



Compte-rendu du webinaire du 3 mai 2023

Le conflit, un moment particulier dans un itinéraire

PRÉSENCE ET EFFETS DES CONFLITS DANS LES TERRITOIRES

avec Patrice Melé, géographe



Webinaire organisé dans le cadre du chantier « Conflits et projets »

Voir la [rediffusion](#) de ce webinaire

Sommaire

Sommaire	2
1. Le chantier “Conflits et projets”	3
2. Profil des inscrit.e.s	3
a. Statuts et profils	3
b. Expérience du conflit dans les concertations	3
3. Présentation	4
Qui est notre intervenant ?	4
Au niveau du contexte national, vit-on actuellement un moment de fermeture (sur le plan politique), de radicalisation (mouvements activistes, réseaux sociaux, suite du mouvement des gilets jaunes...) aux dépens d'un contexte plus favorable au dialogue ?	4
Le conflit est-il le signe d'un blocage du dialogue ou un moment particulier dans une trajectoire (celle d'un projet, d'un territoire...) ? A quels moments le dialogue est-il pertinent ou au contraire n'est pas pertinent ?	5
Quels effets le conflit produit-il ?	6
4. Questions-réponses	8
Echanges	8
5. Perspectives	10
Poursuite des webinaires	10
Autres perspectives	10

1. Le chantier “Conflits et projets”

Le chantier [Conflits et projets](#), lancé depuis 2022, est un des chantiers de l’Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne.

Il est construit autour de plusieurs étapes et apports :

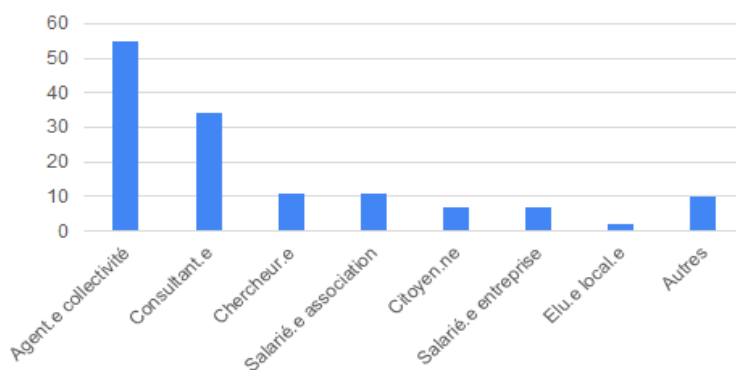
- Une exploration bibliographique qui a pour objectifs d’identifier et organiser des ressources.
- Des webinaires pour cerner le sujet : 30 mars 2023 : Sophie Wahnich ; 3 mai 2023 : Patrice Melé ; 8 juin 2023 : Philippe Subra.
- Des retours d’expériences qui ont pour objectifs de confronter la théorie avec la pratique.
- Des publications valorisant des ressources et des recommandations.

Ce webinaire se situe dans un cycle qui vise à répondre à plusieurs de nos questionnements :

Il y a-t-il une radicalisation des positions autour des projets et des politiques publiques et pourquoi ?
Comment mieux comprendre le conflit ? Comment gérer la violence ?

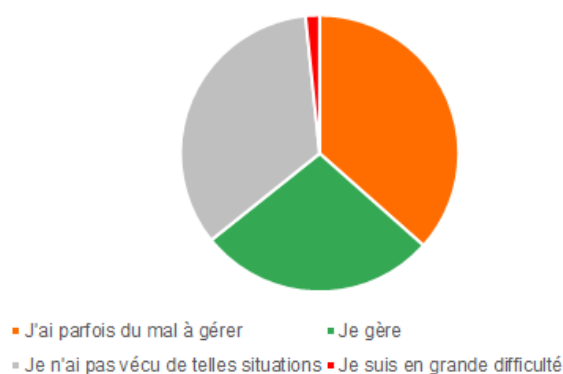
2. Profil des inscrit.e.s

a. Statuts et profils



b. Expérience du conflit dans les concertations

Un tiers des participant.e.s n’ont pas vécu de situations comme celles-là. Une moitié de celles et ceux qui en vivent ou en ont vécu considèrent ces situations comme difficiles.



3. Présentation

Qui est notre intervenant ?

Patrice Melé est professeur à l'Université de Tours, membre de l'UMR CITERES, CNRS et de l'Institut Universitaire de France. Spécialiste de l'analyse des dimensions territoriales des conflits en France et en Amérique latine, il a coordonné le numéro de la revue Participations "Conflit et participation, le cas des choix publics territoriaux" et a publié notamment "Conflits et territoires" (Presses universitaires François-Rabelais, 2003) ainsi que "Conflits de proximité et dynamiques urbaines" (Presses universitaires de Rennes, 2013).

Au niveau du contexte national, vit-on actuellement un moment de fermeture (sur le plan politique), de radicalisation (mouvements activistes, réseaux sociaux, suite du mouvement des gilets jaunes...) aux dépens d'un contexte plus favorable au dialogue ?

La question est complexe mais c'est une bonne question. On peut aussi se demander quel impact a le contexte national sur les conflits locaux dans les territoires. D'abord, il faut noter qu'il est difficile de qualifier la dynamique des conflits, il y a très peu de statistiques, même s'il existe des études de cas.

Néanmoins, on est bien aujourd'hui dans un moment marqué par la fermeture et par une régression dans certains domaines qui peut se caractériser par une perte de confiance dans la possibilité d'une démocratie environnementale.

Dans le domaine environnemental, les dispositifs réflexifs, des instances de dialogue entre les institutions et les citoyens et les citoyennes étaient une promesse de l'action publique dans le domaine de l'environnement. Cette démocratie environnementale et le respect des droits à l'information, à la participation et à l'accès aux tribunaux pouvaient être un horizon d'attente et un objectif des politiques publiques.

Actuellement, on observe une forme de brutalisation du débat, dans un contexte politico-médiatique particulier, marqué par des tentatives de renforcer la répression des mobilisations environnementales et par des tensions institutionnalisées que l'on retrouve sur les territoires.

Par exemple, lorsqu'un homme politique affiche comme stratégie la conflictualisation des rapports avec les associations naturalistes, comme le fait le président de la région Auvergne-Rhône-Alpes depuis 2016, c'est révélateur d'une tentative de marginalisation de ces associations. Cela se caractérise par un blocage politique des financements de ces associations au profit des associations de chasseurs, pêcheurs et agriculteurs. Il y a là une remise en cause du fait que les actions collectives menées par des associations environnementales peuvent être des supports à l'action publique. Cela montre également qu'il est aujourd'hui possible d'attendre un gain politique de ce type de stratégie.

De plus, on peut identifier des tendances à limiter ou à rendre plus difficile les possibilités de recours des associations devant les tribunaux. Ces éléments peuvent produire une perte de confiance dans la possibilité pour les tribunaux de canaliser les conflits. Pourtant, ceux-ci constituent des canaux à préserver pour la pacification des antagonismes dans la société.

Ceci dit, persiste aussi, dans le même temps des tendances à l'ouverture (accès à l'information, autonomie renforcée de l'autorité environnementale, actions du CESE (Conseil économique, social et

environnemental) et de la CNDP (Commission nationale du débat public). Différents textes de loi et programmes annoncent l'institutionnalisation des transitions écologiques et énergétiques. Les associations se présentent comme des gardiennes des politiques environnementales et tentent d'actualiser les objectifs ambitieux des textes de lois.

La radicalisation est un mot toujours compliqué à utiliser, car on pourrait penser que ce sont les personnes qui se sont radicalisées, il me semble plutôt important de proposer une réflexion sur les échelles de débats et sur les modes de politisation des conflits. En effet, un élément à prendre en considération, c'est peut-être une forme nouvelle d'ancrage de certaines luttes globales dans les territoires. Si ce processus n'est pas nouveau (voir la lutte contre les barrages de la Loire dans les années 1980 par exemple), cet ancrage s'exprime à partir d'une nouvelle question : celle de l'habitabilité de la terre. De plus, les ZAD (Zones à défendre) se présentent également comme des expérimentations pour de nouvelles communautés basées sur des modes de vie alternatifs, qui sont devenus des horizons politiques pour des groupes très différents.

De façon plus globale, on peut noter que de nombreux conflits locaux sont des lieux de militantisme pour des causes plus globales. Alors que l'on évoquait la montée en généralité¹ des riverains mobilisés, on observe aujourd'hui des processus de descente en particularité des luttes globales qui s'ancrent territorialement. La recherche d'une alternative et le rejet du capitalisme émergent très souvent comme des sujets dans ces luttes. On retrouve également l'idée que c'est la Terre dans son ensemble, et non plus un milieu particulièrement précieux, que l'on doit sauver de l'urbanisation en s'opposant à un projet. Toute négociation sur la limitation des impacts environnementaux est alors inutile.

Parmi les valeurs présentes dans les luttes locales, la question patrimoniale est centrale. Elle est mobilisée par différents groupes et cela explique la diversité des personnes impliquées par exemple dans les luttes contre les éoliennes. La valorisation et la préservation du patrimoine construit et non construit est au cœur des revendications avec ici aussi une descente en particularité de certains groupes, cette fois conservateurs.

Aujourd'hui, se diffuse la notion de lutte contre les grands projets « inutiles et imposés » (terminologie militante) parfois même pour justifier l'opposition à des projets de toutes tailles.

Le conflit est-il le signe d'un blocage du dialogue ou un moment particulier dans une trajectoire (celle d'un projet, d'un territoire...) ? A quels moments le dialogue est-il pertinent ou au contraire n'est pas pertinent ?

Sur un territoire, il faut se demander comment le conflit s'insère dans une trajectoire. Cela permet de resituer la notion de conflit dans le temps long de la mise en débat d'un projet.

Sur le temps long de la conception, on observe des phases de tension et d'apaisement. On peut de plus identifier de fait un continuum entre conflit et participation. Le conflit pourrait être défini comme l'émergence d'un groupe de personnes qui se présentent comme désireuses d'ouvrir un débat et qui demandent à être mises autour de la table et à être entendues. Elles peuvent pour cela tenter de construire un rapport de forces, sur la base de manifestations, de troubles à l'ordre public. Les

¹ On appelle "montée en généralité" le fait, pour des opposants à un projet notamment, de mobiliser des arguments de portée générale plutôt que de faire référence à des effets dommageables pour eux particulièrement.

stratégies d'expression des oppositions ont pour objectif de construire un rapport de force pour élargir le cercle des décideurs.

Non seulement on peut replacer chaque conflit dans une trajectoire locale, mais aussi dans un moment particulier de l'opposition à un type d'infrastructure ou de projet. Il faut aussi penser que différents niveaux se superposent et peuvent se croiser.

La judiciarisation introduit une temporalité et une forme d'argumentation spécifique, qui ne remplace ni n'annule d'autres modes de relations entre acteurs. Le fait que des associations ou collectifs peuvent à la fois aller en justice et participer à des instances de concertation est parfois difficile à vivre pour les porteurs de projets. Comment puis-je continuer à discuter avec des personnes qui m'attaquent devant les tribunaux ?

De plus, un conflit peut être alimenté par d'autres personnes que celles qui ont été mises à l'origine autour d'une table de négociation ou de participation. Un processus de délibération peut être remis en cause par de nouvelles oppositions.

Dans de nombreuses situations concrètes, on observe que les porteurs et porteuses de projets tentent d'abord de construire des coalitions de projets, de mettre d'accord différents niveaux d'acteurs politiques, souvent très nombreux. L'attention portée à cette phase de concertation est souvent bien supérieure à celle accordée à la phase de participation, encore trop souvent pensée comme un processus de communication visant à convaincre du bien-fondé d'une décision.

La temporalité des processus de participation est cruciale. Les habitants concernés ont souvent l'impression que ceux-ci arrivent trop tard. Néanmoins, concerter très en amont d'un projet est complexe à mettre en œuvre, car il faut ouvrir un espace de débat alors que cela n'est pas obligatoire et que le projet est peu stabilisé. De plus, dans le contexte multiacteurs de l'action publique locale en France, construire un accord pour la mise en place de processus ambitieux de participation est souvent impossible.

Dans de nombreux domaines d'action, il y a un véritable enjeu sur l'échelle territoriale de la concertation. Il y a une nécessité de rapprocher l'échelle de la planification de celle des instances intercommunales et du futur projet, pour éviter les tensions entre niveaux d'action sur les territoires.

Quels effets le conflit produit-il ?

D'abord, notons que le conflit change souvent la temporalité du projet. Et lorsque la temporalité change, le contexte et les personnes autour de la table peuvent être différents. Cela peut se traduire par un abandon du projet, ou, le plus souvent, par sa reconfiguration et une meilleure prise en compte des attentes sociales et environnementales.

Au-delà des effets sur les projets, on peut s'intéresser à la productivité des conflits. Parfois, le conflit est un moment de territorialisation, de socialisation forte qui provoque la prise en compte d'une solidarité de destin sur une base spatiale. Alors que l'on identifie souvent un lien entre intensité des conflits et attachement au territoire, on peut aussi mettre en évidence que se construit, pendant le conflit, une nouvelle relation au territoire que l'on cherche à défendre. On apprend à mieux connaître le territoire, et ce dernier devient un espace d'apprentissage.

Les groupes mobilisés diffusent aussi une forme de confiance dans l'action publique et dans le droit, ils tentent souvent de sensibiliser un public plus large à ce que devrait être une action publique respectueuse des qualités d'un territoire.

Suite à des situations de conflits, les personnes mobilisées souhaitent être placées en situation d'expertise, non pas seulement à partir de leurs usages d'un territoire, mais bien de leurs connaissances et positions sur un domaine d'action. Se pose alors une question : comment faire pour que, sur un territoire, l'action publique puisse s'appuyer sur ces personnes qui se sont autoformées sur certains domaines d'action ? La présence de ces citoyens et citoyennes devenues expertes est une richesse qui devrait être prise en compte pour reconstruire un dialogue territorial et une confiance mutuelle reposant sur la reconnaissance de la pluralité des expertises.

4. Questions-réponses

Echanges

1) La radicalisation a surtout lieu en dehors de notre structure constituée et c'est un problème. Certains ne croient plus aux vertus du dialogue ! Comment les raccrocher aux débats démocratiques ? Les élus ne donnent pas toujours crédit à la parole citoyenne et favorisent ainsi une radicalisation des citoyens. La politique est le plus souvent un "sport de combat", la démocratie est un exercice de discernement et de pondération. Comment faire dialoguer les deux ?

Parfois, en effet, les personnes ne veulent pas discuter du même sujet, chacun semble définir des enjeux distincts qui peuvent relever d'échelles et de périmètres différents. Certains aimeraient discuter des conditions de l'acceptabilité locale et des impacts d'un projet précis alors que d'autres voudraient discuter de la politique globale dans laquelle ce projet s'inscrit (transition énergétique, politique agricole).

Si la limitation des impacts n'est pas l'enjeu d'un conflit local sur une infrastructure, s'il s'agit de refuser un projet symbole d'un système remettant en cause l'habitabilité de la terre, alors il peut y avoir un blocage. Il est en effet plus facile de construire un dialogue sur des conflits "plus ou moins" que sur des conflits "ou/ou".

Il y a un lien fort entre la manière dont les questions sont posées au niveau global ou national et la manière dont on discute sur des projets concrets. La sociologie pragmatique parle de balistique des conflits. Chaque question relève d'une temporalité structurée par une trajectoire globale ou nationale avec des ancrages et des rebonds au niveau local. Par exemple, lutter contre un incinérateur, c'est lutter contre l'incinération à un moment donné du débat autour de l'incinération.

Il peut y avoir des alliances territoriales qui renforcent la conflictualité entre des personnes qui se mobilisent pour la question environnementale et d'autres types de conflits, par exemple des défenseurs du patrimoine plutôt portés par des conceptions conservatrices. Autour des éoliennes par exemple, il y a une grande diversité des oppositions et on observe, au niveau local, des participants aux profils très variés.

Un autre enjeu tient au fait que la perte de confiance sur certaines questions est nationale, le cas des risques sanitaires liés à l'incinération en est un bon exemple. On pourrait dire la même chose de toute une série de questions. Tenter de régler localement un conflit de manière déconnectée du contexte national peut être illusoire. Et pour autant, le débat national ne désarme pas toujours les conflits au niveau local, notamment dans les domaines de la transition. L'acceptabilité globale peut se construire, mais localement les questions restent posées.

2) Quelle pourrait ou devrait être l'attitude ou l'action des élus locaux face à la montée prévisible des conflictualités importées (réforme des retraites, implantations de centrales nucléaires, activités écocides...) ? Il y a toute une série de dispositifs censés construire à différentes échelles cette acceptabilité.

Les tensions sont fortes et il y a des alliances entre des associations et certains acteurs publics qui peuvent être identifiés sur un domaine, comme dans le domaine des déchets par exemple.

Si le dialogue n'est pas fluide entre les différentes strates de l'action publique, cela peut être aggravant. La conflictualité est aussi construite par les tensions à l'intérieur des politiques publiques, qui affichent des objectifs ambitieux de protection de l'environnement ou de transition écologique sans les mettre réellement en œuvre.

3) N'y a-t-il pas une synergie implicite et une forme d'instrumentalisation entre les thématiques de préservation environnementale (y compris la transition) et des formes de conflit d'usage liées au voisinage ? Y a-t-il une instrumentalisation des conflits au service de stratégies conservatrices (faire en sorte que rien ne change) ?

Il existe, dans les sciences sociales, un modèle traditionnel de montée en généralité, dans lequel les personnes qui se mobilisent le font à cause des impacts négatifs qui les touchent immédiatement. Elles chercheraient, en montant en généralité dans les arguments, à ancrer leur lutte dans des valeurs et à mobiliser des réseaux plus vastes, mais c'est souvent plus compliqué que cela. Les valeurs environnementales sont présentes aussi chez les riverains, il existe des alliances avec des collectifs différents dès le début des mobilisations. Par exemple, des personnes qui luttait à Vienne contre l'extension d'une décharge affirmaient ainsi "Nous ne défendons pas notre pré carré, nous sommes le front de la lutte environnementale".

La constitution des réseaux est complexe et des arguments préexistants au conflit peuvent être mobilisés. Les conflits qui arrivent à se maintenir dans le temps sont ceux qui mobilisent les personnes ayant des niveaux d'implication différents (engagement pour une cause, riverains affectés).

4) En tant que partie prenante, comment anticiper un conflit dans le cadre d'un processus de concertation "routinier" (cadre réglementaire, durée limitée...) dans lequel les tensions s'établissent entre porteurs de projet et opposants, mais aussi vis-à-vis de l'Etat, qui a le pouvoir de clôturer le débat ou qui est parfois juge et partie ? Quelle place pour la médiation ?

Il n'y a pas d'opposition entre conflit et délibération. L'important est de prendre en compte l'ensemble des oppositions, des arguments.

Concernant la question des moyens déployés, il faut au moins que les personnes puissent être entendues. Comme par exemple dans le cadre des concertations de la CNDP, en faisant le tour des arguments, avec une équivalence dans la prise en compte. C'est compliqué pour des acteurs publics locaux. Souvent ils ne peuvent pas y aller seuls et souvent la concertation est perçue comme un risque inutile tant qu'il n'y a pas de conflit. À l'inverse, le conflit peut rendre nécessaire l'ouverture de la concertation.

Un enjeu important est l'apprentissage des acteurs publics. Du côté des entreprises, les grands opérateurs se sont dotés de cellules qui ont construit une intelligence de ces situations. C'est plus compliqué à faire du côté de l'action publique. Pourtant, apprendre des situations est fondamental. Dans de nombreuses situations de conflits, il n'y a pas vraiment d'apprentissages et on peut penser qu'un changement dans le contexte et les personnes suffirait. On voit également comment peuvent se réactiver des groupes qui ont été mobilisés dans le passé. Aujourd'hui de nombreux territoires sont maillés par des réseaux qui peuvent se remobiliser sur d'autres thèmes.

5) Parfois, le plus difficile est le fait que les collectivités ne se rendent pas compte de tout ce qui est envoyé comme contre-messages sur les territoires : une annonce de concertation et en même temps, le projet qui avance...

C'est effectivement un enjeu important et difficile à comprendre pour les citoyens qui ne perçoivent pas la complexité du partage des compétences. Les temps de trêve et de pacification doivent être pris en compte par l'action publique également. De plus, du côté de l'action publique, il y a des contradictions qui devraient être réglées avant d'ouvrir des espaces de débats. L'architecture institutionnelle et l'accord de toutes les parties est fondamental dans la création d'espaces de dialogue.

5. Perspectives

Poursuite des webinaires

- Jeudi 8 juin 2023 : Géopolitique des conflits d'aménagement , Webinaire avec Philippe Subra, géopolitologue

Autres perspectives

Cette thématique fait écho au sein de votre structure/territoire/ groupe local ? N'hésitez pas à organiser un atelier sur le sujet ! [Contactez-nous](#) !