents de planification qu'ils adoptent (art. 122-4 c. env., inséré par ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004).

S'agissant du deuxième point, la capacité de *voice* devant les tribunaux administratifs et/ou à entreprendre de négocier les conditions de la réalisation du projet avec le maître d'ouvrage semble corrélée au niveau socio-professionnel des populations concernées (Charlier 1999, Lecourt 2003). L'engagement dans la contestation des enquêtes d'utilité publique, des déclarations d'utilité publique, des documents d'urbanisme, ou des autorisations administratives d'exploiter, est variable dans l'espace ; cette variabilité peut être mise en rapport avec la densité et le niveau socio-professionnel des intéressés, le plus souvent usagers résidentiels de l'espace périurbain.

En définitive, deux aspects des phénomènes de pouvoir dans la conflictualité peuvent être distingués. En premier lieu, des inégalités marquent les conditions dans lesquelles les intérêts sont protégés : l'intérêt public est prédominant sur les intérêts privés, même exprimés par voie d'action collective devant les juridictions administratives. En deuxième lieu, les garanties procédurales prévues par le droit relatives aux intérêts privés (enquête d'utilité publique et commissions de débat public) n'assurent pas une représentation systématique des intérêts des populations concernées. Le cas de la procédure d'enquête publique est à cet égard significatif. Elle consiste en effet à créer un cadre dans lequel les intéressés peuvent exprimer un point de vue sur le projet, mais ces dispositifs se heurtent à des limites[194] : ils impliquent l'expression de points de vue individuels, dont le commissaire enquêteur est tenu de faire mention et de donner les réponses que le projet du maître d'ouvrage permet de formuler.

Section 2 - Les modalités de résolution des conflits : vers une typologie des liens entre acteurs et des formes juridiques

Quand on considère l'ensemble des conflits et leurs processus d'évolution, on constate que de nombreux conflits, en raison de leur insertion dans une dynamique longue, ne trouvent pas de solution ou de modalité de résolution, quand bien même ils sont tranchés par une décision de justice, cette dernière pouvant être remise en question par certaines parties prenantes, qui vont alors porter le débat sur d'autres terrains, comme la contestation médiatique ou la violence physique par exemple. Ainsi, l'ensemble des conflits est loin de trouver une solution. Pourtant, et de manière parallèle, les conflits et les tensions n'ont pas vocation à exister de manière éternelle et à s'empiler sans jamais se dénouer. Ils finissent toujours par trouver une issue, que ce soit à l'issue d'un pic de conflictualité ou au contraire au cours d'une phase plus banale de tension. Dans ce cas, les modalités de résolution des conflits sont de nature très diverse et couvrent un continuum de situations présentant une grande variabilité. Il peut s'agir, à une extrémité de

---

[194] A cet égard, un membre du Conseil général des Ponts et Chaussées rappelle à juste titre que le débat public ne doit pas se voir donner un « rôle excessif » et que la réflexion sur les conditions procédurales de la consultation des populations concernées par des décisions publiques ne doit pas se substituer aux conditions de fond du processus décisionnel : « …les débats publics, même bien conduits, ne sont pas le lieu de la décision publique. Si on leur assigne … la fonction de faire émerger les problèmes, et ainsi de contribuer à la conception, encore faut-il que les maîtres d'ouvrages et les concepteurs soient armés non seulement pour concevoir des projets techniquement valables et économiquement efficaces mais aussi pour les rendre « équitables » ou «supportables» Giblin, J.-P. : Faut-il un élargissement des modes d'évaluation des investissements publics, *Communication aux Journées de l'AFSE "Economie et aide à la décision publique"*, 18-19 mai 2004, p. 17.

l'échelle, d'actions collectives impliquant un engagement fort de la puissance publique ou des pouvoirs politiques, tout aussi bien que, à l'autre bout, d'arrangements entre voisins désireux de mettre un terme à l'affrontement et d'entrer dans une relation plus sereine.

1 - ARRANGEMENTS LOCAUX ET ACTIONS COLLECTIVES CONCERTEES

i) *La situation la plus simple est celle qui naît du conflit entre deux voisins et de sa résolution à l'amiable*, une situation dans laquelle les contraintes induites par la proximité géographique se voient compensées par la mise en place de « petits arrangements entre acteurs » (Beuret, 1999). Ces arrangements visent parfois à apaiser des tensions et à prévenir des conflits, parfois à résoudre des conflits déjà en cours, et toujours à tenter de rendre compatible les exigences des différents utilisateurs de l'espace. Les relations de bon voisinage, la sociabilité locale jouant le rôle de cadre de négociation, les institutions (le rôle déterminant du Maire par exemple), peuvent s'avérer capable de gérer ces situations conflictuelles à travers l'élaboration de modes de savoir vivre ou de normes locales d'essence coutumière.

Les arrangements qui en découlent peuvent être purement informels, résulter des pratiques quotidiennes et se traduire par une répétition des engagements, qui introduit une dose croissante de confiance dans la relation de coopération ainsi poursuivie. Il peut encore s'agir d'une relation formalisée par un contrat, qui n'implique pas obligatoirement des transferts financiers mais repose sur un partage écrit des droits et des devoirs. Ce cas est patent quand se font des arrangements de voisinage autour d'une coulée de boue ou d'une ravine dans le pays de Caux par exemple.

Ce genre de coordination de bon voisinage reste encore important dans le monde rural, la perception du voisinage par les exploitants agricoles se limitant par exemple aux parcelles contiguës, alors que le reste du voisinage reste « anonyme » (voir les exemples donnés par Cartier 1999). Néanmoins, non seulement il ne va pas de soi, certains agents pouvant se trouver incités à jouer un jeu opportuniste plutôt que poursuivre l'intérêt collectif en raison de leur situation avantageuse, mais encore il repose souvent sur l'établissement de bonnes relations antérieures. Le cas des bassins versants est caractéristique de ce type de situations, dans lesquelles les solutions trouvées au niveau individuel, en dehors des appuis institutionnels, sont souvent héritées des interactions antérieurs ou de l'interconnaissance enter les acteurs locaux.

ii) *Une situation plus complexe se fait jour dans le cas d'action collective organisée*, c'est à dire de mise en place d'un collectif dans l'objectif de résolution ou de prévention d'un conflit autour d'usages différents de l'espace. C'est le cas dans des espaces où la contrainte anthropique forte situe d'emblée les problématiques dans le domaine de la négociation collective car la dimension spatiale impose aux acteurs locaux une certaine unité de fonctionnement, qu'il s'agisse d'un bassin versant, d'une zone humide, d'une zone d'intérêt écologique… La contiguïté, très forte dans la situation précédente, se voit remplacée par une proximité géographique, plus faible, qui implique une occupation plus ou moins complète dudit espace et conduit à des tensions ou des conflits au niveau local. On considère alors parfois qu'il est avantageux de raisonner en commun la gestion de ces ensembles et de trouver des solutions aux tensions ou aux conflits déjà en cours, à partir d'une concertation des différentes parties.

Il peut s'agir, entre usagers qui s'accordent sur des modalités d'action ou sur la mise en commun de certains espaces, de coordination non formalisée assurée par l'adhésion à des règles non écrites, d'origine culturelle ou fondées sur la répétition des engagements et l'établissement d'une réputation au sein d'un réseau local souffrant peu les conduites opportunistes. Une telle situation a probablement été à l'origine des actions entreprises collectivement par les agriculteurs périurbains du Voironnais, des actions communes qui ont trouvé plus tard un débouché avec la création d'une structure commune, l'ADAYG. Ces échanges reposent généralement sur une autorité reconnue (par exemple le Maire du village, dans le cas présent un agriculteur responsable syndical estimé et reconnu pour son action), garante des bonnes conduites, d'une certaine équité dans la transaction, mais également d'une utilisation plus rationnelle de l'espace, qui concerne l'ensemble des personnes présentes sur le territoire de la commune. L'action collective peut encore reposer sur des accords plus formels, fondés sur des contrats ou sur des formes institutionnelles déjà existantes. Dans le cas de relations contractuelles, c'est l'adhésion à des règles explicites communes, acceptées par tous les membres du groupe, qui scelle l'accord. Le contrat, réducteur d'incertitude, constitue alors le garant du respect de l'accord et de la possibilité de poursuites légales en

situation de conflit. Dans le cas d'utilisation de formes institutionnelles, ce sont les statuts mêmes des formes de coopération qui constituent la garantie d'un accord auquel adhèrent les différentes parties, ainsi que des sanctions prévues en cas de non respect, comme le montre l'exemple, dans le domaine agricole, des Coopératives d'utilisation en commun de matériels ou de terrains d'épandage.

Ici encore, les limites à ce type de coordination sont nombreuses, ne serait-ce que parce que le raisonnement des acteurs locaux se fait plus souvent en termes d'appartenance à des groupes d'intérêts (agriculteurs, acteurs d'amont ou d'aval, propriétaires, locataires, chasseurs, touristes…) que de distance. La proximité organisée vient s'imposer à la proximité géographique, même subie, et implique des modalités d'organisation qui i) font la part belle aux coordinations à distance et ii) jouent un rôle de frein aux arrangements purement locaux au profit de l'instauration de règles. L'importance des groupes professionnels se révèle déterminante, car elle conditionne l'accès à des informations ou des prestations techniques, mais encore davantage à une confiance réciproque, qui permet la mise en place de certains arrangements se situant souvent à un niveau plus large que le micro-local.

2 - Acteurs locaux se saisissant de l'outil pense par la puissance publique pour s'organiser ou se coordonner

Les outils donnés par la puissance publique constituent souvent un excellent médium de coordination au niveau local, même s'ils sont souvent interprétés ou utilisés de manière différente selon les régions ou les zones géographiques. Ces outils, ce sont généralement les règlements édictés par les autorités nationales ou communautaires, dont se saisissent les acteurs pour ériger leurs stratégies. Leur relative neutralité les désigne à la fois comme des ferments de conflits (on s'oppose à une directive, ou à son interprétation locale), des instruments susceptibles d'être utilisés dans l'engagement (on s'appuie sur une directive pour dénoncer les actions entreprises par un agent ou un groupe d'acteurs) et des facteurs de résolution des conflits ou d'apaisement des tensions.

Dans le cadre de l'utilisation des outils de puissance publique pour s'organiser ou se coordonner, penchons-nous, pour commencer, sur les coordinations d'agriculteurs autour de cahiers des charges, qui résultent de règles édictées par les pouvoirs publics en matière d'environnement, de protection des espaces ou des paysages. Dans notre étude, les efforts de coordinations locales autour des inondations boueuses dans le Pays de Caux révèlent comment agriculteurs et autres usagers de l'espace s'emparent des structures institutionnelles mises à leur disposition pour tenter de dépasser leurs divergences et apporter une réponse commune à un problème générateur de fortes tensions, celui du ruissellement érosif. Les difficultés de coordination entre agriculteurs pour la maîtrise des eaux de ruissellement, liées notamment à l'agencement spatial des territoires d'exploitation et au cloisonnement des réseaux professionnels locaux, traduisent une faible concordance des deux types de proximité, géographique et organisée. Il en résulte que sur les bassins versants (caractérisés par la contiguïté des territoires d'exploitation et une inégalité forte face à l'espace) la maîtrise des flux d'eau trans-exploitation nécessite une coordination assurée par une partie extérieure aux agriculteurs concernés, capable de dépasser leurs intérêts personnels et les fédérer autour d'actions collectives. C'est le but des organisations mises en place dans le cas des contrats ruraux et des syndicats de bassin versant, qui impliquent agriculteurs et autres usagers de l'espace autour d'opérations impulsées par les Agences de l'eau et des structures locales telles que la Préfecture, des communautés de communes ou des districts. Dépassement des conflits, recherche de solutions communes, mise en place d'opérations concertées ou de type coopératif, tels sont les objectifs poursuivis au niveau de la gestion de la ressource en eau. C'est à ce prix que la proximité géographique subie, porteuse d'un certain nombre de nuisances, en particulier concernant le ruissellement érosif, peut susciter (ou non) une proximité organisée qui implique des relations de partenariat ou de complémentarité entre les acteurs locaux. La question de zonages de nature institutionnelle reste toutefois fortement présente et nécessite un espace de référence dépassant le cadre de la municipalité, tant les frontières physiques des bassins versants peuvent interférer avec les limites administratives.

Un autre exemple, moins convaincant car mêlant à la fois une utilisation à des fins de résolution et une utilisation à des fins de nature davantage procédurale, peut être trouvé dans les mesures agri-environnementales. Ces dernières visent à mettre en correspondance des pratiques agricoles avec des qualités de l'environnement naturel, au moyen d'un dispositif institutionnel de négociation-coordination entre agents de diverses natures. L'idée, présente dans les directives de l'Union européenne et dans des

programmes impulsés au niveau national, est que toute prestation environnementale excédant le niveau de base des bonnes pratiques agricoles et le respect de la législation en matière de protection de l'environnement, devrait être rémunérée ou faire l'objet d'incitations visant à accroître l'intérêt pour les actions qui contribuent à la compatibilité entre production agricole et préservation des ressources naturelles. Les acteurs locaux sont alors incités à s'emparer de ce type de mesures et à leur donner un contenu local au sein des zones définies par les pouvoirs publics. Le travail de négociation s'avère néanmoins souvent difficile, faute d'une conception partagée du problème environnemental à traiter entre différents usagers de la nature et d'un travail social de traduction des enjeux et des rôles de ces derniers dans le déroulement de l'opération (Alphandéry et al. 1998). La nécessité d'actions préalables de ce type, souvent menées par des agents techniques, illustre bien la difficulté de convergence des anticipations des acteurs, porteurs de vécus différents et insérés dans des réseaux poursuivant des objectifs divergents. Par ailleurs, des conflits naissent sur les frontières des zones ainsi repérées, qu'il s'agisse d'exploitants se trouvant en dehors de la zone et ne pouvant donc bénéficier des mesures, ou d'exploitations dont les limites viennent intersecter celles de la zone d'action retenue. On voit bien, ici, comment ce type de mesure présente des potentialités en termes de résolution des tensions et conflits, mais peut également se révéler un ferment important de conflictualité au niveau local, à partir du moment ou des acteurs vont se trouver exclus des bénéfices qu'elle procure, ou vont contester le bien fondé des actions entreprises. Dans ce cas, la régulation locale revêt une grande importance, les collectivités devant non seulement mettre en vigueur des dispositifs publics mais également jouer un rôle d'intercession et de traduction des attentes des usagers et des propriétaires de certains biens.

3 - LE RECOURS AUX TRIBUNAUX

Tous les conflits ne peuvent se réduire à la composante relationnelle ou interactionniste. Souvent, la dimension institutionnelle et de la règle prennent une importance particulière, et jouent un rôle de révélateur des conditions mêmes du processus conflictuel. Le recours aux tribunaux est souvent présenté comme une conséquence de l'échec de la solution coopérative. Dans ce type de raisonnement, le recours aux juridictions administratives ou judiciaires apparaît comme l'ultime recours dans des cas de radicalisation, dont le risque augmente à mesure de la médiatisation du conflit, de sa généralisation et de son développement dans le temps (Charlier 1999) et conduit à des situations d'opposition-affrontement où la plage d'accord possible se réduit considérablement.

i) Les fonctions du recours aux tribunaux

Pourtant, et comme le révèlent clairement les résultats de notre travail, ce recours peut avoir trois autres fonctions :

a) il peut jouer comme un déclencheur des conflits. C'est en particulier le cas de conflits d'anticipation, qui reposent sur une actions de nature « préventive », avant même que l'action jugée nuisible ne soit avérée, ni même engagée. Si l'on peut alors recourir à la presse, ou à tout autre média, pour dénoncer un projet à partir d'une déclaration d'utilité publique par exemple, le recours aux tribunaux est souvent le meilleur moyen de porter sur la place publique les éléments d'un débat ou d'une opposition, l'outil juridique constituant alors le fer de lance de l'engagement dans la relation conflictuelle ;
b) le recours aux juridictions administratives peut intervenir comme élément d'une stratégie plus large de négociation avec l'autorité publique en charge d'un projet d'aménagement, de création d'une infrastructure ou d'autorisation d'exploiter une activité réglementée. Cet aspect concerne les conflits impliquant des acteurs organisés et dotés de compétences juridiques, comme certains comités de défense des intérêts locaux ou certains associations généralistes de protection de l'environnement. En la matière, l'obtention d'une décision de justice peut s'apparenter soit à un processus de définition des positions initiales susceptibles d'être négociées, soit à une stratégie de temporisation ou de dissuasion visant à obtenir du maître d'œuvre des améliorations techniques du projet ou des compensations plus satisfaisantes. Dans ces cas, le recours à la justice ne constitue pas une issue, mais seulement une phase du conflit, voire un pic de conflictualité suivant ou précédant des phases de tensions. Le rôle du juridique est alors éminent, et ne peut être totalement séparé de autres modalités de pilotage ou de résolution des conflits et tensions. De toutes manière, toute négociation fait référence à des bases légales, chacune des parties se trouvant en mesure de revendiquer, en tant que ressources pour l'action, des droits contre les prétentions ou les actes de l'autre ;

c) le recours au juridique ne relève pas d'un processus uniforme mais de systèmes d'action pluriels, notamment dans le contentieux porté devant les juridictions administratives. Cette pluralité concerne les moments contentieux dans le déroulement des opérations impliquant d'une manière ou d'une autre l'administration (collectivité locale, préfet, administration centrale) et les acteurs du conflit. L'action devant les tribunaux peut se situer soit en amont du projet (par la contestation du déroulement d'une l'enquête publique, d'une déclaration d'utilité publique ou d'une autorisation d'exploiter) soit après que le projet ait été lancé ou réalisé (par la demande d'une indemnisation des préjudices subis ou de la réduction des nuisances). Les schémas d'action peuvent également être pluriels, et impliquer des agents dans des situations a priori contradictoires ; à titre d'exemple significatif, un préfet qui prend un arrêté autorisant l'implantation d'une installation classée est dans la position de l'« auteur » de nuisances futures, alors qu'il est dans celle du garant du cadre de vie local lorsqu'il agit en annulation d'un permis de construire un bâtiment à usage agricole délivré par un maire.

Dans ce dernier cadre, on peut constater que les acteurs des conflits, c'est-à-dire de l'engagement de procédures devant les juridictions administratives, ne se révèlent pas homogènes dans les espaces considérés (tableaux suivants).

Objets de l'engagement des acteurs du contentieux : une synthèse

	Isère	**Loire-Atlantique**	**Seine-Maritime**
APE (faune et flore)	Chasse	Chasse dans les zones humides Constructions et aménagements dans les zones humides	Chasse dans les zones humides
APE (paysages)			
Communes	Installations classées	Extension Port autonome de Nantes Saint-Nazaire Routes	Installations classées Routes
Comités de défense d'intérêts locaux	Ligne électrique Aménagements hydrauliques Installations classées Routes	Routes	Installations classées Routes
Exploitants agricoles	Animaux sauvages Remembrement Pollution de cours d'eau	Remembrement foncier	
Organisations agricoles	Abattage d'animaux sauvages		
Entreprises industrielles ou extractives			Prescriptions de dépollution
Organisations de chasse	Dates et territoires de chasse Aménagements hydrauliques	Dates et territoires de chasse Infrastructures EDF	
Organisations de pêche			Rejets industriels en mer
Résidents	Routes POS Servitudes d'utilité publique	Installations classées Routes	Extraction Routes Infrastructures ferroviaires Loisirs motorisés
Préfet	Dépollution ou mise en conformité Constructibilité en zone de montagne	Installations classées	Pollutions et risques industriels

En corollaire, les engagements d'acteurs différenciés dans les domaines de conflits d'usage identifiés sont eux-mêmes hétérogènes lorsque l'on compare la situation des trois départements.

Acteurs de la conflictualité : une synthèse

	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime
Protection de la nature, de la faune et de la flore	APE	APE	APE
Protection des sites et paysages			
Installations d'unités industrielles, agricoles ou portuaires	Communes Comités de défense	Préfet Résidents	Communes
Exploitation des ressources halieutiques			Organisations professionnelles de marins-pêcheurs
Infrastructures routières ou autoroutières	Résidents APE Comités de défense	Communes Résidents Comités de défense	Communes Résidents Comités de défense
Infrastructures énergétiques (centrales et lignes de transport EDF)	Organisations de chasseurs Résidents APE	Organisations de chasseurs	
Aménagements hydrauliques (énergie ou régulation des cours d'eau)	Organisations de chasseurs	APE	
Infrastructures de transport non routier (aéroports, ferroviaire)	Comités de défense		Résidents
Dépollution de sites industriels ou prévention des risques	Préfet		Préfet
Animaux sauvages	Organisations professionnelles d'éleveurs Agriculteurs	Agriculteurs	
Infrastructures de loisir	Résidents	APE	Résidents
Infrastructures commerciales ou artisanales		Résidents	Résidents APE

En définitive, trois constats peuvent être faits ;

a) l'existence de possibilités d'action devant les tribunaux administratifs se double de capacités effectives de saisie des juges différentes selon les départements, mais aussi selon le degré de concernement dont les projets d'infrastructures sont porteurs : l'action collective est d'autant moins probable que les nuisances sont réparties sur une population importante, compte tenu du coût de l'action collective et de la possibilité de comportements de passager clandestin (Olson, 1978) ;

b) l'action devant les tribunaux administratifs est d'autant plus probable que les auteurs en sont des usagers réguliers, dotés de compétences juridiques, comme les associations de protection de l'environnement. A cet égard, les associations généralistes de protection de l'environnement ont un taux de

succès devant ces juridictions très nettement supérieur à celui des associations de défense d'intérêts locaux (tableau suivant) ;

Taux de rejet des requêtes par les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat dans le contentieux administratif pour les trois départements (1981-2003)

	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime
Associations circonstancielles (comités de défense)	85,7%	83%	87,5%
Associations généralistes (associations de protection de l'environnement)	57,1%	22%	12,5%

c) les disparités dans les capacités à utiliser les ressources du droit administratif traduisent des situations marquées par une certaine hétérogénéité dans le traitement des intérêts locaux vis-à-vis d'opérations d'aménagements ou d'infrastructure d'utilité publique. A cet égard, la définition de l'intérêt collectif, seul à même de servir de norme légitime, est une tache complexe, notamment en raison de la difficulté à articuler et à hiérarchiser d'une part les impératifs de développement économique et d'autre part ceux de protection de l'environnement ou de défense des intérêts des résidents et du cadre de vie.

ii) Le régime de propriété des biens ruraux

Comme le soulignent Bertrand et *al.,* (2001), les biens constitutifs de l'espace rural relèvent des catégories juridiques habituelles et, partant, sont déterminés à la fois par l'identité de leur titulaire - personne publique ou privée - et, dans les cas des personnes publiques, peuvent relever du domaine privé de ces dernières ou de leur domaine public. Par ailleurs, l'orientation législative des années 80 et 90, qui a tendu à généraliser les possibilités d'accès du public à l'espace rural, a contribué à créer de nouveaux droits d'usages des biens ruraux, qui restreignent, ou atténuent, l'exclusivité de la jouissance associée à la propriété privée du bien support. Qu'ils ressortissent du domaine privé ou du domaine public, ces droits, potentiellement créateurs d'externalités nouvelles et porteurs d'une reconnaissance de nouveaux usages de la nature, sont générateurs de tensions et de conflits au niveau local.

Au-delà des conflits liés à la multiplicité des droits d'usage potentiellement concurrents auxquels les biens ruraux servent de support, il convient également de tenir compte de ce que, bien souvent, les droits revendiqués par les agents sont des droits « présumés » à accomplir certaines actions où à ne pas subir certains dommages.

C'est notamment le cas dans les situations conflictuelles résultant de l'existence de nuisances olfactives, si bien que le droit considéré (faire subir une nuisance olfactive en épandant les lisiers dans des champs mitoyens de résidences) relève du privilège, reflétant la capacité d'une partie à agir comme si elle disposait d'un droit réel. Ces situations, favorables à l'usager dont les actions sont sources de nuisances pour les tiers ou à l'origine de détériorations du bien support, révèlent parfois les prérogatives reconnues à l'occupant le plus ancien du territoire. C'est notoirement le cas lorsque l'activité source de nuisances préexiste à l'installation de la victime, qui ne dispose pas alors de moyens de droit susceptibles d'être dirigés vers la réduction ou la suppression des nuisances. Un tel rapport de force n'est pas sans évoquer, par son caractère asymétrique, les situations où la non équivalence du point de vue des droits correspond à une inégalité face à l'espace, révélatrice d'une asymétrie de fait entre les acteurs. Antériorité de l'occupation et inégalité face à l'espace constituent ainsi deux facteurs d'asymétries importants.

iii) La diversité des solutions juridiques

L'analyse économique du droit développée par Calabresi et Melamed (1973) a le mérite d'avoir montré qu'en matière de nuisances, deux règles dont la portée est différente peuvent être mises en œuvre :

- soit une *règle de propriété* qui offre au titulaire du droit la possibilité d'empêcher l'usage de l'objet protégé et ouvre ainsi la voie d'une action en injonction à cesser la nuisance, injonction qui est formulée par le tribunal à l'endroit de l'auteur du préjudice. En d'autres termes, cela qui signifie que le juge ordonne que l'activité ou l'action à l'origine de la nuisance soit immédiatement stoppée. Pour qu'une telle injonction aboutisse à la suppression de la nuisance, il faut qu'existe une réversibilité parfaite, voire instantanée, du dommage (la suppression de l'activité incriminée étant supposée suffire à faire disparaître la nuisance) ;
- soit une *règle de responsabilité* qui confère la possibilité d'une action en dommages et intérêts : l'auteur de la nuisance est enjoint d'indemniser sa(ses) victime(s) [195]. La nuisance subsiste mais la victime voit son bien-être amélioré par la compensation versée en contrepartie du dommage subi.

Ainsi, la règle qui régit les *property rights* détermine, d'une part, le degré d'interférences susceptibles de survenir entre les droits (notamment en incitant plus ou moins à la prise de précaution) et encadre, d'autre part, les modalités d'évaluation de la nuisance à l'origine des conflits, étape décisive dans le processus d'internalisation qui nous intéresse (Bromley 1991, Kirat 2003). Elle détermine également qui, entre l'auteur de l'action incriminée et sa ou ses victime(s), supportera le coût de la nuisance et de son règlement. Cette distinction peut être approfondie et complétée afin de dresser un tableau des solutions juridiques aux conflits d'usage et de voisinage.

A cet égard, la première solution (la "règle de propriété") a pour objectif de supprimer une partie des inconvénients liés à la proximité géographique subie par une action technique, alors que la seconde (la "règle de responsabilité") tient ces inconvénients pour acquis et propose une indemnisation (voire une solution de sortie si la situation est jugée par trop insupportable). La capacité à supprimer tout ou partie des nuisances peut s'inscrire soit ex ante, soit ex post par rapport à l'événement en cause ; à cette différence de temporalité, il faut ajouter les acteurs possibles :

- *ex ante*, la nuisance possible fait l'objet d'une action préventive par des acteurs dotés d'un motif à agir, ce qui est une condition de la recevabilité juridique de l'engagement : la contestation d'une déclaration d'utilité publique, du choix du tracé d'une infrastructure linéaire, de la révision d'un plan d'occupation des sols rendant possible la construction future d'une unité de traitement de déchets, sont quelques exemples parmi d'autres de procédés de prévention des nuisances futures ;

- *ex post*, l'action doit viser à la cessation de nuisances préexistantes, et fait intervenir de multiples acteurs possibles dont les intérêts peuvent être localement convergents : association de protection de l'environnement et de chasseurs, préfet et résidents ou comités de défense, etc. Toutefois, le pouvoir d'injonction de l'administration préfectorale au regard de la loi de 1976 et du décret de 1977 relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement est le levier le plus courant de la cessation des nuisances de ce type. C'est également le cas du contentieux lié aux élevages hors sol, qui relèvent du régime de l'autorisation administrative (loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement) et dont une large part est issue de recours devant les tribunaux administratifs [196]. Dans le contexte des nuisances causées par une activité autorisée, seuls les tribunaux administratifs sont à même de revenir sur cette autorisation administrative, autrement dit, de délivrer une injonction à cesser le dommage [197].

---

[195] On identifie également une troisième alternative, la règle d'inaliénabilité. Celle-ci proscrit toute modification et, partant, toute réallocation par arrangement privé ou juridictionnel des droits (ainsi, les êtres humains et/ou leurs organes ne sont-ils, en France, pas aliénables).

[196] Deux types de recours sont possibles devant le juge administratif : (1) le recours pour excès de pouvoir, qui vise à faire annuler un acte administratif illégal, et (2) le recours en responsabilité, qui permet d'engager la responsabilité d'une personne publique.

[197] Une manière alternative d'arriver à cette fin consiste à saisir le juge pénal ou le juge des référés du tribunal de grande instance (juridiction civile) qui est susceptible d'agir directement sur l'auteur du trouble (en effet, en cas d'agissements fautifs, ces juges peuvent ordonner toute mesure utile pour faire cesser la faute de laquelle dérive le trouble à l'ordre public environnemental). Cette voie est privilégiée par l'association ERB compte tenu, notamment, des délais déraisonnables mis par le tribunal administratif de Rennes pour juger (Léost 1998). Comme le souligne Léost, aux yeux de l'association ERB, « *L'intérêt essentiel des pouvoirs du juge des*

Lorsque le traitement juridictionnel du litige s'opère sur le terrain de la responsabilité, le juge dispose d'un pouvoir d'appréciation tout à fait conséquent. Il statue notamment sur la nature des dommages compensables, fixe le montant de l'indemnisation qui doit être versée aux victimes en compensation des nuisances subies[198], et se prononce à partir des prétentions des parties opposées. C'est la raison pour laquelle il existe une très grande dispersion des montants d'indemnisation alloués par différents tribunaux dans le cadre de jugements relatifs à des troubles de voisinage (Kirat 2003).

référés réside dans le fait qu'il permet de dépasser une inaction des pouvoirs publics toujours prêts à négocier les modes d'exécutions des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement » (Léost 1998).

[198] Le juge civil est souverain dans son exercice d'évaluation. Puisqu'il s'agit d'une matière ayant trait aux faits matériels et non pas à une question de droit proprement dit, cette évaluation ne peut être révisée par la Cour de Cassation. Le principe du « pouvoir souverain d'appréciation des juges inférieurs » s'applique.

Annexe du rapport : programme des journées d'étude "Conflits d'usage et de voisinage", ministère de la Recherche, 11 et 12 octobre 2004.

Avec le soutien du Programme Environnement, Vie, Sociétés du CNRS,
et du Département SAD de l'INRA.

Programme des Journées
CONFLITS D'USAGE ET DE VOISINAGE

Carré des Sciences, 1 rue Descartes, 75005 Paris

Lundi 11 Octobre 2004

9h00 : Accueil

9h30 – 11h30 : Sessions introductives (Amphi Poincaré)

Propos introductif. Objectifs et organisation des Journées (Thierry KIRAT et André TORRE)

Christian SCHMIDT (Université Paris Dauphine) : *Conflits, négociations, arbitrages : une approche par la théorie des jeux*

Jacqueline MORAND-DEVILLER (Université de Paris I) : *Les conflits entre droit de l'aménagement et droit de l'environnement*

11h30 : Pause

11h45 – 13h15 : Ateliers parallèles *

A : Péri-urbain et agriculture (Amphi Poincaré)

Nathalie BERTRAND (CEMAGREF Grenoble), Samuel MARTIN (Institut d'urbanisme de Grenoble), Nicole ROUSIER (LEPII, Grenoble) : Régulation des conflits d'usage de l'espace agricole péri-urbain. L'importance des documents d'urbanisme et de l'échelle de résolution des conflits

Bertil THAREAU (Ecole Supérieure d'Agriculture d'Angers): L'agriculture dans une dynamique urbaine. Négociations autour des usages du territoire

B 1 : Institutions et gestion des conflits (Amphi Stourdzé)

Marie-Claude BELIS-BERGOUIGNAN, Clarisse CAZALS (IFREDE, Univ. Bordeaux IV) : Conventions d'environnement de réseaux institués: prévention ou résolution des conflits d'usage ?

Lucie DUPRE (INRA-SAD Avignon) : Le partage de l'espace rural et agricole : des conflits nécessaires ?

Anne-Peggy HELLEQUIN, Vincent HERBERT (Univ. du Littoral Côte d'Opale) : Wimereux, une gestion communale entre deux conflits

C 1 : Paysages (Amphi A)

Régis BARRAUD (LETG) : Le moulin à eau : un lieu conflictuel - analyse diachronique et géographique des conflits d'usages (types, modalités d'expression et de résolution)

Hervé DAVODEAU (CARTA, Univ. d'Angers) : Conflits d'usage liés à la gestion des paysages, exemples ligériens

Anne SOURDRIL, Marc DECONCHAT (DYNAFOR, INRA Toulouse), Eric GARINE, Gérard BALENT (SICOMOR, INRA Toulouse) : Implications des conflits de voisinage sur les usages et découpages du territoire d'une "société à maison" des Coteaux de Gascogne

D : Expertise (Amphi B)

Eric DROCOURT (CEDP, Univ. de Tours) : Dispositifs institutionnels de débat public et résolution des conflits

Guillaume FABUREL (Institut d'urbanisme de Paris, Univ. Paris XII) : Démocratiser l'expertise environnementale pour démocratiser la décision. Le cas des conflits entre les aéroports et les riverains

13h15 – 14h30 : Repas libre

14h30 – 16h00 : Ateliers parallèles *

B 2 : Institutions et gestion des conflits (Amphi Stourdzé)

Mamadou DIA (CERTOP, Univ. Toulouse II) : L'impact de la décentralisation sur la régulation des usages et ses conséquences en milieu rural africain, Le cas de la Communauté rurale de Ross-Béthio dans le delta du fleuve Sénégal

Théodore TREFON (Brussels Centre for African Studies, Univ. Libre de Bruxelles) : Environmental governance in Peri-urban central Africa

Luc VODOZ et Barbara PFISTER GIAUQUE (CEAT, Lausanne) : Processus participatifs de décision au service du développement territorial: conditions d'engagement et implications pour les médiateurs territoriaux

---

* Les participants aux ateliers parallèles sont priés d'apporter une trentaine d'exemplaires de leur papier. Aucun tirage ne sera effectué sur place. Les présidences seront assurées par le(la) dernier(e) intervenant(e) de la séance. Le président devra s'assurer qu'un temps suffisant est disponible pour la discussion entre les participants.

E : Mise en forme et publicisation des conflits (Amphi A)

Marina GALMAN (ENSA Rennes, INRA SAD-APT Paris), Christine AUBRY (INRA-SADAPT Paris), Armelle CARON (ENGREF Clermont), André TORRE (INRA-SADAPT Paris): Lorsque la résolution des conflits emprunte la voie du "mécanisme sacrificiel". Une lecture de la pacification des conflits autour de la gestion du lac de Grand-Lieu en termes de "stéréotypes de la persécution"

Jean-Yves NEVERS, Sylvia BECERRA (CERTOP-CNRS) : Les étangs du narbonnais : auto-régulation des usages, protection et mise en valeur d'un espace naturel

Giovanni PRETE (IEP Paris), Marc BARBIER (INRA-SADAPT Paris): Du conflit en situation de crise comme révélateur des transformations d'un système professionnel

F 1 : Péri-urbain (Amphi B)

Olivier AZNAR (CEMAGREF Clermont), Marc GUERIN (CGP), Philippe JEANNEAUX (ENITA Clermont), Céline ROCHE (CEMAGREF Clermont) : Conflits d'usage et services environnementaux : synergies et antagonismes sur un espace rural périurbain

Eric CHARMES (Institut français d'urbanisme, Univ. Paris VIII) : Les formes et supports de l'action territorialisée dans le périurbain

16h00 – 16h30 : Pause

16h30 – 18h00 : Ateliers parallèles *

G : Accès à la ressource en eau (Amphi Poincaré)

David AUBIN (AURAP, Univ. catholique de Louvain) : Activation des règles dans la résolution de rivalités entre usagers de l'eau

Anne-Paul METTOUX (LADYSS, Univ. Nanterre) : Conflits d'usage autour de la question de l'eau. Evolution des logiques d'acteurs. Le cas de l'association Eau et Rivières de Bretagne

Oscar NAVARRO (Laboratoire de psychologie environnementale, Univ. Paris V): L'eau comme enjeu : territoire, identité et conflits d'usage

H : Conflits sur les eaux fluviales (Amphi Stourdzé)

Olivier EJDERYAN (Institut de géographie, Univ. de Zurich) : Un paysage pour réduire les conflits ? Le cas de la participation du public dans les renaturations de cours d'eau en Suisse

Tiphaine GAUDEFROY de MOMBYNES (RGTE-ENGREF, Clamart) : Acceptabilité et renouvellement des concessions des barrages

Nathalie LAHAYE (LEREPS-GRES, Univ. de Toulouse) : Quand la participation se fait l'enjeu d'une gestion communautaire de la ressource en eau. Le cas du projet de réservoir de Charlas sur la Garonne, son débat public, ses conflits

I : Conflits sur les zones littorales (Amphi A)

Stéphane PENNANGUER (Agrocampus Rennes, Dpt Halieutique), Jean-Eudes BEURET, Fanny TARTARIN (Agrocampus Rennes, Dpt Economie rurale et gestion) : La connaissance des logiques d'acteurs: un préalable à la conduite de démarches collectives en gestion de la zone côtière

Olivier BOUBA-OLGA, Pascal CHAUCHEFOIN (Univ de Poitiers) : Les conflits d'usage sur le bassin versant de la Charente

Maxime CREPEL (IFRESI), Valérie DELDREVE (CLERSE-IFRESI) : L'appropriation de l'espace côtier et de ses ressources. Des conflits entre pêcheurs et autres usagers du littoral et de la mer

F 2 : Péri-urbain (Amphi B)

Emmanuelle RENAUD-HELLIER (THEMA, Univ. Bourgogne) : La régulation des tensions sur la ressource en eau en espace péri-urbain: progrès et limites des politiques territoriales

Christine LEFRANC (INRA-SADAPT, Paris), Pascal THINON (INRA-SAD, Montpellier) : Quelle géographie des conflits d'usage de l'espace ?

Mardi 12 Octobre 2004

9h30 – 11h00 : Ateliers parallèles *

J 1 : Evolutions de l'espace rural (Amphi Poincaré)

Armelle CARON (ENGREF Clermont-Ferrand), André TORRE (INRA SADAPT, Paris) : Les conflits d'usage et de voisinage - une analyse économique

Philippe JEANNEAUX (ENITA Clermont-Ferrand) : Economie de la décision publique et conflits d'aménagement dans les espaces ruraux et périurbains

Arnaud LECOURT (UMR Espaces géographiques et sociétés, Univ. du Maine): Les conflits d'aménagement dans les espaces ruraux : le regard de la géographie sociale

K : Concertation (Amphi Stourdzé)

Nathalie BOURBLANC (CEVIPOF/PROSES, IEP Paris) : Conflits d'usage et usages de la concertation: le cas de la lutte contre les pollutions diffuses agricoles sur les bassins versants de Bretagne

Marianne EHRLICH, Elisabeth GUILLOU (INRA SADAPT, Paris) : Construction et logique d'action des acteurs. L'analyse des interactions entre les protagonistes prenant part à l'apprentissage des normes

Sylvie KERGREIS (INRA SAD Armorique) : Conflits et concertations autour de l'aménagement foncier dans l'Ouest de la France

L : Outils de négociation et de résolution des conflits (Amphi A)

Michel ETIENNE (INRA SAD Avignon) : Usage de jeux de rôles dans la résolution des conflits d'usage

Béatrice PLOTTU (LARGE, Institut national d'horticulture d'Angers) : Comment concilier débat public et décision rationnelle ? Vers une méthode d'évaluation démocratique

11h00 : Pause

11h30 – 13h00 : Ateliers parallèles *

J 2 : Evolutions de l'espace rural (Amphi Poincaré)

Michaël SERINELLI (Univ. Pasquale Paoli de Corse), Jean-Christophe PAOLI (INRA-LRDE, Corte) : Conflits sur l'espace en zone méditerranéenne littorale et montagnarde: le recueil de la PQR en Corse

Eleni-Christina SOTIROPOULOU (ITES Héraklion, LADYSS, Univ. Paris X Nanterre) : Espace villageois et conflits d'appropriation (en Grèce) : à la croisée de nouveaux désirs et des regards renouvelés

André TORRE, Christine LEFRANC (INRA-SADAPT, Paris) : Tensions, conflits et processus de gouvernance locale dans les espaces ruraux et périurbains français. Les enseignements de la PQR

N : Dynamiques sociales (Amphi Stourdzé)

Eduardo CHIA (INRA-SAD/CIRAD-TERA, Montpellier), Jean-Christophe PAOLI (INRA-LRDE, Corte), Pierre SANTUCCI (INRA-LRDE, Corte), Pascal THINON (INRA-SAD, Montpellier), André TORRE (INRA SADAPT, Paris) : Quand les traditions et la culture sont mobilisées pour résoudre les tensions et les conflits : le cas du Cortenais en Corse

Vanessa MANCERON (Laboratoire d'ethnologie et de sociologie comparative, Nanterre) : Désordre social et crise hydraulique en Dombes (Ain)

O 1 : Equilibres et compromis entre intérêts (Amphi A)

Luc BOSSUET (LADYSS, Paris X-Nanterre) : Réflexions sociologiques autour des conflits d'usage et de voisinage en milieu rural

Thierry KIRAT (CNRS-IRIS- Univ. Paris Dauphine), Nadine LEVRATTO (CNRS-IDHE Cachan) : Les conflits d'aménagement, de l'utilité sociale à l'équité locale. Le calcul économique public et les dispositifs juridiques au défi de l'équité dans les nuisances des infrastructures

M : Voisinages et mitoyenneté (Amphi B)

Marc DUMONT (LAUA Nantes, Univ. d'Orléans) : Espaces de mitoyenneté et dimension politique des micro-conflits en milieu urbain

Hervé MOISAN (INRA SADAPT, Paris), Jacques TOR (American Psychiatric Association) : Analyse des champs de forces antagoniques dans les relations de voisinage au sein de villages lorrains et en Ile de France

13h00 – 14h30 : Repas libre

14h30 – 16h00 : Ateliers parallèles *

J 3 : Evolutions de l'espace rural (Amphi Poincaré)

Véronique CLETTE (Centre de recherche urbaine, Institut de sociologie, Univ. Libre de Bruxelles) : Relations de proximité, résidentialisation des campagnes dans deux communes wallonnes

Philippe PERRIER-CORNET (ENESAD, Dijon), Marc GUERIN (CGP) : Une réflexion prospective sur les conflits d'usage dans les campagnes françaises (à partir des scénarios 2020 du groupe DATAR sur les espaces ruraux)

Myriam SIMARD (Univ. du Québec-INRS-UCS) : L'arrivée de nouvelles populations dans l'espace rural au Québec : entre conflits et collaboration

P : Pollutions et usages des sols (Amphi Stourdzé)

Christophe BEAURAIN (Univ. du Littoral), Muriel MAILLEFERT (Univ. Lille III) : Conflits d'usage et action collective locale autour de la qualité de l'air

Mireille DOSSO, Rabah LAHMAR, Alain RUELLAN (TORBA, Sols & Sociétés, Montpellier) : Les pédoconflits : les sols, sources et lieux de discordes, voire de conflits entre les hommes

Frédéric MORAND (Humbolt University, Berlin) : Verdir le golf : pourquoi, comment ? La perception d'une éco-innovation par les gestionnaires de golf

O 2 : Equilibres et compromis entre intérêts (Amphi A)

François FACCHINI (EDJ, Univ. de Reims Champagne-Ardenne) : De la gestion des relations agriculture-environnement dans le cadre de la théorie des droits de propriété

Fabrice FLIPO (Institut national des Télécommunications) : Les conflits d'usage et de voisinage - l'enjeu de la justice

Laurence ROCHER (CITERES, Univ. de Tours) : L'information institutionnalisée comme outil de prévention des conflits: le cas de la politique de gestion des déchets

Q : Stratégies d'acteurs (Amphi B)

Sylvain GUYOT (TERRITOIRES, Univ. de Grenoble II) : Les conflits environnementaux territorialisés : l'exemple de l'Afrique du Sud

Laurence MOISY (CARTA - Univ. d'Angers) **:** Entre intérêt et connivence : le conflit avorté

16h30 – 17h45 : Session de clôture (Amphi Poincaré)

Marc MORMONT (FUL, Belgique) : *Conflits et dynamique des espaces*