

## Compte-rendu du webinaire : « conflits et projets : le guide »

**Webinaire du Jeudi 10 octobre de 13 h à 14 h 30**

Accueil, présentation du déroulé – par Sylvie Barnezet, déléguée générale de l'ICPC

### **Pourquoi avoir élaboré le chantier « conflit et participation » ? Comment l'avons-nous construit ?**

Par Christophe Karlin, SNCF Réseau et co président de l'ICPC

Ce chantier est né de plusieurs constats et interrogations.

En tant que praticiens de la concertation, nous avons constaté qu'il y avait de plus en plus de conflits sur des projets d'aménagement. Certes, il y a toujours eu des conflits, depuis les années 60, sur des grands projets d'aménagement, et depuis les années 2000, la multiplication des ZAD en France s'est faite sur de grands projets, avec aujourd'hui une évolution liée à la transition énergétique, la ressource en eau, comme sur les méga bassines. Sur le terrain, les praticiens ont constaté que les échanges pouvaient être de plus en plus vifs.

La Commission nationale du débat public (CNDP) a été créée pour essayer de résoudre ces conflits en amont de l'enquête publique, au moment où un projet pouvait être encore totalement remis en cause. Mais de fait, quels que soient ces espaces de dialogue mis en place, les conflits augmentent en nombre et en intensité.

Ces conflits, de plus en plus vifs et de plus en plus nombreux, sont-ils le reflet de notre société ? Ou est-ce que nos espaces de dialogue doivent être questionnés, voire remis en question ?

Nous avons lancé une enquête en 2022 auprès de nos adhérents sur ces questions de conflictualité. La 1<sup>re</sup> question posée était : quelle attitude, quelle posture adopter face à ces situations ?

Suite à cette enquête, nous avons engagé en 2023, avec un petit groupe, ce chantier pour mieux comprendre les déterminants de ces conflits. Nous avons interrogé des chercheurs. Nous avons travaillé avec Sophie Valnisch, historienne, Patrice Melet, géographe et Philippe Subra, spécialiste des conflits d'aménagement du territoire. Puis nous avons interrogé certains praticiens qui travaillent sur les parcs éoliens, sur la médiation et sur la gestion des conflits urbains. Nous avons également travaillé avec Nantes Métropole, qui a mené des ateliers en interne. En parallèle, nous avons mis en place un travail bibliographique. Puis, nous avons collectivement construit des préconisations que vous trouvez dans le document.

### **La métropole nantaise et SNCF réseau ont, parmi d'autres, contribué au chantier. Pourquoi ont-ils contribué, quels étaient leurs enjeux ? Quelles situations de conflits avaient-ils ?**

Pour Nantes Métropole, la démarche a été un miroir. La Métropole avait engagé une réflexion sur le sujet. Aujourd'hui, comment ce sujet est-il travaillé dans la collectivité ? par Catherine Veyrat-Durebex

La démarche qui s'engageait sur ce chantier du conflit a été pour nous à la fois un miroir et une source d'enrichissement réciproque, puisque Nantes Métropole a conduit un travail interne aussi sur la question. Nous avons abordé ce sujet sous un format de « table ouverte », qui s'inscrit dans l'idée de soutenir la montée en compétence des agents autour du dialogue citoyen. Ces tables ouvertes sont un espace d'échange de pratiques, de partage d'expériences dans une idée de co développement. La question du conflit constituait une

opportunité dans la mesure où elle est peu traitée dans l'action publique du point de vue des pratiques démocratiques, mais davantage sous l'angle relations usagers, ou alors d'un point de vue managérial ou encore dans les relations interpersonnelles.

Pour l'organisation de cette table ouverte, nous avons ciblé des chefs de projet qui avaient des problématiques de conflit ou de conflictualité sur des projets, des projets urbains, par exemple. Nous avons invité nos collègues des communes ainsi que certaines SEM d'aménagement, comme Nantes métropole aménagement ou encore des bailleurs sociaux. Le 1<sup>er</sup> temps, l'idée était de partager avec eux un état des lieux des vécus ou des situations. Le 2<sup>e</sup> temps, a été orienté sur les ressources notamment à partir des webinaires proposés par l'ICPC sur les conflits, puis suivi d'un travail collectif sur les recommandations que nous avons classé avant /pendant /après la démarche pour s'enrichir et se donner des repères. Voici quelques enseignements ou retours :

- prendre le temps d'échanger, parler et partager les situations délicates et émotionnelles a été jugé utile et finalement pas suffisamment pris en compte ou trop sous-estimées ;
- reconnaître la diversité de situation et d'intensité variable (de la simple tension au blocage ou encore des réactions sur un projet pouvant aller jusqu'à viser les personnes qui l'incarne) ... alors que pour d'autres situations, cela relève davantage de temps insuffisamment préparés :
- se dire qu'un grand nombre de sujets peuvent être impactés : en lien avec les questions urbaines, environnementales, patrimoniales ou parfois tout simplement du quotidien.

Des recommandations recueillies ont permis de se donner les lignes des conditions d'un dialogue de qualité, mais aussi : nécessité de débriefer émotionnellement, importance de la responsabilité collective, du portage élus/chefs de projets...et parfois porter une main courante ou plainte, lorsque cela était nécessaire.

Nous avons produit un document interne qui a été transmis aux directeurs et directrices de la métropole, soit une centaine de personnes. Il est mis en ligne sur l'espace numérique interne pour tous les agents.

Nous abordons aussi la question du conflit dans la formation interne au dialogue citoyen que nous organisons et des services nous sollicitent pour en parler, comme par exemple la direction de l'habitat et de l'urbanisme ; et des agents commencent à parler de cette question du conflit.

[La question des conflits dans les projets de SNCF Réseau est souvent présente. Création d'un groupe, formation collective... différentes approches sont mise en place au sein de l'entreprise pour accompagner les équipes, par Christophe Karlin](#)

Le travail de SNCF réseau est tout d'abord d'entretenir un réseau ferré de 28 000 km qui traverse la France avec 15 000 trains qui circulent par jour. Ensuite, il faut entretenir ce réseau, ce qui implique des opérations de régénération, de modernisation et de développement.

Le dialogue territorial et la concertation peuvent être mis en œuvre sur ces opérations, de façon volontaire ou réglementaire. Et c'est forcément le cas lors de création de lignes nouvelles, puisqu'il faut traverser un territoire avec tout ce que cela comporte comme nuisances potentielles et insertion territoriale du projet. On ne peut plus traverser les territoires aujourd'hui comme on le faisait voici 50 ans, sans se préoccuper du territoire. Nous sommes un des 1<sup>ers</sup> clients de la CNDP avec 17 débats publics, nous avons de très nombreuses concertations réglementaires selon le code de l'urbanisme ou le code de l'environnement, mais aussi des concertations volontaires.

SNCF Réseau est une entreprise publique, avec une tutelle de l'État, le ministère des

transports. Et nous avons une gouvernance avec des comités de pilotage et des cofinanceurs, les régions et un certain nombre de collectivités locales concernées. Il s'agit donc « d'aligner les planètes » sur le plan politique avant d'aller en concertation publique. Un projet de modernisation prend 10 ans, une ligne ferroviaire nouvelle 20 ans. Ce temps long est en contradiction avec le temps du politique, qui est en général de cinq ans, et le temps du citoyen qui est ici, maintenant. Nous sommes donc soumis à certaines injonctions contradictoires, par exemple : tout le monde est d'accord sur l'idée de mettre des camions sur les voies navigables ou le chemin de fer. Mais quand vous mettez en œuvre un projet de fret qui traverse un territoire, ce projet n'apporte que des nuisances pour les riverains, du bruit la nuit avec des trains lourds et bruyants.

Quand un ingénieur travaille pendant 10 ans sur un projet, de façon extrêmement rationnelle, objective, avec des analyses multicritères, il pense que son projet est le meilleur. Notre travail est d'arriver à le convaincre que si ce projet n'est pas partagé par le territoire, s'il ne s'intègre pas correctement dans celui-ci, son projet ne passera pas tout simplement. Qui plus est aujourd'hui à l'ère des réseaux sociaux et de la montée en puissance des chaînes d'info continues : si des riverains ou si des élus locaux s'opposent à un projet, le projet ne voit pas le jour.

Nous sommes une petite équipe au siège de SNCF Réseau, avec des relais dans les régions et nous accompagnons et formons les ingénieurs pour qu'ils puissent aller présenter leur projet et discuter avec la population. Nous avons mis en place une méthode assez classique en matière de participation : comprendre le territoire, avec une étude de contexte territorial, puis la mise en place d'une stratégie de concertation, enfin le déploiement des dispositifs et surtout, la reddition des comptes. Il est vital que dans le bilan d'une concertation le maître d'ouvrage en tire des enseignements. Dans le contexte de remise en cause du politique, il faut démontrer que la parole du citoyen a véritablement été prise en compte. Cela ne veut pas dire que l'on peut répondre à tout, mais on a posé préalablement le cadre : qu'est ce qui sera négociable et qu'est ce qui ne l'est pas ? De façon à ce qu'ensuite, les échanges puissent se formaliser de façon apaisée, en sachant ce qu'on peut remettre en cause ou non.

Nous travaillons beaucoup avec la CNDP. Elle nous aide, avec une commission particulière lors d'un débat public ou avec un garant lors d'une concertation préalable, de faire comprendre en interne la nécessité d'être transparent et objectif, puis d'écouter le citoyen avec considération.

### **Ce que vous pouvez trouver en lisant le dossier**

Par Gilles-Laurent Rayssac

Dans une 1<sup>re</sup> partie, nous avons analysé les relations entre conflits et concertations : des relations étroites, fréquentes, même si, heureusement, il existe des processus de dialogues qui se passent bien. Mais il faut noter que si on a besoin de concertation, c'est parce qu'il y a des conflits, au moins potentiels....

La définition du conflit est difficile dans la mesure où ils sont multiformes et traduisent aussi bien des différences d'intérêt que des différences de valeurs. Et cela ne renvoie pas aux mêmes formes de conflits qui vont du simple désaccord à la violence verbale, voire physique. La démission de nombreux maires qui font état d'une plus forte agressivité dans les relations interpersonnelles ou dans les temps de dialogue qu'ils organisent est un des signes de la tension qui s'installe dans les relations sociales. Enfin, le conflit peut potentiellement se retrouver dans tout projet, et est donc au cœur des pratiques de concertation dans les territoires.

D'une certaine façon, si la démocratie est l'expression non violente des désaccords en vue d'une recherche de règles communes, le conflit est inhérent à la démocratie, sachant que celle-ci s'en nourrit et le transforme en un dessein collectif, ce qui est aussi très largement au cœur du projet de participation citoyenne.

Le document que nous avons publié s'interroge aussi pour savoir si la société est de plus en plus conflictuelle et violente. La réalité des enquêtes montre qu'en fait, la société n'est pas de plus en plus violente, il y a de moins en moins de meurtres, d'assassinats, d'agressions physiques. En revanche, il y a de plus en plus de conflits du quotidien, de violences de faible intensité, qui s'expriment notamment sous la forme d'incivilités. Et surtout, les propos tenus dans les débats publics sont de plus en plus virulents. Cependant, il ne faut pas confondre conflit et violence : si l'on peut sortir du premier par le haut (grâce au dialogue), il est impossible d'admettre la seconde.

Il y a davantage de conflits à l'échelle des territoires. Pensons en particulier à tout ce qui concerne la lutte contre le (et l'adaptation au) changement climatique, la protection de la biodiversité, etc. Ils entraînent ou nécessitent *a minima* des changements d'attitude et souvent de stratégie, voire de paradigme qui génèrent des situations conflictuelles, notamment parce que ces changements peuvent avoir des impacts sociaux très importants. Et en même temps, il y a un affaiblissement des espaces et des canaux de dialogue. Il arrive que des discours ou des attitudes contradictoires des pouvoirs publics, au niveau local et au niveau national induisent une montée en puissance des conflits de valeurs qui expriment des visions du monde divergentes. Sans compter que les pratiques de refus de dialogue et même de rencontres, souvent « gagnantes » pour ceux qui les adoptent, encouragent à alimenter les conflits et à voir dans le dialogue une activité sans intérêt.

La 3ème partie de ce document présentent les préconisations de l'ICPC. Notre préoccupation majeure a été de faire en sorte que ce document permette de faire face aux conflits et de trouver peut être des solutions dans les méthodes, les attitudes, les pratiques face aux conflits. D'abord en évitant que la mise en place d'un processus de dialogue ou de concertation ne génère lui-même des conflits, soit par négligence, soit par inadvertance. On a souvent vu des conflits émerger d'un processus de concertation, moins à cause du projet qu'à cause de la mauvaise conduite du processus de dialogue. Ainsi au-delà de ce qu'il convient de faire avant, pendant et après le processus de dialogue, qui relèvent du bon sens et de la méthode d'organisation des processus de dialogue, nous avons abordé la question des attitudes. En particulier de celles et ceux qui prennent la responsabilité d'organiser et d'animer des processus de dialogue. Leur attitude a un rôle tout à fait important dans la gestion du conflit et peut avoir aussi, malheureusement, un rôle dans la génération de conflits quand elles ne sont pas adéquates.