

Torre A., 2011, Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités, *POUR*, Juin, N° 209-210.

Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités

André TORRE

Directeur de recherche, INRA, AgroParistech

Si la question de la gouvernance se pose aujourd'hui avec force dans les territoires, c'est que ces derniers ont à faire face à trois évolutions majeures, qui viennent interroger leurs formes de gouvernement. La première mutation tient à la complexité croissante et sans cesse plus manifeste des acteurs locaux, autrefois moins hétérogènes, en particulier dans les territoires ruraux et périurbains : la mosaïque des parties prenantes implique les pouvoirs public mais aussi les producteurs de services ou de biens industriels, ainsi que les nouveaux résidents, voire les touristes et visiteurs. La deuxième résulte de l'implication de plus en plus forte des populations, qui désirent participer aux processus de décision et aux projets de territoires et jouer un rôle dans les évolutions de la démocratie locale, par l'intermédiaire de groupes de pression ou d'action comme les associations ou des lobbies plus ou moins formels. La troisième tient à la multiplication des niveaux de gouvernance : aux échelons locaux (ou régionaux) et nationaux (fédéraux) est venu s'ajouter le cran européen, avec son cortège de décisions et de règlements.

L'échelon local lui-même a vu croître le nombre d'instances décisionnaires et porteuses de diverses politiques publiques : les communes en sont certes la base, mais le développement des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, puis des Pays, a sensiblement complexifié le panorama de l'action publique. Ces décideurs tendent à parcelliser la réalité, ce qui crée de nouveaux besoins de coordination. Dans le même temps, les pouvoirs publics multiplient les structures de gouvernance des activités au niveau local. Il en résulte la mosaïque complexe de la gouvernance des territoires, de ses acteurs et de ses niveaux multiples.

Mais qu'appelle-t-on gouvernance territoriale, et qu'entend-on par ce terme séduisant ? La définition ne peut se réduire au seul exercice du pouvoir local par les services déconcentrés de l'Etat, pas plus qu'aux actions entreprises par les collectivités locales ou territoriales. Elle est bien plus large, puisqu'elle implique à la fois la participation des populations à ce mécanisme de décision, par l'intermédiaire de différents groupes ou représentants, ainsi qu'une imbrication des niveaux de décision, du local vers le global.

C'est dans ce jeu complexe que se joue la mobilisation des relations de proximité, dont l'objectif est de peser sur les processus de développement local ou territorial, et plus particulièrement de mettre en place des processus de gouvernance des territoires, afin de favoriser la mise en œuvre des projets de développement territorial, de faciliter la coordination des groupes d'acteurs hétérogènes, d'éviter que certains acteurs ne quittent le territoire (processus de désertification ou d'abandon), d'éviter des affrontements sclérosants ou bloquants, de contribuer à l'élaboration de dispositifs de concertation larges et de décider en commun des futurs chemins de développement (Leloup et al., 2005, Pasquier et al., 2007).

La gouvernance territoriale et ses protagonistes

Les différents acteurs de la gouvernance des territoires se trouvent localisés au sein d'un même espace, et donc tenus par des relations de proximité géographique. Ils sont localisés à faible distance les uns des autres, et peuvent se concerter et travailler ensemble grâce aux faibles temps d'accès entre leurs lieux de travail ou de vie. Mais ils entretiennent dans le même temps des relations entre eux, afin de travailler ensemble. Ils sont ainsi liés par ce que l'on a coutume d'appeler des relations de Proximité Organisée, qui sont dues au fait qu'ils appartiennent aux mêmes réseaux (logique d'appartenance) ou qu'ils partagent des valeurs et des objectifs communs (logique de similitude) (Torre, 2010).

Ces acteurs de la gouvernance comprennent évidemment les pouvoirs publics, qu'il s'agisse des services déconcentrés de l'Etat ou des Pouvoirs publics locaux. Mais il faut dorénavant ajouter, à ces protagonistes traditionnels de la gouvernementalité, le rôle joué en commun par différentes parties prenantes, de nature privée ou semi-publique, dans les processus de coordination et les projets d'actions au service des territoires. C'est la question de la démocratie participative qui se pose, et de l'implication de nombreux acteurs locaux dans un processus de décision qui n'est plus seulement laissé dans les mains de l'Etat. Les acteurs agissent de concert, en complément ou en opposition avec les Pouvoirs Publics, avec pour ambition de compléter, de corriger ou d'inspirer leur action (Beuret, Cadoret, 2010). Ils se manifestent en particulier dans les phases intermédiaires entre deux élections, avec l'idée que la délégation de pouvoir accordée aux élus ne peut suffire à doter ces derniers ou l'Etat d'une compétence universelle et d'une capacité à répondre à toutes les questions ni à aborder de manière informée de nouveaux sujets...

Dans la sphère de la production, il s'agit des groupes d'acteurs qui portent les projets de territoires et structurent les relations locales, avec des niveaux variables de représentativité. Ce sont notamment les coopératives et regroupements de producteurs de l'agriculture et des IAA par exemple, qui forment des systèmes de lobbies anciens et toujours très ancrés. Il s'agit également des réseaux d'innovation et de transfert des technologies et de connaissances, qui interviennent dans le cadre des systèmes locaux de production ou d'innovation. Citons encore les acteurs qui agissent dans le cadre de Pôles de natures diverses, qui incarnent des processus et des dispositifs locaux de gouvernance territoriale : SPL, Pôles de compétitivité, Pôles d'Excellence Rurale... ou les Organismes de Défense et de Gestion des AOC ou syndicats de gestion des Bassins versants.

Dans le registre de l'aménagement du territoire et du bien commun, il faut souligner le rôle croissant joué par les associations, un rôle qui marque l'irruption des citoyens dans les processus de décision et la part croissante qu'ils prétendent prendre au niveau local, qu'il s'agisse de porter des projets ou de les contester. On pense en particulier aux associations de protection de la nature, dont certaines étendent leur action au niveau national, voire au-delà, et aux associations de riverains ou de voisinage, qui interviennent souvent à un niveau davantage micro-local. On sait que ces associations, longtemps essentiellement tournées vers la contestation de la décision publique, sont devenues maintenant des parties prenantes de la discussion publique, et particulièrement de l'élaboration concertée de normes au niveau local (Lascoumes, 1994), ainsi que de la construction et de la mise en place de protocoles de négociation.

Cette posture renouvelle les modes de construction d'une représentation ou d'un projet commun. Elle bouscule les dispositifs à mettre en place et appelle un renforcement des

processus de démocratie locale ou de démocratie délibérative. Les acteurs qui y travaillent sont liés par le jeu des proximités. Réunis par la Proximité Géographique, qui les rapproche, ils doivent mobiliser les ressources des Proximités Organisées pour travailler ensemble. C'est le cas quand ils partagent des représentations ou des savoirs communs pour construire ensemble des projets de territoires. Ou encore quand des acteurs locaux utilisent leurs connaissances réciproques, ou mobilisent leurs réseaux pour travailler de concert ou pour s'opposer à des projets qui ne leur conviennent pas, comme des infrastructures publiques non désirées par exemple.

Outils et mécanismes de la gouvernance

La mise en exergue des acteurs des territoires ne doit pas faire oublier que ces derniers se confrontent à des dispositifs légaux et juridiques, qu'il s'agisse des lois édictées au niveau national (codes civil, pénal, rural, de l'environnement...) et de leurs déclinaisons, des règlements nationaux et communautaires (en matière de sécurité, de législation du travail, de discrimination), ou des instruments financiers (aides et transferts nationaux ou communautaires, impôts et taxes, contributions des usagers). La gouvernance devient aujourd'hui multi-niveaux (Bache & Flinders, 2004), avec les politiques publiques nationales ou décentralisées au niveau des Régions européennes : politiques économiques de développement, de services, d'agriculture ou d'énergie ; politiques sociales concernant le travail, le logement, la santé, l'éducation ; politiques d'aménagement du territoire, souvent liées aux questions d'infrastructures et aux dimensions foncières, si sensibles aujourd'hui.

Mais elle prend également sa source à un niveau plus local, au travers d'instruments concrets d'aménagement de l'espace ou de structures de gouvernance des activités. En France par exemple elle s'incarne dans les documents d'urbanisme, qui déterminent la manière d'habiter et d'aménager les espaces, les Plans locaux d'urbanisme et les Schémas de cohérence territoriale, les schémas de planification menés au niveau régional et les différents types de zonages issus de l'action publique. Il s'agit en particulier des zonages territoriaux, qui correspondent aux mille feuilles des politiques et aux processus de gouvernance multi-niveaux (Districts, Communautés de Communes et d'Agglomérations, parcs naturels, territoires de l'eau...), ainsi que des zonages environnementaux (Natura 2000, Directives Oiseaux, Habitats, Znieff, corridors écologiques...), avec leurs exclusions et leurs espaces de recouvrement et de « concernement » complexes. En témoigne également la multiplication des actions visant à favoriser la constitution de regroupement d'acteurs ou de producteurs locaux (les Pôles divers...), ou encore plus récemment des Grappes d'entreprises, toutes opérations témoignant de la volonté de créer des solidarités, des fonctionnements communs, et donc des Proximités Organisées à partir d'un socle géographique partagé.

Même s'ils ont donné lieu, ces dernières décennies, à des inventions et interventions de toutes natures, qui ont en commun de faciliter la mise en place du paradigme de la concertation, les mécanismes de gouvernance des territoires ne sont pas totalement stabilisés et donnent encore lieu à des débats et à controverses nombreux quant à leurs utilités respectives (Blatrix et al., 2007, Mermet & Berlan-Darqué, 2009). Au total, pourtant, un relatif consensus s'établit pour admettre que la mise en œuvre de différentes formes de participation des acteurs privés ou semi-publics aux débats ou à la décision publique permet d'avancer vers des processus de gouvernance territoriale plus harmonieux et démocratiques. Il en résulte ainsi un certain nombre de mécanismes et d'outils de la gouvernance des territoires. En témoigne, de la Loi Bouchardeau de 1983 à la Loi de 2002 relative à la démocratie de proximité, la complexification de la décision en matière de projets d'infrastructures publiques, avec la

déclaration d'utilité publique, les enquêtes publiques, et l'instauration de la Commission nationale du débat public, des concertations préalables à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme, puis des commissions consultatives des services publics locaux...

Si l'on suit Beuret (2006), on peut distinguer différents types d'opérations mobilisables au sein de démarches participatives, marquées par un niveau croissant de participation, et qui contribuent à des niveaux divers aux processus de gouvernance des territoires. La communication vise à faire passer un message et obtenir l'adhésion du public à une proposition : elle peut faire partie de démarches participatives, par exemple lorsqu'il s'agit de convaincre certains groupes qu'ils ont intérêt à participer, plutôt qu'avoir recours au rapport de force ; l'information vise à transmettre des données qui permettront aux individus ou groupes cibles visés de se construire une opinion et de participer au débat ; la consultation vise à collecter les avis des acteurs, sans apporter de garanties quant à la prise en compte des avis exprimés ; le dialogue vise à permettre des rapprochements entre les parties prenantes et la construction de langages et références communes ; la concertation vise la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble ; enfin, la négociation vise à l'obtention d'une décision acceptée par l'ensemble des parties prenantes. On remarquera que toutes ces démarches sont fondées sur l'activation des potentiels de Proximité Organisée : elles reposent sur la mobilisation des liens entretenus par les acteurs locaux, qu'il s'agisse de l'adhésion à des valeurs partagées ou de la participation à des réseaux ou groupe communs.

L'introduction de la dimension conflictuelle

Destiné à faciliter la prise et l'adoption des décisions publiques (Mermet, 2006), l'ensemble de cet arsenal participatif et informatif provoque aujourd'hui un alourdissement considérable des procédures et induit des réactions contrastées de la part de populations, qui tendent parfois à réagir et à s'opposer fortement aux projets publics, en particulier en matière de construction d'infrastructures. On observe ainsi une montée de la contestation et de la conflictualité, qui se porte tout particulièrement sur les projets impulsés par les autorités publiques en termes d'infrastructures de transport (routes, autoroutes, lignes de train à grande vitesse...), d'énergie (centrales électriques ou nucléaires, éoliennes...) et de déchets (installations de traitement de déchets ultimes, décharges...). Se pose alors un problème de bien-être collectif, puisque ces infrastructures sont nécessaires à la vie des populations, en particulier en milieu périurbain, mais également refusées ou contestées par une partie des riverains.

Nos recherches sur les conflits dans les espaces ruraux et périurbains révèlent que cette dimension est essentielle dans les processus d'aménagement du territoire, de développement régional ou de gouvernance des diverses fonctionnalités locales ; elle s'impose, en termes de recours aux tribunaux, de manifestations médiatiques ou de démonstration de violence. Les conflits d'usage de l'espace constituent ainsi une forme de résistance et d'expression des oppositions à des décisions qui laissent insatisfaite une partie de la population locale (Darly & Torre, 2010). Certaines innovations locales, qu'elles soient de nature technique ou organisationnelle, provoquent une résistance, qui peut donner naissance à des conflits. Les changements majeurs, qui impliquent une reconfiguration des usages de l'espace (installation d'infrastructures de transport ou de déchets, nouveaux plans locaux d'urbanisme, zonages territoriaux ou environnementaux) génèrent des conflits dont l'étendue spatiale et sociale peut prendre beaucoup d'ampleur.

Les conflits constituent ainsi une manière d'entrer dans la discussion sur les enjeux et les chemins du développement territorial, et d'infléchir les décisions en prenant part au processus en cours alors que l'on en avait été exclu (Dowding et al., 2000). C'est la raison pour laquelle ils portent, soit sur les décisions qui ont été prises en matière d'aménagement (négociation arbitrée), soit sur la composition et la représentativité des instances en charge de la décision (négociation arbitrale). Le conflit fait ainsi partie intégrante du processus de délibération au niveau local, en permettant une expression de la démocratie locale, ainsi que la réintégration de parties prenantes oubliées ou lésées dans une phase antérieure d'élaboration des projets.

On jugera que les Proximités sont encore ici à l'honneur et permettent de comprendre les dynamiques en cours au niveau des territoires. C'est bien la Proximité Géographique subie qui est à l'origine d'une partie de la conflictualité, en particulier dans les zones de rareté de l'espace ou d'usages multiples. Par ailleurs, les opposants aux projets non désirés se réunissent et se regroupent à partir de leurs ressemblances en matière de ressenti de l'environnement ou du voisinage, ainsi que sur la base de leurs appartenances sociales ou amicales, qui tissent des réseaux de voisinage. On retrouve la mobilisation des potentiels offerts par la Proximité Organisée, mis au service cette fois-ci d'une activité de contestation de la décision en matière d'aménagement, qui contribue à tracer les voies des processus de gouvernance territoriale.

La gouvernance des territoires ne se limite donc pas à une vision idyllique des relations économiques et sociales, *i.e.* aux formes de coopération et de constructions communes (Torre & Traversac, 2011). Il s'agit également d'une interaction entre des forces poussant à la coopération et d'autres forces, qui poussent au conflit. Loin d'être un long fleuve tranquille les processus de développement territorial et leur déroulement dans le temps sont faits de phases de négociations, de collaboration ou d'apaisement, mais également de périodes beaucoup plus animées, ou conflictuelles, au cours desquelles certains groupes ou catégories d'acteurs s'opposent, parfois avec violence, pour définir les marches à suivre et les options à retenir. Le processus de gouvernance des territoires présente ainsi deux faces complémentaires, dont l'importance réciproque varie selon les périodes et les situations. Il se nourrit de ces tendances opposées, (Glazer & Konrad 2005), dont la synthèse conduit à la définition de sentiers de développement territorial.

Bibliographie

- Bache I., M. Flinders (eds.), 2004, *Multi-level governance*, Oxford University Press, New York.
- Beuret J.E., 2006. *La conduite de la concertation. Pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*. Paris, L'Harmattan, 340 p.
- Beuret J.E. Cadoret A., 2010, *Gérer ensemble les Territoires*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 225p.
- Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.M., Heriad-Dubreil B., Lefebvre R., Revel M., 2007 *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 416 p.
- Darly S., A. Torre, 2011, Land-use conflicts and the sharing of resources between urban and agricultural activities in the Greater Paris Region. Results based on information provided by the daily regional press, in T. de Noronha Vaz, E. Van Leeuwen et P. Nijkamp. (dir.), *Towns in a rural world*, Ashgate, London.
- Dowding K. John P. Mergoupis T. et Van Vugt M., 2000, Exit, voice and loyalty : Analytic and empirical developments, *European Journal of Political Research*, 37, 469-495.
- Glazer A. & Konrad K.A., (eds), 2005, *Conflict and Governance*, Springer Verlag, 201p.

- Lascoumes P. (1994), *L'éco-pouvoir*, La Découverte, Paris.
- Leloup F., Moyart L., Pecqueur B., 2005, La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale, *Géographie Économie Société*, 2005/4 - Vol. 7.
- Mermet, L., Berlan-Darqué, M. (Dir.), 2009, *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, L'Harmattan, 378 p.
- Pasquier R., Simoulin V. et Weisbein J., 2007. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Droit et Société vol 44, L.G.D.J. Ed. Paris
- Torre A., 2010, Jalons pour une analyse dynamique des Proximités, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, 409-437.
- Torre A, et Traversac J.B., 2011, *Territorial Governance*, Springer Verlag, Heidelberg & N. York.