

André Torre  
Jean-Eudes Beuret

# Proximités territoriales

 ECONOMICA  
*Anthropos*

# **Proximités territoriales**

**Construire la gouvernance des territoires,  
entre conventions, conflits et concertations**

**André TORRE et Jean-Eudes BEURET**

## **Introduction**

*Il faut tout changer, pour que rien ne change*  
Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Le Guépard*

Symbole des stratégies de la noblesse, soucieuse de préserver son pouvoir dans une Sicile confrontée aux ambitions de la bourgeoisie garibaldienne, la formule de Tancredi, neveu du Prince Salina, est aussi dans *le Guépard* l'expression de la résilience d'un territoire face à des changements de gouvernance qui n'ont d'autre but que d'assurer sa pérennité et son développement, en mobilisant dispositifs et organisations au service de ressources en constante évolution.

La longue vie des territoires est ainsi faite de traversées sereines, mais aussi de périodes de troubles ou de changement, souvent marquées par des transformations des formes et des structures de gouvernance, comme l'arrivée aux affaires de la bourgeoisie dans l'ouvrage de Lampedusa. Ce processus, inscrit dans l'histoire, tend aujourd'hui à s'accélérer et les territoires caméléons ne subissent des mues parfois violentes que pour mieux se régénérer et se projeter dans le futur. La montée des notions de gouvernance territoriale, de démocratie participative ou de dispositifs de concertation, si elle traduit l'aspiration à de nouvelles formes de pilotage ou de gestion, révèle avant tout la recherche d'outils adaptés, au service de la permanence et du développement des territoires et de leurs projets.

Cet ouvrage traite de la question de la gouvernance des territoires, avec la volonté d'en donner un éclairage en termes de Proximités. La mise en commun de nos réflexions et expériences de terrain, issues de parcours de recherche très différents, repose sur la conviction que l'approche des Proximités est susceptible d'aider à la compréhension des processus de gouvernance et de baliser des pistes d'action pour les acteurs locaux, qu'il s'agisse des modalités d'échange et de concertation, des formes d'organisation et de discussion, des dispositifs de pilotage des conflits ou des structures de gouvernance. Bilan et force de propositions, le livre répond ainsi à deux nécessités :

- opérationnaliser les analyses de Proximité. Leurs fondements théoriques sont reconnus mais quid de leur applicabilité et de leur utilité en termes de compréhension des dynamiques territoriales ?
- contribuer à fournir des points de repère pour ceux qui pilotent les territoires, et participent de manière active et souvent professionnelle à leur développement.

Notre lecture mobilise la notion de Proximité territoriale, un peu oubliée, et fait la preuve que les questions d'aménagement, de développement et de gouvernance des territoires sont justiciables d'une approche fondée sur des présupposés rigoureux. En particulier, comment les territoires sont créés, modifiés et développés par le jeu des Proximités, à travers la construction de dispositifs, de structures et d'instruments de gouvernance. Mais également pourquoi la stratégie d'aménagement et de développement des territoires repose à la fois sur des Proximités existantes et sur la construction de nouvelles Proximités. L'exploration de ces mécanismes permet ainsi de comprendre les processus de gouvernance territoriale et d'ouvrir la voie à l'élaboration d'outils de suivi et de gestion appropriés à leur pilotage.

## La gouvernance des territoires, pourquoi faire ?

Cette question se pose aujourd'hui avec force, pour trois raisons principales. La première tient à la complexité des acteurs présents sur les territoires : l'homogénéité relative des populations agricoles ou urbaines a fait place à une mosaïque de parties prenantes, qui implique aussi bien les entreprises productrices de biens et services que les nouveaux résidents, voire les touristes et visiteurs. La deuxième est liée à l'implication de plus en plus forte des populations locales, qui veulent participer aux processus de décision et aux projets de territoires, par l'intermédiaire de différents groupes de pressions, qu'il s'agisse d'associations ou de lobbies formels et informels. La troisième concerne les échelles de gouvernance : aux niveaux locaux (ou régionaux) et nationaux (fédéraux) est venu s'ajouter l'échelon européen, avec son cortège de décisions et de règlements.

Avec les politiques de décentralisation, le niveau local a lui-même vu s'accroître le nombre d'instances décisionnaires et porteuses de diverses actions publiques : la France a ses racines communales, mais le développement des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, puis des Pays, a sensiblement complexifié le panorama et provoqué de nouveaux besoins en matière de coordination. A l'échelle des territoires, ont été installées des instances telles que les Conseils de développement des Pays ou les Commissions extramunicipales, avec pour objectif d'associer des entreprises ou des associations à la construction des décisions publiques, alors que se mettaient en place des structures de gestion de biens d'environnement et de ressources, avec par exemple les Commissions Locales de l'Eau ou les comités de pilotage Natura 2000. Dans le même temps, les pouvoirs publics multipliaient les regroupements et réseaux d'activités, des Systèmes Productifs Locaux (SPL) aux Pôles de Compétitivité, en passant par les Grappes d'entreprises et les Pôles d'Excellence Rurale, témoignant de la volonté de créer des solidarités, des fonctionnements communs, et donc des Proximités Organisées à partir d'un même socle géographique. Enfin, la participation des citoyens fait l'objet d'une attention croissante, qu'elle se manifeste par la mise en œuvre de budgets participatifs, de conférences de consensus ou d'autres projets de démocratie participative incarnés par la floraison des structures de concertation et de négociation.

Cette effervescence remet en cause les politiques classiques, centrées sur l'autorité étatique, et renouvelle la question du pilotage des territoires. Venant progressivement s'imposer à côté du gouvernement, symbole de l'exercice du pouvoir hiérarchique dont dispose l'Etat sur les citoyens, la notion de gouvernance territoriale est apparue avec force sur la scène locale. *Il faut l'entendre comme l'ensemble des processus et dispositifs par lesquels des parties prenantes ou acteurs de différentes natures (productifs, associatifs, particuliers, représentants des pouvoirs publics ou des collectivités locales...) contribuent à l'élaboration, parfois concertée, parfois conflictuelle, de projets communs pour le développement futur des territoires* (Leroux, 2006 ; Torre et Traversac, 2011).

Qu'il s'agisse de dispositifs institutionnels, de conflits, ou d'élaboration d'arrangements et de compromis, les diverses entrées de la gouvernance sont toutes liées à la problématique de l'action publique (Lascoumes et Le Gales, 2010). Certains s'interrogent sur les dispositifs proposés par les politiques pour assurer la participation des acteurs privés à la décision publique, alors que d'autres observent des processus de concertation ou de négociation et leur contribution à la décision et/ou à l'action collective, ou encore analysent les dynamiques et le rôle des processus conflictuels. Toutefois, l'ensemble des contributions vise à mieux comprendre les interactions entre acteurs, qu'elles se déroulent dans un cadre proposé par les

pouvoirs publics ou de façon plus indépendante, puis leur contribution à l'émergence de décisions, d'actions ou d'institutions, en particulier au niveau territorial.

Mais cet objectif opérationnel ne doit pas cacher la grande complexité d'un système de décision intégrant acteurs publics et privés : il est difficile d'associer dans les mêmes dynamiques de consultation, de concertation, voire de co-décision, des parties prenantes dont les parcours, représentations, formats d'action, demandes ou légitimités sont souvent sans commune mesure. La construction de langages communs, de références, de liens, s'avère indispensable si l'on veut que la gouvernance dépasse un simple affichage et intègre réellement la diversité des acteurs et des points de vue dans des dynamiques de projets partagés. En d'autres termes : peut-on construire de la Proximité, lorsqu'elle fait défaut, et sur quelles bases ?

## **Proximités et territoires**

Aujourd'hui considérée comme une évidence, l'émergence de la notion de territoire a été longue et parfois controversée et les huit entrées proposées par Levy et Lussault (2003) dans leur dictionnaire de la géographie témoignent de la difficulté à s'accorder sur une acception commune. On s'en tiendra à une définition conventionnelle, inspirée de Sack (1986) : une zone géographique aux frontières délimitées, au sein de laquelle les relations sont organisées et pilotées par des groupes ou des populations particulières, qui se reconnaissent dans des projets communs.

Productions collectives, résultant des actions d'un groupe humain, avec ses citoyens, ses structures de gouvernance et son organisation, les territoires ne sont pas seulement des entités géographiques ; ils associent et regroupent acteurs et/ou parties prenantes dans des espaces dont les frontières peuvent varier au gré de leurs interactions. En construction permanente, ils s'élaborent par les oppositions et compromis entre acteurs locaux et extérieurs et s'inscrivent dans le long terme, avec une histoire et des préoccupations fortement ancrées dans les cultures et les habitudes locales. Loin de se conformer à des limites administratives figées, leur délimitation renvoie à la perception d'un sentiment d'appartenance (et d'une conscience que ce sentiment existe), ainsi qu'à des formes d'autorités politiques, des règles d'organisation et de fonctionnement spécifiques (Caron, 2005).

Les territoires sont « changeants, fluctuants, instables » (Lacour, Delamarre, 2003). Leur évolution est déterminée par des dynamiques individuelles et collectives : une entreprise peut avoir pour stratégie d'y développer des ressources spécifiques, comme un signe de qualité ou un réseau de coopérations locales, mais des institutions vont parfois chercher à générer une identité commune, des routines opérationnelles basées sur la confiance, ou des capacités cognitives, notamment en termes de savoir-faire et de capacités d'innovation, comme dans les SPL. Pour reprendre Zimmermann (2008), « le territoire doit être pensé comme un construit (à géométrie variable) générateur, créateur de ressources productives dans une dynamique fondée sur la combinaison de logiques endogènes et exogènes de développement. ».

La dynamique des Proximités Géographiques et Organisées contribue à la création des territoires, au sein desquels elles prennent naissance et se développent. Énoncée très tôt dans les travaux de l'École de la Proximité (RERU, 1993), l'idée d'une Proximité territoriale issue du croisement des deux grands types de Proximités, n'a que rarement été approfondie, à quelques exceptions près (Zimmermann, 2008). Nous désirons la reprendre et la mettre en

application, en considérant les territoires comme des lieux d'interactions privilégiés entre un espace physique et des modes d'organisation d'activités de différentes natures, animés par des groupes sociaux et économiques porteurs de projets de développement.

Comme le souligne Rallet (2002), la relation des Proximités aux territoires est au moins de trois natures :

- les Proximités sont un effet de l'histoire du territoire, conditionnées par la dynamique des relations localisées entre une diversité d'acteurs et d'institutions, comme la création d'un réseau local d'innovation ou l'existence d'un tissu associatif de défense d'un patrimoine naturel ;
- mais le territoire est aussi une construction fondée sur des relations de Proximité, qui en fixent les contours. C'est la zone souvent redessinée par la dynamique des relations de Proximité Géographique et Organisée ;
- enfin, le territoire est le lieu de projection de l'action des Politiques publiques, et se confond avec l'autorité publique qui en a la charge, lorsqu'elle existe. La Proximité des agents est alors définie par une appartenance institutionnelle : sont dits proches les habitants d'une même ville, ou d'une même région....

## **Gouvernance et Proximités**

La mobilisation des catégories et outils de la Proximité pour l'étude des processus de gouvernance territoriale répond à un objectif concret : fournir des éléments de compréhension des mécanismes de développement des territoires et élaborer des instruments d'intervention et de pilotage des dynamiques de gouvernance, dans leurs dimensions concertatives et conflictuelles. Cette démarche cherche à éclairer les mécanismes de la gouvernance et à opérationnaliser les analyses de la Proximité.

L'éclairage nouveau et la plus-value apportés par les approches de la Proximité concernent avant tout la compréhension des dynamiques de rapprochements et des fractures qui séparent les acteurs engagés dans ces processus. Quelles frontières fragmentent les territoires et bloquent l'émergence des Proximités nécessaires à la gouvernance ? Comment se fait-il, par exemple, que les coordinations entre agriculteurs et environnementalistes soient si lentes à émerger autour de la gestion de la qualité de l'eau ? Comment faciliter l'évolution des Proximités dans le sens d'une défragmentation des territoires et de l'émergence de Proximités nouvelles, à l'échelle des enjeux du présent ? Autrement dit, comment construire des liens et références communes entre des acteurs qui se tournent le dos, alors même qu'ils sont intéressés par les mêmes biens communs localisés ? Et comment éviter, ce faisant, de créer au sein des territoires de nouvelles séparations, qui freineront l'adaptation des acteurs à de futurs besoins de coordination, autour d'enjeux nouveaux ?

L'approche en termes de Proximité peut produire des outils qui facilitent la coordination non marchande, en stimulant la construction et l'évolution des Proximités. A la main invisible, censée favoriser l'ajustement optimal des offres et des demandes et l'établissement des prix de marché, correspond en fait dans les territoires un agent réel, appelé à faciliter les rapprochements et les coordinations non marchandes, et donc la construction de Proximités entre des acteurs qui échappent partiellement ou totalement au jeu du marché. Nombre d'agents de développement jouent ce rôle : notre approche vise à leur fournir des références utiles pour l'action, afin de les aider à accompagner et tirer le meilleur parti de processus

conflictuels ou concertatifs favorables à la construction de Proximités et à la mise en action de processus de gouvernance.

## **La construction et la dynamique des Proximités : un champ à explorer**

De nombreuses recherches se sont penchées sur la nature des différentes catégories de Proximités, ainsi que sur leurs interférences et le rôle qu'elles jouent dans un large éventail de mécanismes économiques et sociaux, qui va des trajectoires d'innovation et des réseaux aux interactions productives et environnementales. Nous nous concentrons ici sur la dimension territoriale et cherchons plus particulièrement à apporter des éléments de compréhension des dynamiques de construction et d'évolution des Proximités, ainsi que de leur mobilisation dans les processus de développement des territoires.

L'attention portée à la dynamique des Proximités doit contribuer à la maîtrise des enjeux de développement, des projections des acteurs et des dynamiques de projets, en facilitant le pilotage des accords qui les cimentent et des oppositions qui les traversent. Elle impose également deux nouvelles séries de questions :

- quel est le rôle joué par les Proximités dans les processus de développement des territoires ? Est-il indifférent d'agir dans un espace resserré ou diffus, les réseaux et communautés locales jouent-ils un rôle déterminant pour favoriser un « bon » développement ? Mais aussi, comment les Proximités impactent-elles les dispositifs et structures de gouvernance territoriale, au cœur des dynamiques de développement ? La gouvernance doit-elle se fonder sur des mécanismes de coordination de type concertatif ? Et quelle place occupent les conflits entre acteurs proches ou lointains ?
- peut-on construire, ou faciliter la naissance, de nouvelles Proximités ? Stimuler leur évolution alors que certaines, comme les conventions, ont des effets manifestes mais restent tacites ? Comment agir pour favoriser l'abandon de Proximités bloquantes au profit de Proximités répondant à des enjeux actuels et futurs de coordination ? Et si la gouvernance des territoires suppose de faciliter la construction de Proximités nouvelles, comment procéder, à partir de processus associant conflictualité, coopération et coordinations tacites ?

Tels sont les sujets dont nous traitons dans cet ouvrage, à partir de la compilation de nombreux travaux d'étude des comportements des acteurs et des dynamiques et recompositions des territoires, notamment dans les espaces ruraux et périurbains, autour de problématiques liées à l'agriculture et à l'environnement. Nos propositions sont issues de nos recherches de terrain et de la longue observation des dynamiques territoriales ; elles constituent autant de pistes pour l'avenir et la construction des projets de développement.

## 1. Les Proximités

L'approche des Proximités se divise aujourd'hui en deux courants majeurs, qui font respectivement appel à deux (Proximités géographique et organisée) ou trois (Proximités géographique, institutionnelle et organisationnelle) catégories principales (Carrincazeaux et al. 2008 ; RERU, 2008)<sup>1</sup> d'une part, et à cinq Proximités par ailleurs (Boschma, 2005). En accord avec nos travaux antérieurs, nous retiendrons la division en deux grandes catégories : Proximités Géographique et Organisée (Gilly & Torre, 2000 ; Rallet & Torre 2004 ; Torre, 2010).

Ces notions recouvrent avant tout un potentiel, offert aux individus, aux groupes, aux actions humaines en général, dans leurs dimensions techniques et institutionnelles, potentiel qui peut ou non exister à un instant t et donc être mobilisable ou activable par l'action et les représentations des acteurs humains ou non humains. On ne peut accorder de valeur morale, d'avantage ou d'inconvénient manifestes à l'existence de ces Proximités. C'est, en particulier, l'activation par l'action humaine qui donne à ce potentiel tout son intérêt et lui confère une valeur (« positive » ou « négative ») au regard des critères économiques ou sociaux en cours.

### La Proximité Géographique

*La Proximité Géographique* se rapporte à la distance entre les acteurs, pondérée par le coût monétaire et temporel de son franchissement. Dans son acception la plus simple, il s'agit du nombre de mètres ou de kilomètres qui séparent deux entités. Mais la Proximité est relative, de plusieurs manières :

- elle est tout d'abord relative aux caractéristiques morphologiques des espaces au sein desquels se déroulent les activités. Il peut s'agir d'une Proximité « à vol d'oiseau », comme dans le cas d'un déplacement en avion par exemple, mais le relief du terrain joue un rôle : il n'est pas équivalent de se déplacer d'un point à l'autre sur une surface plane ou en escaladant une montagne ;
- elle est ensuite relative à la disponibilité d'infrastructures de transport. L'existence d'une route ou d'une autoroute, d'une ligne de train ou de métro, d'une voie fluviale, va permettre un temps d'accès plus ou moins long et plus ou moins aisé. C'est dans cet esprit que l'on parle de distance fonctionnelle, au sens de Perroux ;
- elle peut encore être relative à la richesse des individus qui utilisent ces infrastructures de transport. Une ligne de train à grande vitesse peut permettre un accès rapide entre deux localisations, mais son coût va se révéler prohibitif pour une partie de la population, au moins dans le cas de déplacements fréquents. On dira que la Proximité Géographique entre des personnes, ou entre des personnes et des lieux, est partiellement liée aux coûts de transport, ainsi qu'à la richesse et au revenu des individus.
- à cela s'ajoutent des éléments subjectifs. Deux agents vivant à dix kilomètres l'un de l'autre sont éloignés s'ils vivent à Paris, mais se considéreront comme des voisins s'il s'agit d'agriculteurs australiens détenteurs de centaines d'hectares. La perception de la distance est variable selon l'âge, le groupe social, le sexe, la profession, la densité de population. Selon Rallet et Torre (2004), la Proximité

---

<sup>1</sup> Pour une approche alternative, voir en particulier Bouba Olga et Grossetti (2008).

résulte en dernier ressort d'un jugement porté par les individus sur la nature de la distance qui les sépare, qui les conduit à déterminer s'ils sont « près de », ou « loin de ».

*La Proximité Géographique est activable ou mobilisable par les actions des acteurs économiques et sociaux.* En fonction de leurs stratégies, ou encore selon leurs perceptions de leur environnement, les comportements et les attitudes de ces derniers vont se révéler particulières au regard de la Proximité Géographique. Plus précisément, les acteurs vont chercher à se rapprocher ou à s'éloigner de certaines personnes ou de certains lieux, ou encore s'estimer satisfaits ou insatisfaits de la Proximité Géographique de personnes, de lieux ou d'objets techniques. On parle alors de Proximité Géographique recherchée ou subie.

*La Proximité Géographique recherchée* correspond à la quête d'acteurs cherchant à satisfaire une demande de Proximité Géographique à d'autres acteurs économiques ou sociaux, à des ressources naturelles ou artificielles, à des lieux ou à des objets techniques. Elle peut prendre une forme permanente ou temporaire :

- la demande de Proximité Géographique permanente est satisfaite par une localisation jugée appropriée ou par un changement de localisation et une installation dans un lieu jugé plus propice à la satisfaction des besoins ou à la réalisation des activités projetées. C'est le cas des individus qui s'installent dans une ville pour bénéficier de la présence d'autres habitants, des infrastructures, de l'ambiance culturelle..., des entreprises sous-traitantes qui se rapprochent de leur donneur d'ordre, ou des exploitations qui installent des silos ou des usines de transformation à Proximité des lieux de production agricole, afin de limiter les coûts de transport et les pertes en charge ;
- la demande de Proximité Géographique temporaire trouve à se satisfaire sans changement de localisation, par l'intermédiaire de mobilités ou de déplacements ponctuels de plus ou moins longue durée. Il s'agit, par exemple, des voyages entrepris par les migrants saisonniers, les propriétaires de résidences secondaires, les touristes..., mais aussi des déplacements des ingénieurs qui vont se rencontrer dans le cadre de leurs activités de transfert de connaissances ou des chefs de projets qui se donnent rendez-vous dans une foire ou un salon.

*La Proximité Géographique subie* correspond à la situation d'acteurs qui se voient imposer la Proximité Géographique de personnes, d'activités, d'objets techniques ou de lieux, sans être en mesure de se déplacer et de changer de localisation.

D'abord considérée en économie comme une possible source d'économies externes (Marshall, 1898) et de compétitivité des entreprises, participant de l'émergence de districts industriels ou autres systèmes productifs locaux (Courlet, 2002), la Proximité Géographique est également à l'origine d'externalités négatives, qui correspondent aux inconvénients résultant de la Proximité d'objets de concernement, comme un site pollué ou une usine d'incinération par exemple. Torre et Zuindeau (2009) citent par exemple les dommages et les conflits causés par le ruissellement érosif, les pollutions diffuses ou les émissions toxiques provoquées par la présence d'activités industrielles à Proximité de concentrations de population. La Proximité Géographique subie, notamment lorsqu'elle est liée à la création ou à l'extension d'infrastructures de grande envergure (autoroutes, infrastructures portuaires...), est aujourd'hui source de nombreux conflits.

## Les Proximités Organisées

*La Proximité Organisée* constitue elle aussi un potentiel, éventuellement à activer ou mobiliser. Elle concerne les différentes manières qu'ont les acteurs d'être proches, en dehors de la relation géographique, le qualificatif Organisée faisant référence au caractère agencé des activités humaines (et non à l'appartenance à une organisation en particulier<sup>2</sup>). Elle repose sur deux logiques essentielles, qui ne sont pas antinomiques, et que l'on qualifie d'appartenance et de similitude (Torre, 2010).

*La logique d'appartenance* désigne le fait que deux ou plusieurs acteurs appartiennent à un même graphe de relations, ou encore à un même réseau, que leur relation soit directe ou intermédiée. Ainsi, et toutes choses égales par ailleurs, la mise en œuvre d'interactions entre deux acteurs sera facilitée par l'appartenance commune à un club de tennis ou à un réseau de connaissances sur le Net. De même, la coopération sera a priori plus facile à développer entre chercheurs et ingénieurs appartenant à une même entreprise, un même consortium technologique ou un même réseau d'innovation. On peut en donner une mesure en termes de degrés de connectivité, qui traduit une plus ou moins grande Proximité Organisée et donc un plus ou moins grand potentiel d'interaction ou d'action commune. Par déclinaison, la logique d'appartenance peut également s'appliquer à des groupes d'acteurs, à des organisations ou à des institutions (visibles, au sens « dur » du terme). Cette Proximité Organisée est en construction constante, par l'ajout ou la suppression de nouvelles connexions dans les relations humaines.

*La logique de similitude* correspond à l'adhésion mentale à des catégories communes ; elle se traduit par le fait que des individus se trouvent à de faibles distances cognitives les uns des autres. Il peut s'agir de personnes qui se reconnaissent dans des projets partagés, ou encore qui partagent des valeurs communes en termes de culture, de religion... Les normes sociales, le langage commun, participent de cette Proximité Organisée. Elle peut toutefois également se fonder sur une logique du non-dit, et faciliter les interactions entre des personnes qui ne se connaissent pas auparavant mais adhèrent à des références similaires. Ainsi, des individus vont d'autant mieux pouvoir collaborer que leurs références culturelles sont proches. La logique de similitude possède deux facettes : comme la logique de ressemblance, elle peut se construire dans une relation réciproque, qui provoque un raccourcissement des distances cognitives (projet commun, éducation, connaissances communes circulant dans un réseau...), mais elle peut également être donnée par une base commune, facilitant alors la communication entre étrangers (c'est l'exemple des diasporas, dont les membres peuvent plus facilement communiquer sans se connaître).

Tout comme la Proximité Géographique, la Proximité Organisée définit un potentiel, qui est neutre par essence. On ne peut accorder de connotation spécialement positive au fait d'entretenir une relation de Proximité Organisée. Ce sont les actions et les perceptions humaines qui vont lui donner une dimension plus moins positive ou négative, ainsi que lui conférer une certaine utilité. Ainsi, entretenir des liens de connectivité en termes de logique d'appartenance n'est pas un garant de la survenance d'interactions, encore moins de la qualité de ces dernières. Ce sont les actions humaines qui conditionnent le fait d'entrer en interaction et les résultats se révèlent divers : une entreprise peut mettre en place une relation de collaboration avec un laboratoire, ou encore essayer de lui ravir une de ses inventions par

---

<sup>2</sup> On peut être organisé ou organiser une activité sans nécessairement en référer ou appartenir à une organisation, au sens strict du terme.

l'intermédiaire d'une relation privée. Pour la logique de similitude, un projet commun peut aussi bien conduire à un succès en matière industrielle ou technologique qu'à un échec entraînant de lourdes pertes pour les parties. Enfin, on ne peut émettre de jugement moral sur les potentialités ainsi offertes ; par exemple, les entreprises mafieuses se nourrissent souvent à la fois de logiques de similitude (références culturelles communautaires) et d'appartenance (connectivité forte au sein d'un réseau d'acteurs)...

Il est important de noter, pour notre propos, que les Proximités Organisées sont en construction et en déconstruction permanentes, au gré des dynamiques qui fondent les relations entre acteurs. Des liens nouveaux se créent, ou se défont, des alliances se nouent et donnent naissance à des regroupements d'acteurs plus ou moins importants et durables. Ce mouvement, qui ne s'arrête jamais, est fondé sur le renouvellement permanent des deux logiques. La logique d'appartenance tout d'abord, dont la dynamique signe les recompositions des réseaux d'acteurs, la mise en place de nouvelles relations, les rapprochements entre des étrangers ou les conflits qui naissent entre proches. C'est également vrai, dans une mesure moindre, pour la logique de similitude, marquée par des évolutions souvent plus lentes des mentalités, des cultures et des normes sociales, ainsi que par les transformations plus rapides des cultures de groupes ou d'entreprise par exemple.

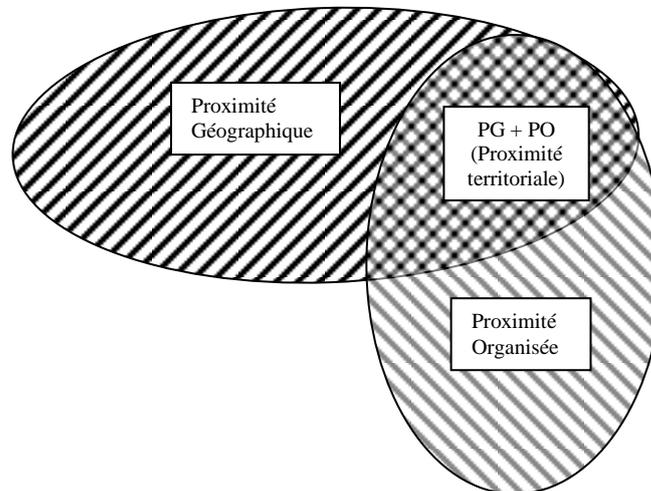
On relève la plasticité des relations de Proximité Organisée, qui génère des changements de configuration des regroupements d'acteurs comme de leurs interactions. Ce renouvellement peut toutefois s'avérer parfois trop lent et devenir un facteur de blocage au regard des dynamiques des territoires ou de la volonté de changement de différents groupes d'acteurs. Certaines Proximités Organisées semblent figées et posent ainsi problème, qu'il s'agisse des évolutions sociétales ou des enjeux économiques et sociaux. Ainsi, les agriculteurs français, soumis à partir des lois d'orientation agricole des années 60 à une commande publique d'augmentation de leur productivité, se sont retrouvés autour de principes forts : une gestion de l'agriculture et des critères de considération du « bon agriculteur » marqués par la quantité de travail fourni, les volumes produits et la productivité de la terre et du travail. Les Proximités Organisées en termes d'appartenance et de similitude, qui en résultent, posent aujourd'hui problème lorsqu'il s'agit d'ouvrir le secteur agricole à la prise en compte de nouveaux enjeux, ainsi que pour la collaboration avec d'autres réseaux d'acteurs, porteurs d'une demande sociale et de projets différents pour les espaces ruraux, comme les habitants non agriculteurs des communes rurales.

## **Articulation et combinaison des Proximités : la Proximité territoriale**

Les deux Proximités ne sont pas totalement indépendantes, ni séparables. Par exemple, l'activité humaine va conduire à rapprocher deux lieux, par la construction d'infrastructures de transport, et donc entraîner une modification des conditions de Proximité Géographique. De même, la Proximité Organisée est sans cesse impactée par des dimensions spatiales ; un groupe d'individus va rester lié à un territoire d'origine, un réseau d'acteurs innovants va se créer au sein d'une technopole, fruit de l'activité humaine... C'est la raison pour laquelle il est difficile de raisonner en termes de complémentarité ou de substituabilité des deux Proximités.

Il est plus intéressant de regarder comment elles peuvent se combiner ou s'ignorer, et d'analyser le jeu des Proximités. Prenons par exemple la situation d'activation permanente du potentiel de Proximité Géographique par des interactions de Proximité Organisée, qui donne

naissance à des territoires de type clusters (Torre, 2006) ou de toute forme de système localisé de production « qui marche ». De manière plus générale, on en déduit que la combinaison des deux types de Proximités conduit à la définition d'une Proximité Territoriale, illustrée dans le schéma 1. C'est dans cette interface que vont se construire les processus de gouvernance des territoires.



**Figure 1 : Combinaison et articulation des deux Proximités : la Proximité territoriale**

## **Mobilités et Proximité Géographique Temporaire**

Les relations entre les deux grandes catégories de Proximités ne se limitent pas à la description de la figure 1, qui décrit des relations entre des acteurs co-localisés, habitant et agissant au sein d'un même territoire. La vie des territoires est également impactée par d'autres acteurs, plus mobiles, qui y séjournent de manière plus ou moins prolongée et dont les actions jouent parfois un rôle important dans leurs évolutions. Pensons aux déplacements touristiques ou familiaux, ou encore aux voyages professionnels d'ingénieurs, de chefs d'entreprises ou de voyageurs commerciaux.

Ces mobilités ont connu récemment une croissance importante, grâce à l'amélioration des infrastructures et technologies de transport et de communication. Elles sont en fort développement, comme en témoignent à la fois l'allongement des distances parcourues, souvent dans un temps de déplacement équivalent (un individu parcourait en moyenne 5 kms par jour dans les années cinquante, pour 45 Kms aujourd'hui, selon Viard, 2006) et l'accroissement sensible des séjours ou des déplacements de courte durée. Cette évolution est permise par la multiplication des moyens de transport et surtout par leur progression technique : fréquence accrue des avions et trains à grande vitesse, multiplication des voies d'autoroute ou augmentation de la vitesse de connexion. Il s'agit aussi bien de mobilités longues, pour des changements de domicile ou des localisations/délocalisations d'entreprises, que de mobilités courtes et temporaires, dans le cadre de séjours de vacances ou de déplacements professionnels, ou pendulaires, avec des personnes se déplaçant quotidiennement pour se rendre sur des lieux de travail éloignés.

Pour les particuliers, certains déplacements sont liés à des occasions spécifiques, où les membres d'un groupe se sentent tenus de se déplacer. C'est le cas des voyages effectués à l'occasion du décès d'un parent, où se rencontrent des proches, par exemple membres d'une

diaspora tenus par des liens très forts en termes de logique de similitude de la Proximité Organisée. Enfin, les personnes éloignées apprécient également de se rencontrer régulièrement lors d'évènements spéciaux, tels que des concerts ou des fêtes, qui leur permettent à la fois de se retrouver avec leurs proches et de vivre un évènement exceptionnel par rapport à leur quotidien.

Pour les entreprises et organisations, les collaborations professionnelles se traduisent par des voyages croisés, par des réunions chez l'un ou l'autre des protagonistes ou dans des lieux dédiés, comme les plateaux communs des équipes projets utilisés par Airbus. Il s'agit également des foires, colloques et expositions, qui ont pour objectif de satisfaire certains besoins liés aux processus de production, de recherche ou d'innovation, tels que le recueil d'informations, d'expériences et de spéculations sur un type de produit et permettent des rencontres entre les participants de projets communs. Une partie importante des informations et des connaissances nécessaires à une activité productive ou d'innovation ne peut se transmettre à distance, par le biais des échanges via le téléphone ou internet : des moments d'interactions en face à face sont nécessaires et profitables (Torre 2008).

Il existe ainsi des modes de coordination non localisés, qui reposent en particulier sur les mobilités des acteurs, dans le cadre de leurs activités privées ou de production. Il s'agit bien de Proximité Géographique recherchée, mais d'un type particulier, la *Proximité Géographique Temporaire*, qui constitue une déclinaison de la Proximité Géographique dans le cadre des rencontres ponctuelles, qu'elles soient le fait d'acteurs individuels ou d'organisations comme des firmes ou des laboratoires par exemple (Torre 2010). L'espace compte, dans l'interstice de la rencontre ponctuelle entre deux ou plusieurs individus. La Proximité Géographique Temporaire correspond à la possibilité de satisfaire certains besoins de contacts de face à face entre acteurs, grâce au déplacement entre différentes localisations. Ces mobilités favorisent la naissance de moments de Proximité Géographique, dont la durée peut varier mais qui sont toujours limités dans le temps.

## **2. Gouvernance territoriale et jeu des Proximités**

### **La construction permanente des territoires par les Proximités**

Défini par la Proximité Géographique et par l'existence d'une ou plusieurs Proximités Organisées, le territoire se comprend au croisement des deux grandes Proximités. Les clusters ou les SPL « qui marchent » se situent ainsi à la confluence d'une Proximité Géographique, qui insère les acteurs dans un périmètre de voisinage physique proche, et de relations de Proximité Organisée, qui leur permettent d'appartenir aux mêmes réseaux et/ou d'adhérer à des valeurs communes (Torre, 2006). La notion de rencontre productive (Colletis, Pecqueur, 1993) révèle comment la mobilisation conjointe des deux Proximités peut conduire à générer des effets de coopération ou d'interaction bénéfiques et à trouver des solutions productives : pensons aux fabricants de mouchoirs du choletais ou aux activités de décolletage dans la Vallée de l'Arve.

On peut élargir et généraliser cet exemple, en posant que l'intervention conjointe des Proximités Géographique et Organisée contribue à l'émergence d'un territoire. C'est vrai pour un Pays, pour une Communauté de communes, comme pour des espaces supports de projets de Parcs Naturels Régionaux ou de Réserves de Biosphère, voire même pour une ville parfois. Le croisement des deux Proximités permet de construire des limites d'inclusion et de non inclusion (effets de dedans et de dehors), de faire émerger et vivre de nouveaux réseaux, de mettre en place des projets communs et de favoriser l'émergence de visions et d'anticipations communes, voire de cultures et de représentations partagées. Les limites géographiques de certains territoires administratifs ou clusters se révélant floues ou mouvantes au gré des évolutions des interactions et des stratégies de groupes, il en résulte parfois une déconnection entre des politiques territoriales adaptées à des espaces institutionnels donnés et des territoires dont les limites se déplacent sous l'influence du jeu des Proximités.

La construction et l'évolution des territoires résultent ainsi de la création de Proximités Organisées d'appartenance et de similitude, ainsi que des liens qu'elles entretiennent avec les Proximités Géographiques permanentes ou temporaires. C'est de l'interaction entre ces variables que naît la dynamique des territoires, qu'il s'agisse des dynamiques productives ou des dynamiques de vie : c'est le lieu de la Proximité territoriale.

### **Le jeu des Proximités dans les territoires**

Sachant que les Proximités Géographique et Organisée sont neutres et que c'est l'activation par les actions humaines qui fait apparaître l'une ou l'autre de leurs facettes potentielles, il est intéressant d'examiner leurs positionnements respectifs au sein des territoires.

#### *1) Filiation*

La Proximité Géographique se trouve parfois à la source de Proximités Organisées, par exemple avec l'émergence de ressources spécifiques territoriales issues d'interactions entre des acteurs qui vont les exploiter dans une dynamique de développement local (Pecqueur,

1992). Dans les SPL la Proximité Géographique favorise l'acquisition par les entreprises de références communes et l'accès à un réservoir de main d'œuvre qualifiée, ainsi qu'à un réseau commun d'informations et d'échanges de savoir-faire, autant dire des Proximités Organisées. Pour les districts, par exemple, c'est avant tout la logique de similitude qui est convoquée, entre des entreprises souvent situées sur le même marché (la chaussure ou les vêtements en Italie), et donc concurrentes, mais qui tirent parti de leurs interactions et des références communes au même système de valeurs, familiales ou religieuses. Dans une technopole, c'est davantage la logique d'appartenance à un réseau qui va jouer.

Une filiation inverse (la Proximité Organisée à l'origine de Proximités Géographiques) est à l'origine des phénomènes de « *gated communities* » ou de regroupement géographique sur des bases ethniques ou sociales, et plus généralement des processus de ségrégation spatiale. Des populations qui partagent des valeurs et des repères communs se regroupent sur des zones géographiques dédiées, pour vivre et exercer ensemble leurs activités, en générant ainsi un processus d'exclusion, facteur de forte Proximité Géographique. On retrouve une situation voisine dans les systèmes locaux créés *ex nihilo*, technopoles ou parcs scientifiques : des entreprises qui appartiennent au même réseau ou présentent des ressemblances ou complémentarités techniques sont appelées à se regrouper au sein d'aires géographiques dédiées.

## 2) Complémentarité

C'est le cas emblématique des clusters, avec sa combinaison des deux types de Proximités. Mais également quand la Proximité Géographique Temporaire contribue à pallier les insuffisances des Proximités Organisées, notamment pour la transmission d'éléments non verbaux, qui suppose du face à face (Torre, 2010). Le travail mené en coopération par des entreprises ou des organisations localisées à distance nécessite le recours à des relations de face à face fréquentes mais de durée limitée, permises par les mobilités rapides des cadres ou des ingénieurs, chez le partenaire ou lors de foires et salons. Le lien peut être de l'ordre de la réparation lorsque l'une des Proximités pallie les faiblesses de l'autre.

A l'inverse, la Proximité Géographique sans Proximité Organisée peut très vite devenir conflictuelle, comme en attestent les conflits de voisinage entre populations différentes, et même des acteurs peu enclins à s'organiser vont faire appel à la Proximité Organisée pour trouver des solutions aux « frottements » entre leurs activités. Dans les zones de colonisation du Guatemala (Beuret, 2008), des acteurs hétérogènes - paysans sans terres, investisseurs et trafiquants - se concentrent ainsi en un même point, sans références culturelles ou valeurs communes. L'absence de Proximités Organisées rend la Proximité Géographique conflictuelle, certaines de ces zones devenant « ingouvernables » aux dires des pouvoirs publics.

## 3) Révélation

L'action de l'une des Proximités peut modifier et révéler une facette différente de l'autre. Par exemple quand un excès de Proximité Organisée transforme la nature de la Proximité Géographique, de facilitatrice des interactions à productrice de conflits. Cette possibilité a été examinée par Chamboredon et Lemaire (1970) qui, à propos du refus ou de l'acceptation de certaines couches sociales dans des quartiers urbains ou de banlieue, ont montré que la Proximité Géographique est percutée par des Proximités Organisées bien plus puissantes en termes d'exclusion. Dans le Parc Naturel Marin d'Iroise, créé en 2007, le long processus de

construction de nouvelles Proximités Organisées a mis à mal la Proximité Géographique, avec des difficultés nouvelles de communication entre acteurs : on est passé d'une Proximité Géographique recherchée à une Proximité Géographique subie. L'émergence de deux réseaux organisés, en faveur ou contre le Parc, se renforçant mutuellement dans le conflit, a fracturé le territoire (Beuret, 2006), phénomène que n'a pas gommé la création officielle du Parc.

Mais la Proximité Géographique transforme aussi la relation de Proximité Organisée, par exemple lorsque des personnes qui entretiennent une collaboration fructueuse à distance en viennent à s'opposer suite à une relocalisation proche... On constate de tels effets dans des clusters dédiés à une même activité de recherche ou d'innovation au sein d'un secteur particulier, comme les biotechs (Gallaud et Torre, 2006). Les entreprises innovantes privilégient les relations de collaboration avec l'extérieur du cluster, car leurs activités de R&D, difficiles à breveter et couvertes par le secret, pourraient trop facilement être imitées ou appropriées par leurs concurrents locaux. Dans ce cas, « trop de Proximité tue la Proximité ».

## **Vers la gouvernance territoriale**

Face à l'implication croissante des acteurs locaux et à l'affaiblissement du pouvoir hiérarchique, le jeu des Proximités dans les territoires renvoie à la question de leur gouvernance. Cette notion reste encore polysémique et floue (Pasquier et al., 2007), dans un contexte de différenciation (et d'autonomisation) de plus en plus poussée de la société (Le Gales 1995) et de multiplication des parties prenantes. Suite aux innovations institutionnelles engendrées par la décentralisation et la contractualisation, les acteurs sont conduits à expérimenter de nouvelles formes d'action publique et de participation aux décisions, et passent d'une organisation pyramidale ou hiérarchique, fondée sur les institutions publiques, à une organisation en réseaux (Kooiman 2000) qui intègre des partenariats public-privé (Wettenhal 2003), concerne des acteurs de natures très différentes (Pierre 2000) et fait appel à des niveaux territoriaux multiples (Hooghe & Marks 2001).

Les dispositifs qui se mettent en place visent à faciliter la participation de parties prenantes ou de porteurs d'intérêts de plus en plus diversifiés à des processus de décisions sans cesse plus fragmentés et distribués, mais aussi incertains et mouvants. Se manifeste ainsi d'une part la rupture avec les approches du gouvernement de la chose publique par des appareils administratifs et politiques hermétiques, et d'autre part l'irruption des questions de démocratie de Proximité dans les procédures de gestion des hommes et des organisations ainsi que de gestion des territoires. La gouvernance apparaît alors comme un point focal, cristallisant de nombreux apports récents sur les questions d'interaction, d'action collective, « d'*empowerment* » et d'apprentissage... dans lesquelles émergent les notions clés de participation et de concertation, d'expertise et d'action publique, d'intérêt général et de remise en cause des politiques publiques, ainsi que de Proximité ou de subsidiarité.

Mondiale, européenne, urbaine, environnementale, rurale... la notion de gouvernance donne lieu à des spécifications particulières en fonction des domaines et des niveaux. La gouvernance territoriale (Bertrand et Moquay, 2004 ; Leloup et al., 2005 ; Leroux, 2006 ; Chia & al. 2008 ; Torre et Traversac, 2011) s'inscrit dans l'évolution des recherches autour des territoires comme lieux de projet collectif et d'articulation des relations global/local (Simard et Chiasson, 2008). Ces travaux ont montré la nécessité d'une territorialisation de la norme et l'inadaptation des territoires administratifs (Cans, 2006). Ils se partagent entre l'évaluation ex post des dispositifs ou des politiques publiques, et des recherches sur la

gouvernance en train de se faire, qui ciblent les modes de construction d'une représentation ou d'un projet commun dans une logique de renforcement des processus de démocratie et de passage à une démocratie délibérative, voire coopérative (Beuret, Cadoret, 2010). Parler de gouvernance des territoires revient à considérer ces derniers comme des lieux de construction des projets collectifs et d'articulation des relations global/local (Chia et al. 2008).

Pourtant les processus de gouvernance territoriale poursuivent quelques objectifs simples :

- contribuer à l'élaboration ou favoriser la mise en œuvre des projets de développement territorial ;
- faciliter la coordination entre les acteurs hétérogènes au sein des territoires ;
- éviter que certains acteurs ne quittent le territoire (processus de désertification ou d'abandon) ;
- éviter des affrontements bloquants ;
- décider des chemins de développement.

### **Les composantes de la gouvernance territoriale : multi-niveaux, multi-acteurs, publique et privée**

Pour cerner la gouvernance des territoires dans sa complexité, commençons par considérer les composantes de l'action publique, qui contribuent à la prise de décision des pouvoirs publics locaux ou extra locaux. Il s'agit en particulier :

- des lois, édictées au niveau national (code civil, code pénal, code rural, code de l'environnement...) et qui se déclinent aussi bien sur des territoires particuliers (lois montagne, littoral, Solidarité et Renouvellement Urbain...) que sur l'ensemble des territoires institutionnels représentatifs d'une nation (loi Libertés et Responsabilités Locales...);
- des règlements, qu'il s'agisse des réglementations nationales, en matière de sécurité, de social, d'étiquetage... ou des règlements et directives européens, qui proviennent de l'Union Européenne et s'appliquent dans les différentes zones de l'Union ;
- des politiques publiques, nationales ou décentralisées au niveau des grandes régions françaises : politiques économiques, en matière de développement industriel, de services, d'agriculture ou d'énergie par exemple..., politiques sociales concernant le travail, le logement, la santé, l'éducation..., ou encore politiques d'aménagement du territoire, qu'elles soient liées à la question des infrastructures ou aux dimensions foncières ;
- des instruments financiers (aides, taxes, impôts, contributions des usagers...), qui contribuent à orienter les politiques et les projets entrepris par les parties prenantes des territoires.

La gouvernance se fait aussi multi-niveaux, et implique de manière croissante des interventions provenant de l'Etat central, ainsi que des niveaux supranationaux (dans notre cas surtout l'Union Européenne) et infranationaux (essentiellement les Régions). Très présent dans la littérature de sciences politiques (Bache et Flinders, 2004), le terme a émergé au milieu des années 1990 pour conceptualiser les relations complexes, dans l'Union Européenne, entre acteurs étatiques et infranationaux, publics et privés, transnationaux et supranationaux, au sein de réseaux diversifiés de relations horizontales et verticales. A

l'échelle territoriale, il fait référence au fait que les décisions dépendent non seulement des injonctions des pouvoirs publics, mais aussi de Bruxelles, des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités locales.

La combinaison des programmes bénéficiant de fonds Leader, associés à des opérations structurantes locales, type Pôles d'Excellence Rurale en France, donne un exemple de mécanismes hybrides, pour partie de type descendants, financements européens et nationaux, et pour partie locaux (High et Nemes, 2007), où les moyens logistiques et financiers des niveaux nationaux et communautaires prennent assise sur les ressources locales et les capacités d'innovation des territoires. L'hybridation va jusqu'aux règlements européens, avec la reconnaissance des systèmes interprofessionnels dans certaines Organisations Communes des Marchés ou le modèle de protection des Indications Géographiques.

Mais la gouvernance s'incarne également à un niveau plus local, au travers d'instruments concrets d'aménagement de l'espace. Il s'agit de l'ensemble des documents d'urbanisme qui déterminent la manière d'habiter et d'aménager les espaces, avec les Plans locaux d'urbanisme (PLUs), les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoTs), les schémas directeurs et plans de développement régionaux... Ou encore, au niveau français, des différents types de zonages issus de l'action publique, les zonages territoriaux et leur diversité qui conduit aux mille feuilles des politiques et supports de gouvernance multi-niveaux (Pays, Communautés de Communes et d'Agglomérations, PNR, projets de territoires...), ou les zonages environnementaux (Natura 2000, Directives Oiseaux, Habitats, Znieff, corridors écologiques...), avec leurs exclusions et leurs espaces de recouvrement et de concernement complexes.

Ajoutons les processus de coordination et les projets d'actions menés en commun par différentes catégories d'acteurs territoriaux, de nature privée ou semi-publique. C'est la question de la démocratie participative et de l'implication de nombreuses parties prenantes locales dans un processus de décision qui n'est plus seulement laissé dans les mains de l'Etat. Ces 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. 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 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. Ou 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 Pôles de natures diverses, et leurs dispositifs d'action : SPL, Pôles de compétitivité, Pôles d'Excellence Rurale... Organismes de Défense et de Gestion des AOC, syndicats de gestion des Bassins versants.

Enfin, et dans un registre plus proche de l'aménagement du territoire et du bien commun, soulignons le rôle croissant joué par les associations, 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 à un niveau davantage micro-local. Longtemps essentiellement tournées vers la contestation de la décision publique, elles sont devenues maintenant des parties prenantes de la discussion publique, et particulièrement de l'élaboration concertée de normes au niveau local (Lascoumes, 1995), ainsi que de la construction et de la mise en place de protocoles de négociation.

## **Les mécanismes et les outils de la gouvernance territoriale**

Même s'ils ont donné naissance, ces dernières décennies, à des inventions et interventions de toutes natures, destinées à faciliter la mise en place du paradigme de la concertation, les mécanismes de gouvernance des territoires ne sont pas totalement stabilisés et suscitent encore des débats et controverses relatifs à leurs utilités respectives (Blatrix, 2002, Mermet, 2007, La Branche, 2009). Un relatif consensus pourtant, 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 plus harmonieux et démocratiques.

Les mécanismes et outils de gouvernance des territoires visent à associer aux processus d'action publique et de construction de décisions des groupes d'acteurs, représentatifs des intérêts, des usages et des attentes liés aux objets mis en discussion, ou invités à participer parce qu'ils vivent sur ce territoire et/ou y sont spécifiquement attachés. Beuret (2006) distingue différents types d'opérations mobilisables au sein de démarches participatives, marquées par un niveau croissant de participation de ces groupes. 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'à recourir au rapport de force ; l'information vise à transmettre des données qui permettront aux individus ou groupes cibles 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 la construction de langages et références communes et le rapprochements entre les parties prenantes ; 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.

Pourquoi parler de concertation plutôt que de négociation, puisque toutes deux reposent sur les mêmes bases, avec des interdépendances entre acteurs qui conduisent à rechercher des perspectives mutuellement acceptables ? Tout d'abord, la concertation n'est pas définie par la confrontation de points de vue divergents. La conception collective d'un projet ou d'une planification des usages d'une ressource ou d'un espace relève de la concertation ; l'existence d'éventuelles divergences ne constitue pas la raison d'être du processus. Ensuite, la concertation repose sur des discussions où l'orientation coopérative et l'intention partagée de construire ensemble prédominent (Touzard, 2006), alors que la négociation peut engendrer un accord qui ne sera le fruit que de concessions mutuelles, sans réelle construction collective. Alors que la négociation est une activité séquentielle, qui repose sur la présentation de propositions et de contre-propositions, leur évaluation réciproque et des concessions éventuelles, toutes les parties sont actives et travaillent simultanément à une construction commune dans la concertation. Elle suppose de créer les conditions d'une coopération, y compris au cœur d'un conflit, par une démarche adaptée. Enfin, l'intérêt de la concertation,

outil central de la gouvernance territoriale, réside dans le fait de construire ensemble des objets communs, qui peuvent faciliter une prise de décision immédiate et conjointe mais aussi déterminer de multiples décisions ultérieures en tenant compte des contraintes et de la vision des différentes parties prenantes engagées dans le processus.

## **L'introduction de la dimension conflictuelle**

Destiné à faciliter la prise et l'adoption des décisions publiques, l'arsenal participatif et informatif provoque toutefois 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 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 en partie refusées ou contestées par ces dernières.

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 territoriale ; elle s'impose, sous forme de recours aux tribunaux, de manifestations médiatiques ou de démonstration de violence. Les conflits d'usage de l'espace constituent une forme de résistance et d'expression des oppositions à des décisions qui laissent insatisfaite une partie de la population locale (Darly & Torre, 2008). Certaines innovations locales, 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 dont on avait été exclu (Dowding et al., 2000) ; ils portent sur les décisions prises en matière d'aménagement (négociation arbitrée), ou sur la composition et la représentativité des instances en charge de la décision (négociation arbitrale). Le conflit fait 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.

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 et Traversac, 2011). Il s'agit également d'une interaction entre des forces poussant à la coopération et d'autres forces, qui poussent au conflit. Les processus de développement territorial et leur déroulement dans le temps ne ressemblent en aucun cas à un long fleuve tranquille. Ils 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.

## **Gouvernance et politiques de développement rural**

Les changements évoqués ci-dessus plaident, un peu partout dans le monde, pour la mise en œuvre de nouvelles politiques territoriales, caractérisées par la construction de mécanismes et d'outils de gouvernance territoriale et multi-niveaux. Les politiques à destination du rural constituent un bon exemple de ces mutations, à tel point que l'on évoque parfois à leur propos un nouveau paradigme du rural (Van der Ploeg et al. 2000). Aux politiques des années 90, essentiellement centrées sur les aides à l'agriculture et le maintien des activités est venue se substituer une approche prenant en compte la variété des activités présentes dans l'espace rural : nouvelles industries, tourisme, implantations des TIC, dynamiques culturelles, circuits courts ou agriculture biologique... (OCDE, 2009a). Dans le même temps, le principe hiérarchique descendant de la réglementation et des aides d'en haut est progressivement remplacé par des arrangements collectifs impliquant à la fois des acteurs étatiques et des porteurs d'intérêts de nature diverse, au premier rang desquels les pouvoirs publics locaux, les entreprises et la société civile.

Au niveau européen, ces politiques prennent en compte de manière croissante la multifonctionnalité des territoires et la diversité des acteurs qui les habitent (OCDE, 2009b). Un rôle déterminant a été joué par les générations de programmes *Leader*, qui ont contribué à la diffusion de quatre principes : approche partenariale impliquant une participation des acteurs privés aux côtés des acteurs publics ; approche territoriale privilégiant l'émergence de territoires de projet ; approche intégrée et transversale autour de thématiques renforçant les capacités stratégiques des acteurs ; mise en réseau et partage d'expériences favorisant l'ouverture territoriale et l'expérimentation. Ces programmes ont été reconnus comme des instruments clés de la restructuration de l'agriculture et de la diversification des zones rurales, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Cette complexité nouvelle conduit Beuret et Cadoret (2010) à proposer la notion de démocratie coopérative. Une action de développement rural cohérente doit inviter de multiples acteurs, de statut public ou privé, à coopérer pour porter un projet autour d'objectifs partagés. La mise en cohérence de ces apports est certes le fait des agents de développement, au stade de la formulation des projets, mais d'abord des acteurs eux-mêmes, au sein d'espaces de concertation intégrés dans des dispositifs de gouvernance.

### **Les obstacles**

Le processus de gouvernance territoriale ne va pas de soi et se heurte à certains obstacles, qui vont en empêcher le déroulement, ou entacher les décisions prises de graves suspicions quant à leur validité. Sa réussite est conditionnée à deux préalables, ou conditions nécessaires à sa réussite.

Le premier est l'acceptation de la règle du jeu. Il est généralement possible aux acteurs locaux de ne pas accepter d'entrer dans le processus de définition d'un projet commun et d'abandonner la partie. Ceci peut parfois s'effectuer en quittant le territoire et en appliquant la

tactique du vote avec les pieds (Tiebout, 1956). Cette stratégie se révélant souvent impossible à réaliser, le cas le plus courant est celui dans lequel un certain nombre d'acteurs, rétifs aux choix en cours ou aux méthodes mises en œuvre pour y parvenir, quittent la scène du développement régional. Ils peuvent choisir de ne pas s'exprimer, ou d'agir et de s'exprimer hors des dispositifs de gouvernance prévus à cet effet, parfois en usant d'un pouvoir d'influence et de rapports de force.

Le second préalable concerne la désignation des acteurs qui vont prendre place autour de la table de concertation, i.e. qui vont mettre en œuvre les projets de territoires et l'éventuel processus de développement, en discuter et se partager les bénéfices éventuels. L'assemblage d'instances visant une représentativité suppose une phase arbitrale, qui exclut des groupes d'acteurs. D'autres groupes peuvent eux-mêmes s'exclure du processus et entrer éventuellement en opposition. Comme tout le monde ne peut pas être présent dans cette instance, on choisit des groupes d'acteurs, eux-mêmes représentés par des délégués, portant leurs idées et leurs avis. Quand le processus est ouvert à tous, on privilégie la mobilisation des porteurs d'idées aux dépens de la représentativité : c'est ce que l'on observe dans des commissions extra-municipales ou extracommunautaires en France, ou dans les comités mis en place dans les Zones d'Intervention Prioritaires de l'estuaire du Saint Laurent au Québec.

Face à ces obstacles, les outils de représentation et de désignation de représentants, ainsi que les dispositifs de délibération, jouent un rôle central dans la construction des chemins de développement. L'une des fonctions majeures qui incombe aux acteurs de l'intermédiation et tout particulièrement aux agents de développement, est d'assembler un réseau d'acteurs dans lequel chacun est à la fois légitime aux yeux du groupe qu'il représente et reconnu légitime par les autres groupes, ces légitimités pouvant se construire en cours d'action. Les acteurs de l'intermédiation, appelés à consolider ce réseau pour qu'il porte un projet, jouent un rôle de traducteurs entre des acteurs, intérêts et enjeux souvent difficiles à mettre en équivalence. Nous sommes là au cœur d'une ingénierie de la gouvernance, qui suppose différentes innovations, au premier rang desquelles un renouvellement des compétences des agents de développement.

## **Les Proximités, facteurs de fragmentation et de défragmentation des territoires**

En construction permanente, traversés par le jeu des Proximités à leur point de recouvrement, les territoires résultent d'un compromis sans cesse remis en cause et menacé par les recompositions, les oppositions et les conflits, qui constituent autant d'opportunités de dynamisme et de changement.

Les Proximités Organisées y jouent un rôle de passerelle entre les agents, en les conduisant à communiquer sur leurs pratiques, voire à travailler de concert. C'est le cas le plus fréquemment envisagé dans la littérature, qu'il s'agisse des collaborations entre les acteurs de la production (Darré, 1999, met en avant le « groupe professionnel local » dans la production agricole) ou de l'aménagement des territoires. L'analyse des clusters ou des SPL à succès en termes de Proximités témoigne de la validité de cette assertion. On peut l'étendre sans peine à d'autres types de structures locales de gouvernance. Ainsi, la confrontation des opinions et la mise en commun des compétences au sein des instances d'élaboration des documents d'urbanisme tels que les PLUs se basent sur les Proximités Organisées existantes tout en les

renforçant, et permettent souvent une gestion concertée des territoires et une harmonisation provisoire des désirs et volontés d'aménagement.

Mais la mobilisation des Proximités Organisées peut également contribuer à construire des frontières entre des groupes d'agents. C'est parfois le cas des Communautés de communes, qui ont permis la coopération intercommunale mais tendent à fragmenter des Pays ou des Parcs Naturels Régionaux : l'affirmation des Proximités Organisées a conduit à un émiettement de la géographie des solidarités, qui s'est recomposée sur une échelle plus fine. C'est encore le cas des Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SAGE), comme le montre l'exemple de la Baie du Mont Saint Michel, exutoire à plusieurs bassins versants sur lesquels interviennent quatre SAGE : pensés pour construire de nouvelles Proximités entre les acteurs de l'eau, ils génèrent des frontières géographiques au sein de l'unité fonctionnelle que constitue la Baie et ses bassins d'approvisionnement en eaux continentales, à l'échelle de laquelle se font pourtant sentir des besoins de gestion globale.

Le jeu des Proximités Organisées et Géographiques constitue le ferment de la création et de la dynamique des territoires et permet de fonder les processus de gouvernance territoriale. Ce faisant, elles contribuent autant à unifier les territoires qu'à les fragmenter ou les recomposer : les Proximités évoluent au gré des nouveaux enjeux et des échelles de gestion pertinentes au vu de ces enjeux. La façon dont elles se recomposent et la manière de faciliter ce mouvement méritent d'être étudiées. Pour aller plus loin nous nous intéressons maintenant à trois modalités d'évolution des Proximités observées dans nos recherches : l'ajustement conventionnel, les processus conflictuels et la concertation.

### **3. De l'ajustement conventionnel à la prise de parole : la dynamique des Proximités**

#### **Les conventions, des références tacites ancrées dans les Proximités Organisées**

Si l'on en croit Favereau (1989), les conventions permettent une coordination sans agrément explicite entre des acteurs économiques et sociaux, en particulier lorsque l'utilité de l'un d'entre eux est indéterminée en-dehors de celle des autres (Gomez, 1994). Ne sachant pas ce qu'il « convient » de faire dans une situation donnée, chacun va se conformer à une règle tacite, ni écrite ni orale mais manifestée par le comportement des autres. Par exemple, des cadres savent qu'ils doivent fournir un certain effort et volume horaire de travail, au-delà de la durée légale, sous peine d'être mal considérés, marginalisés et sanctionnés : pour éviter toute sanction, ils vont se conformer, ne serait-ce qu'à *minima* au comportement de leurs collègues, qui lui-même témoigne de l'existence d'une règle tacite.

Ces conventions reposent donc sur des Proximités Organisées. En termes de logique d'appartenance, car elles se manifestent au sein d'un groupe déterminé (une organisation formalisée, un réseau, un milieu) et s'appuient sur les relations établies au sein de ce groupe. Mais aussi de logique de similitude, puisque chaque agent se conforme au comportement des autres et agit dans une certaine mesure par mimétisme, à partir de références cognitives communes.

#### **Des conventions comme supports de coordination : le cas de la gestion de l'espace par les agriculteurs**

À la fois rapide et efficace, y compris en présence d'imperfections ou d'incomplétudes, le marché constitue souvent le mode de coordination préféré des économistes. Toutefois, son domaine d'action a ses limites, qu'il s'agisse des coûts de transaction, mais encore plus des questions de biens publics ou communs, conduisant à de nombreux échecs. Par exemple, la coordination marchande se révèle souvent défailante à mettre en relation la demande et l'offre de biens d'intérêt public produits par l'agriculture, tels que les aménités environnementales ou paysagères.

Des travaux menés sur l'agriculture et les espaces ruraux (Beuret, 1997) montrent qu'un autre type d'ajustement, de nature tacite, intervient entre des offres et des demandes qui ne sont pas mises en relation par le marché car elles portent sur des biens publics. Les objets concernés sont notamment des aménités rurales telles que le paysage, le cadre de vie, des espaces récréatifs, le patrimoine bâti, ou des pratiques de contrôle des pollutions diffuses. L'offre de ces biens, produits par les exploitations agricoles et objets d'une demande sociale, est très différente d'une exploitation à l'autre, alors qu'aucun marché ne permet de rémunérer cette production de valeur. En partie dépendante des systèmes de production, elle est également déterminée par l'existence de règles conventionnelles non écrites, manifestées par les actes des agriculteurs et formulées oralement sous des formes telles que « c'est un devoir de... », « je ne me permettrais pas de... », voire identifiées par les contradictions entre la réglementation, les actes et les discours. Nombre d'agriculteurs affirment par exemple être

contraints d'aménager les abords de ferme dans un souci paysager, ce qui n'apparaît dans aucune loi : cette obligation repose sur une règle tacite. Si certaines conventions sont en vigueur dans l'ensemble du secteur agricole, d'autres diffèrent selon les réseaux d'appartenance des agriculteurs. Certains disent réaliser des efforts d'entretien du milieu alors que l'analyse des pratiques révèle qu'ils en font peu, alors que d'autres qui en font beaucoup considèrent « ne rien faire de spécial » car « cela fait partie de notre travail » : ils se réfèrent à des conventions en vigueur dans différents réseaux, qui définissent différemment le contenu du métier d'agriculteur ainsi que les droits et devoirs attachés à cette fonction.

Ces règles tacites sont des conventions car elles se traduisent, sans avoir été explicitées, par des régularités de comportement au sein d'un groupe de référence. Elles permettent à des agriculteurs appartenant à un même groupe de fournir et d'afficher ensemble une certaine offre de qualité de l'espace rural et de répondre, même partiellement, à une demande sociale. Elles évitent également une forte mise en cause en cas de chute manifeste de la qualité, qui pourrait entraîner une défiance généralisée vis-à-vis de la capacité du monde agricole à gérer l'espace dont il a la charge, ainsi que la mise en place de contraintes réglementaires supplémentaires. On identifie ainsi trois types de conventions, supports des coordinations locales et donc de gouvernance, que l'on peut respectivement qualifier de conventions professionnelles, d'effort, et de qualification (Beuret, 1997).

Les conventions professionnelles déterminent le contenu du métier d'agriculteur et constituent un cadre pour la prise de décision, en répondant aux questions : quelles fonctions comprend ce métier ? Exploiter des ressources considérées comme de simples facteurs de production ? Entretenir un patrimoine naturel dont il est responsable ? Les réponses apportées déterminent l'existence de différentes conventions. Une convention limite le rôle de l'agriculteur à des fonctions de production agricole, le « bon agriculteur » étant caractérisé par sa technicité, la quantité de travail fournie, la performance productive et l'indépendance vis-à-vis d'une nature maîtrisée. Une autre considère des fonctions de production mais aussi d'entretien d'un espace géré en « bon père de famille » : le bon agriculteur est caractérisé par son savoir-faire, la qualité du travail et la qualité de vie, ainsi que son indépendance (l'agriculteur maître chez lui). Une dernière considère le rapport au marché : l'agriculteur est chargé de répondre à des demandes marchandes de production et d'entretien de l'espace et sera jugé sur sa capacité à saisir des opportunités économiques.

Les conventions d'effort apportent des solutions en cas d'indétermination des droits liés à l'appropriation et/ou l'usage de la terre. Selon Coase (1960), les droits de propriétés ouvrent à la réalisation de certaines actions et impliquent un certain nombre de devoirs : or d'une part ces droits et devoirs ne sont pas toujours déterminés précisément par la loi, d'autre part certains groupes d'agriculteurs se fixent tacitement des règles qui vont plus... ou moins loin que la loi. L'appropriation fonctionnelle du sol par l'agriculteur s'accompagne-t-elle d'une obligation d'entretien du paysage ou de limitation des pollutions ? Des conventions d'effort fixent alors le niveau d'effort admis comme normal, L'entretien des haies est-il à la charge de l'agriculteur ou de la collectivité ? Différentes réponses conventionnelles déterminent des comportements différents, adoptés dans différents réseaux socioprofessionnels. En ce qui concerne par exemple la gestion des ruissellements et la qualité de l'eau, certains agriculteurs affirment qu'ils ne se permettraient jamais d'éliminer une haie perpendiculaire à la pente ou de cultiver du maïs en bordure de cours d'eau, ce qui n'est pas inscrit dans la loi.

Enfin, les conventions de qualification déterminent les personnes reconnues légitimes pour juger de la qualité d'un bien et répondent à des questions du type : qui est responsable de

l'espace agricole ? Qui est compétent pour juger ce qu'y font les agriculteurs ? Ces derniers ou d'autres acteurs, usagers ou non des espaces ruraux ? A l'époque de nos premiers travaux (Beuret, 1997), elles attribuaient une compétence quasi-exclusive pour juger de leur qualité et de leurs actes aux seuls agriculteurs, reconnus comme « les garants d'un ordre éternel des champs » (Hervieu, 1993). Les atteintes à l'environnement imputables à l'agriculture ont fait évoluer ces conventions, qui restent au cœur de la coordination entre l'agriculture et la société pour la gestion des espaces ruraux.

## **Des conventions supportées par des Proximités Organisées... qu'elles contribuent à renforcer**

Ces trois catégories de conventions s'élaborent à partir de l'activation de Proximités Organisées entre les membres de groupes d'acteurs. Elles reposent sur des comportements mimétiques (je respecte cette règle car je constate que les autres la respectent, ce qui manifeste qu'elle existe et s'impose à tous au sein du groupe) et s'appuient ainsi sur les références partagées, implicites, que l'on trouve dans les logiques de similitude, ainsi que sur le socle culturel de chaque groupe, conforté par l'adhésion à des mots d'ordre syndicaux ou la lecture d'une presse technique. Mais elles se fondent également sur des logiques d'appartenance. Les membres du groupe mobilisent les liens déjà existants ou qu'ils construisent à mesure du développement des interactions, qu'il s'agisse de liens interpersonnels ou de l'adhésion à des réseaux ou des syndicats. Des contacts plus ou moins fréquents leur permettent de constater que les mêmes références restent utilisées par les autres membres, confirmant la validité de la convention. A l'inverse, des changements dans les références mobilisées et dans les actes de certains introduiront une suspicion, qui peut conduire à l'effondrement de la convention en vigueur.

Deux types d'organisations de référence supportant ces conventions ont été identifiées dans le cas de l'agriculture (Beuret, 1997). Il s'agit d'une part de réseaux structurés de façon formelle - par exemple les syndicats professionnels ou les « Réseaux Agriculture Durable » - qui définissent des Proximités infra-sectorielles, propres au secteur agricole. Et d'autre part des groupes professionnels locaux, très informels, mouvants, évolutifs, aux frontières floues et ancrés dans des territoires où s'affirme le croisement des Proximités. Certaines conventions sont ainsi énoncées en faisant référence à un territoire, des agriculteurs affirmant que « nous, dans tel lieu, nous ne nous permettrions pas de... ». On voit apparaître la Proximité Géographique.

Les mécanismes conventionnels reposent donc sur des contacts entre personnes appartenant à des réseaux, souvent institutionnalisés mais parfois totalement informels. Les Proximités Organisées permettent aux acteurs d'interagir plus facilement et plus efficacement au sein d'un groupe qu'avec ceux qui n'en font pas partie (Rallet et Torre, 2004), et donc de mieux coordonner leurs actes, *via* des conventions. Celles-ci possèdent le caractère de règles, dont le respect manifeste renforce à son tour l'appartenance à un réseau, à une organisation. Alors que les Proximités Organisées constituent le support des conventions, elles bénéficient à leur tour du respect des règles issues de ces mêmes conventions, qui contribue à les conforter. Ce processus d'auto-renforcement participe de la pérennisation des liens au sein de groupes d'acteurs locaux, formels et informels.

## **L'évolution conjointe des conventions et des Proximités**

Si les conventions naissent des Proximités et les renforcent, comment évoluent-elles ? Considérons un groupe d'agriculteurs attaché à entretenir les abords des fermes et à limiter l'élimination des haies, dont le comportement fournit ainsi de manière conjointe un paysage bocager apprécié des habitants ou des visiteurs. Les conventions auxquelles ils adhèrent dictent à chacun un niveau d'effort à consentir : celui qui ne les respecte pas subira la pression du groupe, intéressé par une production commune. Mais dans le cas où la demande évolue, ou si l'évolution des systèmes de production provoque une forte augmentation des coûts liés au respect de cette convention, un ou plusieurs agriculteurs peuvent choisir de ne pas la respecter, même s'ils s'exposent à des sanctions. Ce non-respect partiel de la convention, qui la met en cause aux yeux de tous, pourra, dans certaines situations, conduire à la naissance et à la mise en œuvre d'une convention alternative. Le processus d'évolution d'une convention naît donc d'abord d'une ou de plusieurs décisions individuelles de ne plus la respecter et de procéder autrement. C'est la somme de ces comportements individuels et leur possible convergence qui élève le non-respect de la règle en vigueur et les modalités du « faire autrement » au rang de convention alternative.

La convention antérieure est d'abord l'objet d'une suspicion, puis l'évolution peut emprunter deux voies alternatives. La convention évolue parfois progressivement, au gré des contacts entre les agents, par un processus de traduction (Orléan, 1994). Chacun constate des manquements ou une réinterprétation de la règle de la part d'acteurs avec lesquels il est en contact et recherche dans ces actes la manifestation d'une nouvelle référence conventionnelle, inspirée de la précédente. L'évolution peut être plus brutale, la règle étant radicalement mise en cause dès que certains agents se risquent à ne plus la respecter. On assiste à un effondrement de la convention initiale, qui plonge les acteurs dans l'incertitude, avant qu'une nouvelle convention ne s'impose à partir d'un nouveau point de convergence entre les actes des participants, en quête de références partagées.

L'évolution d'une convention peut être suivie d'un effet domino. Par exemple, si des agriculteurs adoptent une nouvelle convention qui consiste à moins entretenir le paysage et ne répond pas à la demande sociale, les habitants vont observer une chute de la qualité, amenant certains à dire que l'« on ne peut plus faire confiance aux agriculteurs ». La convention de qualification en vigueur est alors soumise à suspicion, de même qu'une convention professionnelle qui considérerait l'entretien des structures bocagères comme partie intégrante du métier d'agriculteur. Ce processus va conduire à une révision des conventions et des Proximités existantes : un groupe peut se fractionner et entraîner la redéfinition des références communes, dans une logique de similitude, et des réseaux, dans une logique d'appartenance. Ce sont à la fois les références conventionnelles et les Proximités Organisées qui les supportent qui se voient alors profondément remaniées. L'émergence du groupe de l'agriculture paysanne, face au syndicalisme agricole majoritaire, relève de ce type de processus.

## **Les insuffisances de l'ajustement conventionnel**

Ce mécanisme permet-il une coordination efficace entre l'offre et la demande ? Reprenons l'exemple d'agriculteurs qui contribuent conjointement à maintenir un paysage bocager apprécié des habitants et visiteurs. Les conventions d'effort dictent à chacun des règles de préservation et d'entretien du bocage : leur respect permet l'obtention d'un niveau N de qualité

du paysage. Si un agriculteur ne les respecte pas, la qualité baisse et les autres agriculteurs, qui ont consenti un effort sans obtenir le résultat paysager escompté, feront pression pour le respect de la convention en vigueur. Si l'évolution des systèmes de production rend la convention difficilement applicable, le fait que plusieurs agriculteurs ne la respectent plus met en cause la convention aux yeux de tous, ce qui conduit à la naissance d'une convention alternative, suggérée par les actes de certains et moins respectueuse des paysages. La qualité du paysage se stabilise alors à un niveau  $N' < N$ .

Si la chute s'avère très importante, cette convention sera mise en cause par certains, avec des demandes parfois exprimées de façon très revendicative. Mis en cause et/ou face à des menaces de sanctions, les agriculteurs auront tendance à consentir un niveau d'effort permettant de produire un niveau de qualité  $N''$  suffisant pour apaiser la suspicion qui pèse sur eux, rétablir la confiance et retrouver la légitimité perdue. Ainsi, le niveau de qualité final est établi par interactions entre l'offre et la demande et donc socialement construit. Dans le cas où les agriculteurs ne répondent pas à la demande, la convention de qualification s'effondre et la pression exercée par des non-agriculteurs qui s'autorisent alors à qualifier, voire à disqualifier l'offre issue du monde agricole, conduit à de nouveaux ajustements.

De tels mécanismes sont certes observables, mais les références conventionnelles évoluent très lentement et l'ajustement est soumis à un phénomène d'inertie important. Par exemple dans le cas des conventions de qualification, ce n'est qu'au vu d'une chute manifeste et importante de la qualité collectivement produite par les agriculteurs qu'une suspicion pourra émerger. Face à des agriculteurs qui « mettent en avant la supériorité, légitimée avec le temps, de leur façon de concevoir et de réaliser la maîtrise des processus naturels » (Hervieu, 1993), les citoyens se sont longtemps dénié tout droit de juger et d'exprimer des demandes, tant qu'une baisse importante de qualité n'était pas manifeste. L'ajustement conventionnel est resté bloqué par une extrême inertie dans l'évolution des conventions de qualification, ainsi que par les mécanismes mis en place par la profession agricole pour défendre une légitimité exclusive à juger de la qualité de l'activité des agriculteurs. L'organisation de la profession en syndicats puissants et adhérents à des mots d'ordre fort a également retardé la prise en compte de la nécessité d'une préservation des paysages. De nécessaires ajustements conventionnels ont ainsi été remis à plus tard.

Face à ces inerties, les acteurs en demande d'un certain niveau de qualité des ressources et espaces entretenus ou affectés par l'agriculture ont tout lieu de manifester leur insatisfaction. Il peut s'agir d'un appel à l'exercice de l'autorité des pouvoirs publics, auxquels on demande de prendre position, de processus conflictuels, par lesquels des parties prenantes tentent de faire entendre leur voix et de faire pression sur les agents qu'ils mettent en cause, ou d'initiatives visant à intégrer les agriculteurs et les porteurs d'une demande sociale dans une démarche de concertation. Intéressons-nous à ces situations, tout en gardant en mémoire l'importance des conventions, supports et trame d'une coordination tacite qui interagit avec les mécanismes explicites maintenant présentés.

## **De l'ajustement tacite à la prise de parole : le passage à l'acte et l'explicitation des oppositions**

Les parties que l'ajustement conventionnel laisse insatisfaites s'estiment en général lésées par l'absence de décisions publiques visant à corriger les comportements des agents basés sur des

conventions qui tardent à évoluer. Elles peuvent alors choisir l'une des trois voies qui s'offrent à elles, présentées en ces termes par Hirschman (1970) :

- la loyauté, qui consiste à accepter la décision prise (ou l'absence de décision) et à « jouer le jeu » en silence ;
- l'*exit*, qui consiste à quitter le terrain, c'est-à-dire à se délocaliser (ce qui correspond au vote avec les pieds) ou encore à abandonner une activité subissant les externalités négatives engendrées par les insuffisances de l'ajustement conventionnel.
- la prise de parole, ou *voice*, qui consiste à s'opposer, de manière légale ou illégale, à la décision prise et à la contester en prenant la parole. C'est la voie du conflit mais aussi de la concertation.

Cette troisième voie nous intéresse, car elle marque le début de processus susceptibles de faire évoluer les Proximités Organisées et de produire de nouvelles coordinations entre les agents. Elle engendre deux types de processus, en réalité étroitement liés et parfois difficiles à distinguer, tant le passage des processus conflictuels aux processus de concertation peut être rapide.

La prise de parole naît des constats d'insatisfaction, déjà évoqués, qu'il s'agisse d'une situation présente jugée insatisfaisante, ou de la volonté de prévenir une insatisfaction potentielle, perçue comme une éventualité ou une menace. Des processus de concertation émergent ainsi pour envisager l'avenir souhaité et construire une vision partagée de cet avenir : en Bretagne, le Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan a par exemple conduit des opérations de concertation associant, dans les communes qui le souhaitaient, élus et agriculteurs, afin de réaliser un travail prospectif, dans un contexte marqué par la montée d'usages concurrents des espaces occupés par l'agriculture et l'extension croissante de friches spéculatives. Même en présence de conflits ponctuels, s'est imposée la volonté de planifier et préparer l'avenir.

Certains processus conflictuels proviennent également d'une insatisfaction projetée dans l'avenir : ce sont notamment les conflits d'anticipation (Cadoret, 2006), nés de l'opposition de deux acteurs sur la base de ce que le premier pense que le second envisage de faire. La mise en place du programme Natura 2000 a été riche en conflits de ce type : alors même que ses promoteurs affichaient une volonté de concertation sur le contenu des actions à mener, les acteurs locaux ont découvert l'existence de zonages définis sans concertation et des conflits sont nés sur la base des intentions prêtées aux promoteurs de ces opérations. La projection dans l'avenir, correspondant ou non à la réalité, engendre la prise de parole. L'objectif du conflit est alors de prévenir l'occurrence d'un événement non désiré plutôt que de lutter contre un phénomène avéré.

Processus conflictuels ou de concertation, tous deux reposent sur une intention et un passage à l'acte. C'est sur cette base que nous établissons une distinction entre conflits et tensions (Torre et Caron, 2005). Par tension, nous désignons le sentiment somme toute banal ressenti par un agent lorsque se produisent des événements extérieurs qui viennent l'affecter de façon négative, qu'ils soient déterminés par les actes d'autres agents ou par des phénomènes naturels. Il peut exister des tensions et des divergences entre acteurs alors qu'aucune action n'est engagée, ni en matière de conflits ni même en termes de concertation. Il ne faut pas la confondre avec le conflit, qui repose également sur une divergence de points de vue ou d'intérêts entre des agents ou des groupes d'usagers mais se caractérise par un passage à

l'acte, qui manifeste l'engagement de certains acteurs dans le conflit. Ce passage à l'acte peut être par exemple une interpellation directe ou par voie de presse, le recours à la justice, une manifestation, ou parfois des événements plus violents. Le début d'une concertation se manifeste également par un passage à l'acte, avec une démarche manifeste visant à entrer dans un dialogue construit avec d'autres acteurs.

Le passage à l'acte succède à un autre moment clé, celui de la révélation de l'objet dont il sera question dans le conflit ou la concertation aux yeux des protagonistes (Beuret, 2006). La façon dont cet objet est posé dans l'espace de débat n'est pas neutre. Par exemple dans des situations de pollutions littorales, que nous avons étudiées, l'eau apparaît de façon très différente comme objet conflictuel. Dans un premier cas, une étude portant sur un tout autre sujet révèle l'existence d'une réglementation non respectée, avec des incidences en termes de qualité de l'eau. Dans un second, c'est un projet de SCOT perçu comme une menace, car des acteurs constatent que l'activité agricole va se voir remplacée par des infrastructures industrielles potentiellement porteuses de pollutions. Dans une troisième situation, c'est une pollution directe, avec un agriculteur qui vide son lisier dans l'eau afin de sortir son tracteur d'un mauvais pas, qui pose la question de la qualité de l'eau comme objet de débat. Les modalités de révélation de l'objet n'ont alors pas le même déterminisme en termes de conflictualité, de définition de la problématique et des parties prenantes.

## **Investir l'espace public pour gouverner les territoires**

Ces démarches conflictuelles ou concertées reviennent à investir l'espace public, une notion qui « repose sur la liberté et l'autonomie des citoyens pour la formation par la raison d'une opinion et d'une volonté collective qui viendraient influencer sur la production de lois » (Habermas, 1978). La prise de parole consiste à se saisir d'un « pouvoir d'agir ensemble », issu de ce qu'Habermas qualifie d'« agir communicationnel », c'est-à-dire un processus par lequel les acteurs cherchent une entente sur une situation d'action, de façon à coordonner leurs actions de manière consensuelle. Il peut s'exercer de deux manières : avec l'autre, dans le cadre d'une concertation, ou entre soi et contre l'autre, dans le cadre de processus conflictuels.

L'un des objectifs poursuivis peut consister à influencer la production de « règles du jeu » par les autorités compétentes, et entrer ainsi en conflit et/ou en dialogue avec ces dernières dans le but de les amener à modifier leurs positions et leurs plans d'action. Mais les acteurs des territoires peuvent également tenter de produire leurs propres règles et actions en vue de gérer un bien soumis à des usages multiples et parfois concurrents, en fonction d'une volonté commune. Au sein des territoires, il s'agit de construire un intérêt général à partir de processus de coordination divers, tant conflictuels que coopératifs, avec des prises de paroles publiques ou au contraire tout à fait discrètes. On retrouve ici l'un des objectifs de la gouvernance des territoires. La construction de cet intérêt général territorialisé pose des problèmes spécifiques, lorsque les intérêts locaux se heurtent à un intérêt général supra-local, problème qui revient aujourd'hui de façon récurrente dans le champ de l'environnement : par exemple la construction d'éoliennes répond à un intérêt général environnemental mais se heurte souvent à d'autres intérêts environnementaux locaux. L'intérêt général territorialisé est à rechercher au sein d'une interface complexe entre différents types d'intérêts généraux, locaux ou plus globaux. Pour Candau et Deuffic (2009), il s'agit de construire un bien commun localisé et le fait d'associer une grande diversité d'acteurs à sa définition vise autant

à « éviter de privatiser le bien commun local par des intérêts particuliers », qu'à éviter les biais de l'action publique classique, qui présume une conception préalable de l'intérêt général.

## **La construction de nouvelles Proximités Organisées**

La diversité des acteurs des territoires tient autant à leurs intérêts qu'à leurs statuts (professionnels, acteurs associatifs, habitants..), prérogatives (sectorielles, territoriales...), formats d'action et représentations du réel. Comment associer des acteurs aussi hétérogènes ? Ceci suppose des rapprochements entre des personnes ou des groupes différents, mais également, et plus fondamentalement, la mobilisation du potentiel, ainsi que l'émergence et la construction de nouvelles Proximités Organisées. Les rapprochements entre des personnes ou des groupes d'acteurs peuvent alors se réaliser selon deux logiques, parfois distinctes, parfois difficiles à dénouer.

Une première manière de faire consiste à se rapprocher des parties avec lesquelles existent des désaccords, présents ou projetés. L'analyse de près de trois cent initiatives locales de ce type (Beuret, Cadoret, 2010) montre que deux supports de rapprochements sont possibles : soit l'on se réunit pour mener une action commune, en vue d'engager un dialogue sur des sujets de controverse, soit l'on se rapproche pour dialoguer, en vue de s'engager ensuite dans des actions communes. Le dialogue qui se noue cherche à construire une vision commune de la situation, des actions collectives, voire des décisions, dans une logique de large concertation : la démarche vise à rapprocher l'ensemble des acteurs concernés par une question, au sein d'un réseau ou d'une organisation suffisamment large pour donner une légitimité à ce qui sera fait ensemble. On assiste ainsi à la construction de Proximités Organisées, qui peuvent même se révéler créatrices de territoires quand elles se combinent à des frontières administratives ou institutionnelles porteuses de Proximité Géographique. C'est la naissance d'une Proximité territoriale.

Une seconde logique consiste à se rapprocher des acteurs avec lesquels une convergence de points de vue semble possible, voire déjà acquise, afin de construire une position commune via une concertation. Ce processus s'appuie clairement sur l'antériorité de Proximités Organisées, qu'elles reposent sur des logiques de similitude ou d'appartenance. Le potentiel ainsi conforté sera ensuite investi dans la création d'un rapport de force, mis au service de processus conflictuels, engagés contre une organisation concurrente. L'agir communicationnel est dans ce cas mobilisé par les acteurs pour coordonner leurs plans d'action, mais le consensus reste à usage interne et sert à un groupe d'acteurs qui le mobilise contre un autre groupe. Les Proximités Organisées qui émergent ou se confortent ainsi se caractérisent par leur fermeture aux acteurs considérés comme adverses. Elles restent le plus souvent infra-territoriales et ne peuvent prétendre *per se* à la création de territoires.

Les espaces publics ainsi investis entrent en tension avec la sphère des pouvoirs publics, car tous entendent agir au nom d'une volonté commune, mais relèvent de légitimités différentes. Investir l'espace public par le conflit et/ou la concertation, en s'adressant à d'autres catégories d'acteurs, revient à mobiliser des Proximités Organisées existantes et contribue à la création de nouvelles Proximités Organisées, qui viendront compléter les précédentes ou les remettre en cause. Les pouvoirs en place peuvent considérer ces processus avec méfiance ou inquiétude, et nombre d'expériences montrent les résistances d'organisations et de leaders issus de Proximités Organisées anciennes, parfois obsolètes, qui refusent toute recomposition

du paysage organisationnel au profit de nouvelles Proximités dont les logiques leur échapperaient.

## **4. La voie coopérative : construire des Proximités Organisées par la concertation**

### **La concertation : se rapprocher pour construire**

Souvent traversée par des oppositions et des conflits, la concertation est marquée par une intention coopérative. Lascoumes (1995) l'envisage comme le lieu de rencontres des différentes manières de voir portées par les acteurs et leur traduction dans un langage commun. Selon Bourque (2008), « il s'agit d'un processus collectif de coordination basé sur une mise en relation structurée et durable entre des acteurs sociaux autonomes qui acceptent de partager de l'information, de discuter de problèmes ou d'enjeux spécifiques (par problématique ou par territoire) afin de convenir d'objectifs communs et d'actions susceptibles de les engager ou non dans des partenariats ». Elle repose sur une construction collective, qui permet de la distinguer d'autres formes de coopération et de participation à l'action publique : pour nous, la concertation désigne des processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble.

Enfin, trois termes fondent la notion de concertation : coopération, construction collective et traduction. Envisagée par des acteurs d'un territoire comme le moyen de mieux coordonner leurs actions, elle peut aussi être utilisée par une personne qui entend se positionner comme tiers, pour favoriser une coordination entre diverses parties. Pour Kramer et Specht (1983), elle se « réfère à différentes méthodes d'intervention par lesquelles un agent de changement professionnel aide un système d'action communautaire composé d'individus, groupes ou organisations à s'engager dans une action collective planifiée dans le but de s'attaquer à des problèmes sociaux en s'en remettant à un système de valeurs démocratiques ». Nombre d'agents de développement se reconnaîtront dans cette définition.

Dans tous les cas, la concertation présente des similitudes avec le conflit en cela qu'elle ne relève pas d'une procédure, définie comme un ensemble de formalités à respecter pour parvenir à un résultat, mais d'un processus. Certains de ces processus sont certes encadrés par une procédure qui fixe un cadre, une ossature, des points de passage incontournables, mais ils empruntent des détours dans des espaces de dialogue tout à fait informels. La concertation prend forme sur des scènes, ou arènes, autour desquelles s'articulent les échanges entre diverses catégories d'acteurs et groupes composés de personnes physiques ou morales. Ces groupes sont unis par des relations de Proximité Organisées, fondées sur des logiques d'appartenance ou de similitude. L'histoire du processus de concertation est alors faite d'une ou de plusieurs controverses, mais le scénario n'est pas écrit à l'avance et sera élaboré au fil d'un itinéraire de concertation.

### **Itinéraires de concertation et construction des Proximités Organisées**

La construction de nouvelles Proximités Organisées constitue l'essence même de la concertation, qui peut être redéfinie comme une opération visant à construire des Proximités Organisées à partir d'une ou plusieurs controverses, associée ou non à de la Proximité Géographique. L'itinéraire de concertation (Beuret, 2006) se caractérise par une progression dans le dialogue (positive ou négative), par l'influence d'éventuels événements extérieurs, ainsi que par des interventions qui relèvent d'agents de changement professionnels (Kramer, Specht, 1983). Dans le cadre de la gouvernance territoriale, il peut s'agir d'agents de

collectivités publiques locales, d'élus, de membres ou salariés d'associations ou encore de consultants, qualifiés par Nonjon (2006) de « professionnels de la concertation ». Leur point commun tient à leur rôle et leur posture : même lorsqu'ils sont partie prenante du jeu des acteurs locaux, ils entendent prendre du recul pour se mettre en surplomb et jouer un rôle de facilitateurs : on peut y voir des médiateurs territoriaux, ou des traducteurs qui jouent un rôle de passerelle entre les parties prenantes.

Au cœur des relations entre les acteurs se trouve leur préoccupation commune, qui constitue l'objet de la concertation : c'est par exemple la qualité d'un bien environnemental comme l'eau, ou un espace tel que des alpages que l'on veut gérer de façon concertée. L'objet mis en dialogue peut évoluer, s'élargir ou se réduire, parfois se fractionner en diverses déclinaisons. Il fait généralement l'objet de controverses, qui sont autant de points de désaccord portant sur l'objet dans son ensemble, ou sur une déclinaison de celui-ci. Chaque controverse est structurée par des points de vue différents, sans qu'il y ait nécessairement conflit et donc passage à l'acte. L'itinéraire de concertation est décomposable en phases, caractérisées par le nombre et les catégories de participants, l'objet des discussions, les lieux et les formes du dialogue, l'émergence d'accords intermédiaires, etc... Il doit être approché en considérant les détours du processus, y compris dans ses moments d'informalité, avec d'éventuelles discussions de bout de comptoir ou de bord de champ qui peuvent se révéler déterminantes.

L'analyse de nombreux itinéraires de concertation (Beuret, 2006, Mormont et al., 2006) montre que c'est d'abord la construction de nouvelles Proximités Organisées qui se joue dans ces processus : envisager une construction commune suppose des rapprochements et donc la construction de nouveaux liens entre acteurs divers. Un exemple extrême est celui d'éleveurs transhumants, en zone sahélienne, s'opposant à des populations sédentaires qui, du fait de la croissance démographique, mettent en culture des couloirs de passage des animaux ou les abords de mares servant à l'abreuvement. Les parties en présence n'ont pas le même mode de vie, ne parlent pas la même langue et reposent sur deux ensembles distincts de Proximités Organisées. Elles ne cohabitent que deux fois par an sur une courte période, mais leurs activités se superposent temporairement dans les mêmes territoires : on retrouve la Proximité Géographique Temporaire. L'enjeu, pour envisager une construction collective, est d'abord de se créer un langage commun et de construire une certaine Proximité entre les deux groupes.

Pas besoin d'aller loin pour retrouver cet enjeu dans les territoires français : si la Proximité Géographique est forte et permanente entre agriculteurs et ostréiculteurs, en Bretagne le monde de la mer et celui de la terre se tournent le dos. Lorsque des conflits éclatent entre les deux catégories d'acteurs, par exemple en ria d'Étel, les parties prenantes puisent dans une Proximité Organisée, en l'occurrence l'appartenance d'un représentant professionnel de chaque catégorie au même conseil municipal, pour établir un dialogue et engager un processus de concertation. Les premières étapes portent essentiellement sur la construction d'une Proximité Organisée nouvelle, entre des groupes géographiquement voisins mais liés à une culture, des régimes sociaux, des régimes de droits, des organisations publiques distincts. Et lorsque des rencontres « paysans de la terre, paysans de la mer » sont organisées, il s'agit de créer des Proximités Organisées autour du point focal identifié comme commun par les parties en présence, c'est-à-dire un rapport au pays et aux rythmes naturels qui les différencie d'autres catégories sociales : autant dire un support fondateur pour l'émergence de Proximités nouvelles. Cet enjeu et les difficultés inhérentes à ce travail sont parfois inscrits de façon imagée dans le titre des projets de concertation ou le nom des associations qui les portent. Ainsi le projet « Passe Murailles », ou encore l'association « Bruit du Frigo », qui évoque un poil à gratter revenant sans cesse sortir les gestionnaires de leur confort et de leurs

cloisonnements sectoriels pour les inciter à aller au-devant d'acteurs qui leur sont étrangers, tous deux financés par la Fondation de France dans le cadre du programme « Ensemble Pour Gérer le Territoire ».

Comment construire de nouvelles Proximités Organisées ? Il s'agit d'abord de la mise en place d'une logique d'appartenance, avec des liens que l'on crée au cours de visites mutuelles visant à mieux connaître les activités et le vécu de l'autre, ou lors de moments de convivialité et de travail conjoint : c'est de la répétition des interactions et de l'échange de points de vue que naît la Proximité. On constate également la mobilisation d'une logique de similitude, qui passe d'abord par l'acquisition d'un langage commun. Ce dernier s'acquiert lors de formations partagées, de formations des uns par les autres ou de simples échanges sur des mots. Dans le cas d'Etel, le terme de pollution avait un sens différent pour les agriculteurs et pour les ostréiculteurs : les premiers l'assimilaient à l'ensemble des pollutions azotées pour lesquelles ils sont habituellement montrés du doigt, alors que les ostréiculteurs parlaient de pollutions bactériologiques. Aucune construction collective n'est possible sans langage commun : le terme de traduction prend ici tout son sens.

## **Observer la construction des Proximités Organisées**

S'il est parfois possible d'assister à des temps de concertation, cette dernière se déroule également dans des espaces non dédiés et investit des lieux de façon imprévisible. C'est la raison pour laquelle l'analyse de l'itinéraire passe par sa construction *a posteriori*, ce qui suppose de collecter des traces écrites, mais surtout de l'exhumer de la mémoire et du vécu des participants. Les récits collectés s'avèrent souvent différents, car les mêmes événements n'ont pas été vécus de la même façon, mais aussi parce que ce vécu n'est pas le même en termes spatial et temporel : les événements antérieurs à la révélation de l'objet et au passage à l'acte, cités comme déterminants, créent différentes visions du début du processus. Les récits se distinguent également quant aux scènes de concertation considérées et aux éléments vécus par chacun dans ses propres réseaux, et donc quant aux Proximités Organisées qui alimentent ou sont alimentées par le processus de concertation.

L'analyse de la dynamique des Proximités suppose d'approfondir l'observation autour de plusieurs questions-clés.

*1) Quels acteurs parviennent à se faire reconnaître une légitimité pour pénétrer les réseaux correspondant aux nouvelles Proximités en construction ? Sur quelles bases ?*

Dans un espace public, le jeu d'acteurs est ouvert et en permanente recomposition. Alors que certains parviennent à acquérir une légitimité et à participer aux concertations porteuses de nouvelles Proximités, d'autres se voient délégitimés. Il faut analyser cette dynamique et la façon dont chacun argumente pour se faire reconnaître une légitimité : c'est à ce stade que s'élabore la sélection des acteurs, qui pourront ensuite mobiliser les Proximités Organisées en construction.

*2) Comment évoluent les argumentaires, au sein des controverses, jusqu'à l'émergence d'énoncés partagés qui alimentent de nouvelles Proximités ?*

Il s'agit de comprendre d'une part ce qui fonde le désaccord, d'autre part les modalités de construction d'arrangements ou de compromis. Retracer l'évolution des énoncés portés par les

uns et les autres s'avère intéressant pour identifier la façon dont apparaissent des références communes. Il faut observer les énoncés des arguments et des faits reconnus comme vrais, afin de juger de leur évolution et de celle du réseau des parties prenantes. Ces éléments s'interpénètrent, pour créer à la fois des logiques d'appartenance (réseaux) et des logiques de similitude (arguments) en termes de Proximité Organisée.

*3) Comment ces énoncés sont-ils traduits sous la forme d'accords ancrés dans de nouvelles institutions ?*

Il faut enfin s'intéresser aux formes d'accord qui émergent et, ce faisant, à la façon dont certains énoncés partagés deviennent des règles et sont institutionnalisés. Nous considérons une large gamme d'accords, qui voient le jour à différents moments de la concertation. Il s'agit non seulement d'accords explicites (chartes, contrats, règles...) ou tacites (conventions) portant sur l'objet qui fait problème, mais également d'accords sur des questions périphériques, des formats de dialogue, des modalités de représentation, des actions à engager ensemble. Les Proximités Organisées qui émergent sont également considérées comme des formes d'accord : l'agrément peut être explicite ou implicite, mais l'adoption d'un langage commun, de références communes, l'acceptation de liens nouveaux, constituent déjà un accord.

*4) Comment évoluent les réseaux auxquels appartiennent ou se réfèrent les parties prenantes, pour faire émerger de nouvelles Proximités ?*

La concertation fait évoluer les réseaux d'appartenance et contribue à créer un nouveau réseau autour de son objet. Il n'est pas rare que les réseaux auxquels se réfèrent les parties prenantes se fractionnent ou se reconfigurent et le secteur agricole, même si son unité est toujours mise en avant par ses organisations professionnelles majoritaires, en fournit de nombreux exemples. On voit notamment émerger des réseaux d'agriculteurs favorables au dialogue, qui s'opposent à ceux qui nient toute légitimité à leurs interlocuteurs sur des questions touchant à l'agriculture. Les mêmes fractionnements s'observent au sein des Associations de Protection de la Nature, entre ceux qui jouent le jeu du dialogue et de la reconnaissance de leur expertise, et ceux qui entendent rester dans le rapport de force.

## **Considérer plusieurs modalités de reconfiguration des Proximités**

A la reconfiguration de ces différents réseaux, au cours de la concertation, correspond une recomposition des Proximités Organisées, selon plusieurs morphotypes d'itinéraires. La figure la plus connue (et parfois la seule reconnue) correspond aux concertations linéaires monocentrées. On y trouve une scène de concertation centrale, qui perdure tout au long d'un processus continu, à partir de laquelle la concertation se développe, investit éventuellement d'autres scènes et va pénétrer des réseaux différents. Les Proximités Organisées se construisent et se pérennisent au sein d'un seul réseau, autour du noyau de la scène centrale. Par exemple en rìa d'Etel, la concertation entre agriculteurs et ostréiculteurs autour de la qualité de l'eau se déroule autour d'un groupe local interprofessionnel. Des environnementalistes, industriels, consommateurs, pêcheurs, etc... vont progressivement se joindre à ce réseau et acquérir des références communes, fondatrices d'une nouvelle Proximité Organisée, mais le réseau en construction reste lié au groupe interprofessionnel, qui en est le cœur.

On trouve également des concertations séquentielles polycentrées, notamment quand des conflits viennent suspendre la concertation initiale, qui renaît plus tard, sur d'autres scènes. Des séquences de concertation se succèdent alors sur des scènes apparemment sans rapport les unes avec les autres, dans un processus qui suit son cours par le jeu d'interactions myopes entre divers espaces de dialogue. Par exemple en rivière de Peneuf, la concertation, initialement engagée entre agriculteurs et ostréiculteurs à propos de la qualité de l'eau, s'arrête. Mais ce sujet est réinvesti par les agriculteurs et les élus locaux à l'occasion du remembrement, dans une commission communale, puis la discussion entre agriculteurs et ostréiculteurs reprend à l'occasion des élections municipales : ces espaces de dialogue n'ont en apparence aucun rapport entre eux, mais le même sujet est débattu sur la base des énoncés produits dans les espaces de dialogue antérieurs, participant ainsi d'une co-construction caractéristique d'un processus de concertation. Le processus est discontinu, polycentré car la scène initiale commence par se dissoudre totalement ou partiellement et laisse la place à plusieurs scènes sans rapports apparents. Les acteurs, qui n'ont pas conscience d'être intégré dans un même réseau et une même démarche, construisent pourtant des références communes, souvent sans se voir. De nouvelles Proximités Organisées se construisent, dans des logiques de similitude, à partir d'une accumulation de contributions portées dans chaque scène, sans qu'aucun lien (logique d'appartenance) ne se tisse entre certains acteurs, parties prenantes d'un même processus d'ensemble mais qui ne se rencontreront jamais.

Ainsi, le processus de concertation construit avant tout des Proximités Organisées entre les parties prenantes. On se gardera toutefois de considérer qu'il démarre *ex nihilo* et fait table rase des Proximités déjà existantes. Les groupes qui se confrontent ou s'affrontent sont en effet fondés pour tout ou partie sur des Proximités Organisées préexistantes, et parfois impactées fortement par des contraintes ou des avantages retirés de l'existence des Proximités Géographiques.

## **Les Proximités construites par la concertation : Proximités Organisées et Proximités Géographiques Temporaires**

Au premier plan des Proximités Organisées construites par le processus de concertation se trouve la mise en place d'un réseau (parfois très informel), qui associe les parties prenantes au dialogue. Toutefois, si ce type de réseau apparaît toujours dans les concertations linéaires monocentrées, il est fragmenté, voire peut même s'avérer quasiment inexistant dans les concertations séquentielles polycentrées, où des Proximités Organisées se construisent dans une logique de similitude, à partir de liens éphémères.

Sa composition est généralement le premier sujet de controverse, avec la question de la légitimation des participants : qui va participer, qui doit avoir accès à la prise de parole ? Chacun revendique une légitimité à participer au nom d'une prérogative particulière (l'appropriation, l'antériorité, la réputation, la représentativité, le poids économique...) ou d'une contribution au bien commun (en termes d'emploi, d'expertise, de connaissances familiales...), supposées donner un droit d'accès à la parole publique, en arrière-plan desquelles se retrouvent des principes de justification. Le réseau se construit alors *via* une légitimation des participants, qui peut se faire par décret (lorsque la loi fixe la composition d'un comité de pilotage par exemple, comme dans le cas de Natura 2000), par cooptation, ou par arbitrage. Ces processus mettent en jeu les arguments que chacun utilise pour revendiquer un droit à participer, mais aussi des rapports de force. Des règles de dialogue et d'action collective vont émerger plus ou moins explicitement : le réseau se met en place comme une

organisation nouvelle, avec comme produit-joint de nouvelles logiques d'appartenance. Il peut se construire au sein d'un territoire et utiliser les ressources de la Proximité Géographique mais crée dans tous les cas des Proximités Géographiques Temporaires, en institutionnalisant des temps de rencontre plus ou moins réguliers.

Le débat entre les acteurs du réseau permet l'émergence de références nouvelles, et donc de Proximités Organisées, plutôt dans une logique de similitude. Surviennent en effet des controverses relatives à l'objet de la concertation et aux positions défendues par chacun, dans le cadre de la construction d'accords. Chacune des parties prenantes est amenée à se justifier en mobilisant des dimensions entre lesquelles n'existent souvent aucune équivalence. Entre le revenu de l'agriculteur, le cadre de vie exigé par l'habitant et la biodiversité mise en avant par l'environnementaliste, le bien commun localisé est difficile à définir. Ce sera pourtant l'enjeu des débats et interactions non-verbales, selon deux voies : choisir sans construire, ou construire sans choisir. Dans le premier cas, il s'agit d'obtenir l'adhésion de tous à l'une des positions en présence ou à une position intermédiaire issue d'un marchandage. La construction collective est minime car on ne crée pas de réelle valeur ajoutée par rapport aux idées et positions préexistantes, mais de nouvelles Proximités Organisées émergent tout de même, sous la forme de références partagées au sein d'un réseau élargi. Dans le second cas, il s'agit de construire ensemble de nouvelles références.

Une troisième voie correspond à l'échec de la construction collective. Nous avons observé à de nombreuses reprises que l'accord peut se construire sans Proximités nouvelles, en cédant à la tentation de l'épure. Il s'agit alors de se mettre d'accord « entre soi », sur la base de Proximités Organisées préexistantes et en excluant tous ceux qui ne s'y réfèrent pas. C'est la voie la plus facile et la plus rapide pour afficher un accord, présenté comme tel même s'il a peu de sens. Il est le fruit d'un processus d'évitement face à la controverse et ouvre généralement la porte, à court ou moyen terme, à des processus conflictuels.

## **La concertation dans les territoires : la Proximité Géographique peut-elle être utile à la construction de Proximités Organisées ?**

Certains processus de concertation visent à résoudre les problèmes posés par des Proximités Géographiques subies, par exemple en cas de conflits. Mais beaucoup s'appuient sur le potentiel offert par la Proximité Géographique. Ressource à mobiliser, elle peut contribuer à contourner les problèmes de représentation, en ouvrant la concertation à tous. En effet, certains interviennent dans la concertation au nom d'acteurs dont ils sont supposés défendre les intérêts, ce qui limite la marge de manœuvre dans l'évolution des positions. De nombreux exemples montrent que le fait de contourner ces porte-parole permet de débloquent certains processus, ou que des accords obtenus à l'issue de rapprochements entre ces derniers sont parfois refusés par ceux qu'ils représentent, entraînant un retour à la situation initiale de désaccord. Les relations de Proximité Géographique à l'échelle d'un village, d'une commune ou d'un groupe professionnel local permettent parfois de surmonter cet inconvénient et d'ouvrir le jeu.

La concertation peut également mobiliser la Proximité Géographique pour rendre les échanges plus fluides, fréquents et informels, ou pour permettre l'existence de temps de maturation et d'indécision. Des rencontres fortuites, ou le fait que les acteurs soient amenés à se croiser dans divers espaces de dialogue, avec ou sans rapport avec le processus de concertation, vont alimenter le processus. Les échanges informels s'invitent dans l'itinéraire

de concertation, alors qu'en l'absence de Proximité Géographique ils devront être organisés, perdant ainsi leur caractère fréquent, spontané et informel. Enfin la Proximité Géographique, en permettant de limiter les coûts de transaction et de transport afférents à la concertation, permet d'envisager beaucoup plus aisément des temps d'indécision, de maturation, où « rien ne se passe » en apparence, essentiels à l'évolution personnelle des parties prenantes.

## **Du conflit à la concertation et vice versa**

Pourquoi et comment bascule-t-on dans la concertation, à partir d'oppositions parfois violentes ? L'étude de plusieurs conflits pour le partage de ressources naturelles (Beuret, 2010) révèle l'existence d'un « Point de Passage Transactionnel » (PPT), préaccord qui définit un univers de coopération et tend à irréversibiliser l'engagement de chacune des parties dans le processus, ainsi que son changement d'intention. Alors qu'un éventuel accord définira ce qui est accepté par chacun, ce préaccord ne porte que sur une image floue de l'acceptable, mais il permet notamment de définir le champ du dialogue en écartant ce qui est inacceptable aux yeux de certains. Il peut aussi comporter des éléments sur le mode de représentation des parties, sur la nature des facteurs devant déterminer le contenu de l'accord final, ou encore des règles de dialogue et des modalités de traitement des conflits éventuels.

Le PPT représente l'assemblage des composantes nécessaires à la création d'un univers de coopération : il permet d'entrer dans une logique de composition et dans la construction de nouvelles Proximités, ce qui ne garantit pas que la concertation soit ensuite un long chemin vers l'accord. Le conflit s'installe parfois, d'une façon qui, malgré une confusion apparente, est en réalité très structurée. Le cas de la genèse du Parc Naturel Marin d'Iroise en offre une excellente illustration. L'itinéraire de concertation prend d'abord une forme linéaire monocentrée, avec la constitution d'un comité de pilotage, un consensus relatif et une véritable coopération : même si certains expriment des craintes, notamment les goémoniers puis les pêcheurs professionnels, tous coopèrent au processus de dialogue. Puis survient un point de désaccord qui fracture le réseau des participants. L'un des promoteurs initiaux du projet devient son opposant le plus tenace. Dès lors, la concertation se poursuit mais le réseau des acteurs qui la porte se dédouble pour engendrer deux processus distincts et parallèles. Alors que l'Etat continue à conduire un processus de concertation en tentant de renforcer le réseau de ceux qui y participent, d'autres tentent de fédérer les opposants dans un réseau concurrent, qui ne cessera de s'élargir.

Il en résulte deux itinéraires linéaires monocentrés parallèles et relativement étanches, qui construisent deux ensembles de Proximités Organisées : les acteurs du Parc élaborent leurs références communes, alors que les opposants s'emploient également à se forger un langage commun et à mettre en avant des valeurs partagées, qu'ils redéfinissent et s'approprient progressivement. C'est finalement l'Etat qui aura le dernier mot, en mobilisant le pouvoir dont il dispose, mais les Proximités Organisées restent présentes dans le paysage organisationnel local : co-construites par la concertation et le conflit, elles fracturent le territoire et compliquent singulièrement sa gouvernance. Ce processus illustre un enjeu capital pour le dialogue territorial et la conduite de la concertation : la maîtrise de l'émergence de nouvelles Proximités Organisées, sources de gouvernance plutôt que de fractures.

## **Concertation et conflit : des processus qui se répondent et se complètent**

Ainsi, le conflit n'est pas étranger à la concertation. Il s'agit certes de processus distincts, l'existence d'une intention coopérative permettant de différencier fondamentalement concertation et conflit, mais la concertation engendre des conflits et vice versa, à tel point qu'ils apparaissent parfois profondément enchevêtrés.

Le conflit peut émerger de la concertation, ou se transformer en concertation, mais aussi pallier à ses insuffisances. La limite majeure de la concertation est de faire du neuf avec du vieux : elle crée un « ailleurs » inspiré de ce qui est acceptable par les parties en présence à partir d'équilibres initiaux, ce qui revient parfois à légitimer des situations inégalitaires, par exemple dans le partage de ressources et à les ancrer dans la durée. Dans des cas d'accords entre paysans sans terre et grands propriétaires étudiés en Amérique Latine, l'accès au foncier, moins inégalitaire à l'issue de la concertation qu'à son début, reste marqué par la situation initiale et certains acteurs peuvent juger l'accord à la fois socialement injuste et économiquement sous-optimal en termes d'exploitation des actifs territoriaux. Dans ce cas, seul le retour à une opposition conflictuelle permet de sortir des équilibres initiaux et d'envisager une recomposition fondée sur de nouveaux rapports de force.

La concertation présente d'autres inconvénients. Outre un possible effet-club (Charmes, 2011), qui peut conduire les participants à s'accorder tout en négligeant les intérêts des absents, elle est parfois exploitée à des fins d'évitement. On quitte alors le conflit pour basculer dans une coopération visant à produire un accord dont chacun connaît l'inefficacité mais qui offre aux parties une possibilité temporaire d'indécision et/ou leur permettra de se retrouver ultérieurement, sur le terrain du rapport de force. Elle entraîne alors un coût et une perte de temps, l'accord bloquant temporairement toute possibilité de remise en discussion. Dès lors, si la concertation est souvent considérée comme le moyen de gérer le conflit, ce dernier apparaît également comme un recours face aux biais de la concertation. Mécanismes conflictuels et concertatifs se complètent au sein des processus de gouvernance territoriale et méritent une égale attention de la part des gestionnaires de territoires : potentiellement générateurs de nouvelles Proximités Organisées, tous deux demandent à être accompagnés.

## **5. La voie du conflit : des moteurs de gouvernance des territoires ?**

### **Le caractère irréductible des conflits d'usage de l'espace**

S'il est difficile d'affirmer avec certitude que l'on se trouve aujourd'hui dans une phase d'augmentation de la conflictualité liée aux usages de l'espace, force est de constater la persistance et le caractère récurrent des conflits. Le niveau des conflits d'usage et de voisinage a tendance à rester élevé en dépit de l'arsenal des mesures prises en faveur de la concertation liée à l'action publique, mais aussi des actions plus informelles menées au niveau local, de la réflexion sur les groupes et réseaux d'acteurs locaux, des procédures de gouvernance décentralisées ou de la mise en place d'outils de gouvernance. Le nombre d'associations de défense de l'environnement ou du voisinage est important, comme les recours aux tribunaux administratifs pour les demandes d'annulations de projets d'infrastructures ou de construction. Enfin, chacun peut observer qu'il est de plus en plus difficile de mettre en œuvre des projets industriels ou de construction d'infrastructures conséquents, aéroports, complexes portuaires, infrastructures de transport...

On remarque par ailleurs que les évolutions des populations et de la démographie, les mutations économiques et les bouleversements des territoires renouvellent profondément les contours des conflits d'usage. Ces changements, couplés à l'amélioration de l'accessibilité des espaces, entraînent un renforcement de la concurrence pour l'accès aux ressources (eau, espaces protégés ou non, foncier agricole...), ainsi que des conflits liés aux aménagements (implantation d'unités de production et de traitement de déchets, de lotissements, d'infrastructures de transport et de production d'énergie, de parcs touristiques), à la pollution (de l'eau, de l'air), ou aux différents types de nuisances (sonores, olfactives, visuelles)...

Dans ce contexte, l'intérêt pour le traitement des conflits d'usage grandit de la part des organisations professionnelles, des mouvements associatifs, des administrations et des élus. Soucieux des conséquences éventuelles sur les relations sociales dans les territoires, ainsi que du maintien de l'ordre public, ils sont également inquiets des incidences de ces conflits en termes de développement des territoires, en particulier par leur capacité de blocage. Ces inquiétudes sont aussi liées au constat d'une moindre réceptivité des populations à l'autorité des argumentations techniques ou à l'expression d'un intérêt général. On ne compte plus les projets qui restent bloqués, alors que les délimitations des périmètres des parcs naturels ou des zones d'activités font l'objet de débats longs et houleux. On constate enfin la demande croissante des populations à être impliquées de manière précoce dans le processus de choix public et non seulement consultées *a posteriori*.

Au-delà des tensions entre individus ou groupes restreints, les conflits d'usage posent ainsi la question de la compatibilité entre les intérêts individuels et l'intérêt général. Ce dernier est fréquemment invoqué par les Pouvoirs Publics pour défendre leurs projets et affirmer des objectifs de développement des territoires censés répondre aux intérêts du plus grand nombre. Or on peut non seulement se poser la question de la complémentarité de ces objectifs (en termes de développement économique, de préservation de l'environnement, de diversité et équilibre entre les activités des territoires...) mais encore davantage de leur compatibilité avec les intérêts des parties prenantes et la manière dont ces dernières entendent infléchir les orientations pour faire prévaloir leurs droits. Les conflits d'usage sont-ils un obstacle au

développement et la gouvernance des territoires ? Un frein à la « bonne gouvernance » ? Une simple péripétie ?

## Définition

Une manière simple de définir les conflits d'usage est de lever l'ambiguïté entre les termes de conflit et de tensions, à partir de l'identification de l'engagement d'un ou plusieurs acteurs dans un acte conflictuel. Porteuses d'un sens plus général que le conflit, les tensions peuvent se développer et perdurer dans les sociétés ou les groupes de personnes sans déboucher nécessairement sur des conflits. Le conflit proprement dit se caractérise par le passage d'un seuil qualitatif, qui correspond à l'engagement des parties et a pour but de crédibiliser leurs positions. Je m'engage pour le faire savoir aux autres, et aussi pour me contraindre à aller de l'avant et ne plus laisser de doutes quant à ma détermination. Cet engagement a donc un coût irréversible, monétaire ou hédonique, et peut prendre différentes formes : le recours en justice, la publicisation (différend porté devant des instances publiques ou des services de l'Etat), la médiatisation (différend porté devant les médias), les voies de faits ou la confrontation verbale, la destruction de biens ou d'infrastructures, la production de signes (interdiction d'accès, barrières...). On le distingue fortement des concurrences, qui ne nécessitent pas ce type d'opposition et privilégient l'ajustement par le marché, ou des controverses, qui peuvent rester purement verbales (Torre et al., 2006, 2010).

Les conflits d'usage et de voisinage possèdent deux caractéristiques supplémentaires. La première concerne leur inscription dans le territoire. Ils reposent sur une base physique, se déroulent entre voisins et prennent naissance autour de biens supports matériels ou immatériels localisés. Ils s'inscrivent dans un cadre institutionnel déterminé à la fois par les jeux et les règles des instances locales et supra-locales. La seconde est la matérialité. Contrairement aux conflits sociaux ou de personnes, qui peuvent se dérouler en dehors de références spatiales majeures, les conflits d'usage sont liés à l'existence d'actes réalisés ou anticipés. Les oppositions des personnes ou groupes se réfèrent à des objets, à des actes techniques en cours ou à venir, et se traduisent par des actions concrètes.

Les recherches que nous avons menées depuis une dizaine d'années permettent de tracer une première carte de la conflictualité et de dégager des enseignements de portée générale concernant les conflits d'usage de l'espace<sup>3</sup>. Elles s'appliquent particulièrement aux zones rurales et périurbaines françaises, dont nous avons privilégié l'étude, au travers de différents travaux (par exemple Darly & Torre, 2008, Jeanneaux & Perrier Cornet, 2009, Kirat & Torre, 2008, Torre et al., 2010), pendant que d'autres recherches portaient sur des espaces spécifiques tels que le littoral (Cadoret, 2011, Plante et al., 2006) le portuaire (Foulquier, 2009) ou encore l'urbain (Pelletier *et al.*, 2010). Les résultats permettent une compréhension des caractéristiques essentielles des conflits, dans leurs différentes dimensions et leurs évolutions. Ils constituent également un dépassement de l'approche *Nimby*<sup>4</sup>, sans stigmatiser tel ou tel comportement, mais en mettant en relief les oppositions, leurs origines et les argumentaires développés par les parties prenantes des conflits.

---

<sup>3</sup> Concernant une douzaine de zones et territoires administratifs, elles sont fondées sur l'utilisation de différentes sources, dont l'analyse du contentieux et de la presse quotidienne régionale, ainsi que des entretiens à dire d'acteurs et d'experts, et des suivis de réunions.

<sup>4</sup> *Not In My Backyard* : processus qui consiste à s'opposer à une décision sur la base d'un comportement opportuniste, dépourvu de préoccupations pour l'intérêt général (pas dans mon jardin ou mon arrière-cour).

## Les objets et acteurs des conflits

Le principal objet de conflit est lié, dans les zones rurales et périurbaines, à la maîtrise foncière et au développement résidentiel, qu'il s'agisse des questions d'occupation des sols et de concurrence foncière, de processus de constructibilité passant par les permis de construire, ou de définition et de contestation de zonage tels que POS ou PLUs . Il se révèle particulièrement prégnant dans les zones de forte pression foncière, telles que le périurbain ou les zones littorales. Viennent ensuite les contestations autour de la construction d'infrastructures, privées ou publiques. Si les oppositions autour des projets d'aéroports sont fortement médiatisées, une bonne part de ces conflits concerne la construction ou la mise en œuvre d'installations classées de type traitement des déchets, production d'énergie, carrières... ou l'installation et l'extension d'usines à risque de pollution ou environnemental. Mais on trouve également des conflits concernant la construction de prisons ou l'édification de centres industriels.

On constate en troisième lieu l'importance des conflits liés aux activités de chasse, avec les contestations des modalités d'exercice, la gestion de populations d'animaux sauvages et la cohabitation avec des usages rivaux tels que le tourisme ou l'usage résidentiel. La chasse reste une activité de loisir extrêmement prégnante dans les espaces ruraux, et les chasseurs sont souvent organisés en associations efficaces. Les conflits liés aux externalités négatives des activités productives sont également fort nombreux. Ils résultent de la perception de nuisances diverses (pollution, risques, nuisances olfactives ou sonores,...) par des riverains d'activités polluantes et sont souvent portés par des acteurs organisés au sein d'associations de défense du voisinage ou de l'environnement. Enfin la question de l'eau (rivières, bords de mer, zones humides, aquifères) occupe une place de plus en plus forte dans le paysage de la conflictualité : la ressource, rare, est en concurrence pour les activités productives, résidentielles ou récréatives, mais il s'agit également d'une source de risques, avec les inondations ou les crues.

Représentatifs de la diversité des parties prenantes dans les territoires, les acteurs des conflits sont d'abord des particuliers et des associations de défense de l'environnement ou du voisinage les représentant, qui occupent une place éminente dans le cadre français, par exemple dans le cas de contestation de construction d'infrastructures ou d'épisodes de pollutions. Depuis longtemps partenaires des processus de concertation et de négociation, ainsi que de l'élaboration partagée de normes communes, ces associations se manifestent également en tant qu'opposants à des multiples projets, porté en particulier par les Pouvoirs Publics ou des entreprises industrielles.

Fréquemment impliqués en raison de leur activité de construction et d'exploitation d'infrastructures ou d'aménagement de l'espace, ainsi que des actions de normalisation et d'édiction de règles, l'Etat (par ses services centraux ou déconcentrés) et les collectivités territoriales font souvent face à des contestations qui remettent en cause les projets de nouvelles infrastructures (portuaires, de transport, de traitement des déchets) ou les décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme. La contestation des PLUs et des SCoT est ainsi l'une des sources les plus importantes du contentieux administratif, en particulier pour les questions de construction ou d'exploitation d'infrastructures et d'exploitations classées, ainsi que de mise en cause de zonages environnementaux. On retrouve également l'Etat du côté des plaignants, en particulier quand il s'oppose à des constructions illégales en bord de mer ou en zone de montagne, ou désire faire annuler des documents d'urbanisme jugé inappropriés comme des permis de construire dans des zones à forte pression touristique par exemple.

Les entreprises privées se voient généralement mises en cause en raison de leur activité de production, génératrice de pollutions, ou encore dans le cas d'implantation d'usines nouvelles, d'extension des lieux de production ou de réhabilitation de sites... Citons le cas d'une entreprise de peausserie dans l'Ain, qui se livre à des pollutions involontaires mais répétées d'une rivière et va ainsi faire l'objet de multiples contestations en justice. On les voit plus rarement apparaître comme requérants, par exemple dans le cas de contestation d'arrêtés préfectoraux réglementant les installations classées. Les agriculteurs, enfin, sont de plus en plus souvent attaqués sur leurs pratiques agricoles et l'usage des phytosanitaires ou les rejets polluants comme les effluents porcins ; ils peuvent parfois contester certaines mesures qui entravent leur activité, comme l'application de mesures de protection de la nature par exemple.

## **Les caractéristiques des conflits dans les territoires ruraux et périurbains français**

Les conflits d'usage de l'espace sont le plus souvent de conflits d'anticipation. Contraire à l'intuition du « théorème de la cocotte-minute », où les conflits constituent l'aboutissement ultime d'un long processus de gradation des oppositions et de dégradation des relations à l'issue duquel tout ou partie des parties prenantes se résout finalement à entrer en lutte ouverte, ce résultat s'oppose également à l'idée que l'on pourrait aisément résoudre, pacifier ou terminer les conflits en usant de compensations de type monétaire ou hédonique : je trouve une solution à la désutilité provoquée par l'installation d'un immeuble devant la maison de mon voisin ou par la destruction d'une forêt en proposant un dédommagement financier ou en plantant une autre parcelle ailleurs. Il s'avère en effet que la grande majorité des conflits survient, dans nos sociétés, avant même le déclenchement d'une action, et généralement pour tenter d'empêcher la réalisation d'un projet. Le cas le plus frappant est celui des recours aux tribunaux déposés à la suite de déclarations ou d'enquêtes d'utilité publique. Les acteurs locaux (le plus souvent des associations) préfèrent prendre les devants et faire émerger le problème, devant la justice ou les médias, avant même le début du processus de construction ou de production, dans l'objectif d'empêcher la concrétisation du projet ou, à tout le moins, d'y faire introduire des modifications explicites.

Ce caractère est lié au fort degré d'information, d'éducation et de conscience de la population, ainsi qu'aux dimensions d'essai et d'erreur des processus conflictuels. La multiplication des sources d'information, des enquêtes publiques, des documents disponibles dans les mairies, des cahiers de doléances et des réunions publiques permet de diffuser une information quant aux projets prévus et à leurs spécificités en matière d'aménagement ou de risques et nuisances potentiels. Par ailleurs, les opposants possèdent souvent un bon niveau d'éducation et des réseaux de relations développés, et peuvent ainsi mobiliser des ressources intellectuelles et sociales dans la lutte. Enfin, ils tirent avantage des expériences passées et sont conscients qu'il est important d'attaquer rapidement les projets et d'éviter leur lancement par des actions en justice, en particulier auprès des tribunaux administratifs, car les actions en réparation sont beaucoup moins satisfaisantes et plus aléatoires.

## **Conflits, innovations et gouvernance des territoires**

Scandant les étapes de développement, les conflits d'usage marquent à la fois les périodes d'avancées fortes et d'innovation - et donnent ainsi lieu à des oppositions importantes - mais également les phases de blocage et de ralentissement, qui peuvent aussi bien conduire à l'atonie qu'à de nouveaux élans. Partie intégrante des processus de gouvernance, ils ne peuvent être fondamentalement conçus sans référence aux moments et aux structures de négociation ou de concertation. Ce sont ainsi, surtout les plus importants, des révélateurs des mutations et des changements qui se produisent dans les territoires. Ils font écho aux évolutions sociales, techniques et économiques, à la nouveauté et aux innovations, et donnent corps aux oppositions à de nouveaux projets d'aménagement (comme dans les contestations de PLUs ou de tracés de routes), à de nouvelles réglementations en termes de dates de chasse ou de normes environnementales, à de nouvelles techniques (éoliennes, extraction de gaz de schiste), ou à des changements économiques majeurs impliquant l'ensemble de ces dimensions, comme dans les oppositions au Plan Port 2000 du Havre.

Ils témoignent ainsi des réactions et des manifestations de différentes natures que suscitent ces innovations, des discussions autour de leur mise en œuvre, de leur processus d'acceptabilité ou de leur refus éventuels suite à la phase conflictuelle. Ce faisant, ils révèlent les opinions des populations quant à la validité ou aux risques perçus des processus de développement et des procédures de décision. Tout changement provoque des oppositions ou des résistances, plus ou moins fondées ou pertinentes, oppositions qui peuvent prendre la forme de conflits.

Les phases conflictuelles sont marquées par des recompositions sociales ou de groupes d'intérêts, ainsi que par des changements de nature technique ou juridique : on peut tester de nouvelles alliances, défendre des positions et confronter des points de vue, ainsi que rectifier la liste des parties prenantes et/ou de leurs représentants à la table des négociations. Parfois également, s'opposer à la prise de contrôle ou à la maîtrise éventuelle d'un groupe ou d'une personne sur le processus en cours, comme l'opposition au gestionnaire issu des milieux jugés pro-environmentalistes dans le cas du lac de Grandlieu, ou écarter un groupe dominant au début du processus au profit de groupes émergents ou de recombinaison d'alliances. Après le conflit restent les nouveaux accords au niveau local, les nouveaux modes de gouvernance, les nouvelles configurations des tours de tables, ainsi que les actes techniques (changements de tracés des routes, aménagements paysagers ou techniques, modifications des Plans d'occupation des sols ...), qui résultent des négociations précédentes.

## **Prises de parole et échanges de points de vue**

Une société sans échange ou discussion est une société menacée, comme le montre la situation des territoires en déprise ou sujets à des exodes massifs, partagés entre deux tendances extrêmes : l'extinction des oppositions et des prises de position face à la peur due à l'exercice d'une violence, ou la résignation et le découragement face à l'impossibilité de faire entendre et aboutir ses revendications d'une part, le départ d'une partie de la population vers de nouveaux territoires, jugés plus accueillants et ouverts, d'autre part.

On retrouve l'idée d'Hirschman (1970), déjà rencontrée au Chapitre 3, des trois prises de position des acteurs des territoires :

- La loyauté, qui consiste à accepter la décision prise et à « jouer le jeu » en silence. C'est l'acceptation des décisions en cours, par une participation aux dynamiques et aux projets mis en place, ainsi que par l'absence d'opposition publique ;

- L'*exit*, qui revient au vote avec les pieds ou à l'abandon de la scène de la gouvernance. Il va sans dire que cette solution n'est pas toujours praticable, pour des raisons financières ou de prix du foncier (par exemple, il est difficile de revendre à un bon prix des terrains pollués comme le montre le cas des usines Métaleurop dans le Nord pas de Calais (Letombe et Zuindeau, 2005) ;
- La prise de parole, ou *voice*, qui consiste à s'opposer, de manière légale ou illégale, à la décision prise et à la contester en prenant la parole.

Utilisés comme plateformes de prise de parole par des groupes d'acteurs négligés par les structures de gouvernance ou dans les arbitrages rendus par les tribunaux ou les Pouvoirs Publics, les conflits d'usage relèvent clairement du *voice*. *Voice* individuel, et plutôt réservé aux petits conflits, ou collectif, qui marque un élargissement de l'espace de concernement, ainsi que la mobilisation contre des projets de taille importante ou impliquant une reconfiguration forte des modalités locales de gouvernance (Dowding et al., 2000). Dans ce cas, l'opposition est souvent dirigée vers les Pouvoirs Publics, avec l'objectif de remettre en question leurs décisions et d'influencer le processus de gouvernance. Le but est alors, soit de faire renoncer la partie adverse à des projets prévus ou en cours, soit d'infléchir la décision et d'y incorporer une partie des arguments et des attentes des opposants, soit de modifier la composition des parties prenantes de la décision et d'y intégrer de nouveaux acteurs, justement ceux qui s'opposent au moyen du conflit. L'impact sur le processus de gouvernance, qui peut être considérable, est souvent lié à l'ampleur du conflit et à la mobilisation des personnes.

Les conflits d'usage de l'espace constituent ainsi souvent des ferments du lien social, sans entraîner - et ce point est essentiel - de rupture de dialogue entre parties adverses. Ils solidarisent les acteurs locaux et contribuent à la constitution de réseaux d'acteurs autour de questions ou d'intérêts communs, maintiennent la communication entre les usagers qui s'opposent et préservent, sauf cas extrêmes, l'avenir et la vie en communauté. Enfin, ils constituent un rempart contre l'atonie sociale et protègent, par leur expression, du danger d'explosions plus profondes ou de fuite vers des territoires jugés plus accueillants.

## **Conflits et relations de Proximité Géographique**

La Proximité Géographique, subie ou recherchée, s'impose comme une donnée objective à la source même des tensions, voire des conflits d'usage de l'espace (Torre et Caron, 2005).

On a vu que *la Proximité Géographique subie* correspond à la situation d'acteurs qui se voient imposer la Proximité de personnes, d'activités, d'objets techniques ou de lieux, sans être en mesure de se déplacer et de changer de localisation. Elle répond, par exemple, à la situation de résidents qui subissent des rejets d'une activité de production (pollutions olfactives, visuelles ou sonores émises par leurs voisins), à l'installation d'une activité source de nuisances type porcherie ou usine de traitement des déchets dans une commune, aux différends qui naissent entre des usagers ne s'accordant pas sur la vocation à un usage dominant d'un espace (que certains voudraient récréatif et d'autres productif ou de nature), ou encore au problème posé par l'accès de différentes catégories d'usagers à une zone donnée (questions des restrictions d'accès ou du multi-usage de cet espace et des règles qui vont le régir).

La *Proximité Géographique recherchée* vise, pour des usagers de l'espace, à satisfaire une demande de Proximité à d'autres acteurs économiques ou sociaux, mais également à des

ressources naturelles ou artificielles. Elle est de deux types, selon qu'elle mobilise une Proximité Géographique permanente ou temporaire :

- *La demande de Proximité Géographique permanente* se traduit par un changement de localisation et une installation dans un lieu jugé davantage propice à la satisfaction des besoins ou à la réalisation des activités projetées par un acteur.
- *La demande de Proximité Géographique temporaire* se satisfait sans changement de localisation, par l'intermédiaire de mobilités ou de déplacements ponctuels de plus ou moins longue durée. Il s'agit par exemple des voyages entrepris par les personnes qui désirent se rapprocher de la campagne dans le cadre de leurs activités de loisirs. La demande de paysages, d'espaces naturels ou protégés, d'infrastructures de transports ou de loisirs, est centrale.

Ces figures de la Proximité Géographique peuvent pousser à une mobilité des personnes. Toutefois, quand le déménagement est impossible, ou que son coût d'opportunité s'avère trop élevé, il en résulte une *contrainte de Proximité Géographique*, qui peut prendre trois formes non exclusives, marquant les grandes catégories d'interférences spatiales entre les acteurs en conflit :

- *Les superpositions*. Deux ou plusieurs agents prétendent à des usages différents pour un même espace, par exemple certains veulent l'utiliser à des fins récréatives et d'autres dans un but de réservation de la nature ou de construction. Ce sont en général toutes les situations dans lesquelles le multi-usage de l'espace se révèle délicat, où les tensions s'aiguisent en fonction de la rareté de l'espace et des attentes divergentes de populations hétérogènes. Le contentieux sur les PLUs et les permis de construire provient largement de ce problème ;
- *Les contiguïtés*. Des agents situés côte à côte sont en désaccord quant aux frontières, bordures ou bornages de leurs espaces respectifs. Il peut s'agir de contestation des limites de propriété, de questions de servitudes ou de passages mitoyens, de remembrements. Apparaissent alors une friction relative à l'appréciation du territoire d'action des individus ou des personnes morales et/ou une contestation quant à la limite des droits de propriété ;
- *Les voisinages*. On aborde les effets indésirables d'une activité pouvant se diffuser à des agents situés dans un périmètre proche par la voie des airs, des eaux, ou sous l'effet des pentes de terrains. C'est la situation emblématique des externalités de pollution, rejets d'effluents, épandages ou émissions toxiques, ou encore des nuisances sonores.

## **Des exemples de conflits liés aux Proximités Géographiques**

Des exemples issus de nos recherches mettent en évidence le lien entre conflits d'usage de l'espace et relations de Proximité Géographique.

Les conflits liés à la superposition d'usages résultent de l'incompatibilité des usages et pratiques sur un même espace et des effets d'exclusion susceptibles d'en résulter, ou encore des effets d'encombrement provenant de l'intensité d'un usage identique pratiqué par une multitude d'acteurs. On observe par exemple de telles situations dans les lieux ou sites très fréquentés du fait de leur richesse patrimoniale naturelle ou culturelle remarquable. Dans le cas du site du Mont Gerbier des Joncs, à l'embouchure de la Loire, (situé dans le PNR des

Monts d'Ardèche), les projets d'aménagements visant à canaliser les flux de touristes afin de préserver la qualité environnementale sont sources d'un conflit entre les partenaires pressentis pour cette opération, opposant ainsi des acteurs en situation de Proximité Géographique subie avec des acteurs qui la recherchent.

Des conflits d'anticipation peuvent naître lorsque l'un des usages en jeu est considéré comme exclusif par certains des protagonistes, comme l'illustre la conflictuelle mise en œuvre du réseau Natura 2000 destiné à assurer la conservation de la biodiversité. L'existence d'usages récréatifs alternatifs des territoires de chasse (par exemple la fréquentation des mêmes chemins communaux par les chasseurs et les randonneurs dans l'espace soumis à une forte pression urbaine du pays Voironnais) est également fréquemment source de tensions et de conflits. Autre illustration avec les conflits liés au multi-usage des cours d'eau : les usages économiques (micro-centrales électriques, installations industrielles sources de pollutions) se heurtent aux usages récréatifs (pêche notamment, du fait des entraves à la libre circulation des poissons) et à la préservation des milieux aquatiques.

Souvent portés devant les Tribunaux Administratifs ou au pénal, les conflits dus à des phénomènes de contiguïté opposent généralement les agriculteurs et autres propriétaires fonciers à l'Administration, ou sont liés à l'arrivée de nouveaux résidents dans des espaces où les usages agricoles demeurent importants (Kirat et Torre 2008). Nous avons observé la montée de la concurrence foncière dans nos terrains d'études soumis à une forte pression urbaine, comme le pays Voironnais et l'estuaire de la Loire, avec les servitudes de passage ou d'utilité publique (emprise, remembrement et redistribution foncière liés à l'agriculture ou projets d'infrastructures routières...). Par ailleurs, l'important contentieux sur les PLUs et les permis de construire est pour partie lié à des questions de bornage et de contestation des limites de propriété.

Les situations de voisinages conflictuels font traditionnellement écho aux nuisances et pollutions diverses. C'est le cas d'un petit nombre de conflits liés aux nuisances engendrées par les activités agricoles, lorsque les bâtiments d'exploitation ou les parcelles sont situés au voisinage d'habitations ou de lieux de tourisme : l'élevage bovin est source d'une importante conflictualité dans le Pays Voironnais, tandis que les autorisations administratives délivrées pour des installations d'élevage porcin sont systématiquement contestées par les résidents riverains dans l'espace périurbain du Nord de l'agglomération Nantaise. De tels conflits de voisinage sont également présents dans les territoires moins soumis à la pression urbaine, comme le lac de Paladru, site récréatif très fréquenté et représentant un patrimoine écologique et archéologique reconnu. Deux conflits y concernent ainsi le niveau d'étiage, l'intérêt de nombreuses petites industries situées en aval des vannes (dont des micro-centrales électriques) s'opposant au bon déroulement des usages récréatifs localisés sur le lac (pêche et baignade), et la qualité des eaux, l'activité agricole pratiquée plus en amont ayant pour conséquence une dégradation progressive de cette dernière (eutrophisation, algues rouges) et mettant en péril l'activité récréative et touristique.

## **L'inégalité face à l'espace**

Le fondement physique de la Proximité Géographique introduit bien souvent une relation asymétrique dans les rapports entre acteurs individuels ou groupes de personnes qui se rencontrent ou se confrontent dans les territoires. Ce phénomène, qualifié *d'inégalité face à l'espace* (Caron, Torre, 2005), est la conséquence de la combinaison des particularités

physiques de ce dernier (un acteur habite ou travaille en haut ou en bas d'une pente, ou encore est situé en amont ou en aval d'un cours d'eau) et des localisations des acteurs économiques et sociaux (par exemple à une distance plus ou moins importante d'une source de pollution). Du coup, ces derniers, en fonction du lieu précis dans lequel ils sont localisés, de leur situation au regard de la topographie du territoire et des accidents du relief, ou même des infrastructures créées par l'homme, se trouvent dans des situations plus ou moins favorables, au niveau spatial comme en termes de coordinations.

De ces situations découlent des asymétries relationnelles, qui vont déterminer aussi bien les rapports entre usagers de l'espace et les modalités d'expression des conflits que les solutions retenues pour résoudre les difficultés causées par les co-localisations forcées. Prenons un acteur qui bénéficie d'une localisation favorable, par exemple un accès privilégié à la ressource en eau pour un agriculteur. Il va pouvoir tirer avantage de cette situation pour peser dans la négociation, ou encore se voir « seulement » enjoindre d'entreprendre une action technique visant à réparer ou empêcher un dommage tel qu'un écoulement chez son voisin situé plus en aval. En revanche, ce dernier, qui se trouve dans une situation défavorable, sans accès direct à la ressource, sera peut-être davantage enclin à recourir au conflit afin de faire valoir ses intérêts, en particulier s'il les juge insuffisamment reconnus et défendus.

Cette inégalité spatiale rejaillit sur la définition même des droits de propriété, et donc sur les modalités d'expression et de résolution des conflits. Les tentatives de négociation, de médiation ou de concertation, les jugements même, prennent en compte ce phénomène inégalitaire (et parfois hiérarchique) fondamental. Citons l'exemple de la centrale thermique du Vazzino, dans le golfe d'Ajaccio, dont le contentieux remonte à plus de trente ans. Les émissions toxiques de cette usine, dont la durée de vie est sans cesse prorogée, dépendent en partie de sa localisation dans une zone peu ventée et située à proximité de nombreuses habitations. Par ailleurs, les éventuelles aires de localisation de nouvelles centrales, utilisant des techniques plus récentes mais jugées inquiétantes par les populations, tiennent compte de manière fondamentale de la topographie des lieux selon les types de carburants retenus et leurs modes d'acheminement. Les localisations concurrentes et contestées conditionnent ainsi des zones classées Seveso, qui se déplacent en fonction des projets et de leurs évolutions.

## **Intensité et utilité des conflits dans les processus de gouvernance**

Les conflits d'usage de l'espace ne sont que rarement destructeurs ou ultra-violents, comme les guerres ou le terrorisme, marqué par la volonté d'éradication d'un adversaire aux objectifs antagoniques. Il s'agit, au contraire, d'oppositions entre des personnes qui partagent un objectif de développement ou un projet commun, et désirent vivre ensemble au sein d'un même territoire mais divergent quant aux moyens et techniques pour y parvenir. Motivés par un faisceau complexe de causes de nature sociale et technique, qui vont de la divergence d'utilisation d'un espace aux processus d'exclusion sociale, en passant par les débats concernant des normes ou choix techniques, ils manifestent la possibilité d'un échange démocratique *a minima* et d'une discussion ouverte sur les moyens de parvenir à un développement commun, voire quant aux finalités mêmes de ce développement, durable ou industriel par exemple. Il n'est pas étonnant que la contestation au sujet des PLUs ou des permis de construire soit si importante, car elle découle et donne corps à des choix divergents d'aménagement.

De manière générale, l'opposition porte sur la question : « quels espaces, et donc quels territoires, désirons-nous pour demain ? ». Les personnes physiques ou morales doivent donc trouver des moyens de s'accorder sur leur fonctionnement, si bien que les négociations accompagnent toujours le conflit, qu'elles se fassent à découvert ou passent par les réseaux d'acteurs. Souvent même, les pics de conflictualité précèdent de peu des phases de négociation intense, dans le désir d'affirmer des positions et de les populariser, avant la nécessaire phase de discussion, ou l'obtention d'accords, souvent inégalitaires, qui peuvent aboutir à l'exclusion de groupes plus ou moins importants du processus de décision.

Quelle place occupent les conflits dans le processus de gouvernance ? Pourquoi ne pas chercher systématiquement à les supprimer ou à les éradiquer ? C'est qu'ils constituent une forme de résistance, et d'expression des oppositions, à des décisions des Pouvoirs Publics ou d'opérateurs privés qui laissent insatisfaite une partie de la population locale. Ils présentent une alternative au vote avec les pieds et maintiennent l'échange et le dialogue, y compris durant les phases d'opposition les plus tendues. La conflictualité au sein des espaces ruraux ou périurbains est avant tout le révélateur des évolutions profondes de ces territoires, ainsi que de la difficulté de mise en œuvre de processus de coordination impliquant des acteurs dont les différences et les intérêts s'affirment un peu plus chaque jour.

Les conflits apportent leur contribution aux processus de développement. Ils révèlent les résistances aux nouveautés et aux innovations, et traduisent les choix souvent difficiles en matière de croissance et de gouvernance. Ils donnent également l'occasion de tester des solutions et de les rejeter si elles sont jugées inappropriées par une partie importante de la population. Moments d'innovation, mais aussi parfois de pauses pendant lesquelles se décide le futur commun des territoires, les conflits traduisent alors le fait que la situation actuelle est indécidable en raison de l'importance ou de la variété des points de vue et des oppositions, et qu'il vaut mieux surseoir dans l'attente d'un accord ou d'une redéfinition des parties en présence.

A y regarder de près, les différences ne sont pas si tranchées entre processus conflictuels et de concertation. Examinons un instant les processus de développement territorial et leur déroulement dans le temps. Ils ne ressemblent en aucun cas à un long fleuve tranquille mais reposent au contraire sur des périodes de négociations, de concertation ou d'apaisement, ainsi que sur des phases beaucoup plus animées, voire conflictuelles, au cours desquelles certains groupes ou certaines catégories d'acteurs s'opposent, parfois avec violence, pour définir les marches à suivre et les options à retenir. 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. 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 permet une expression de la démocratie locale, ainsi que la réintégration de parties prenantes qui avaient été oubliées ou lésées dans une phase antérieure d'élaboration des projets.

## **La construction des Proximités Organisées**

Si le conflit est l'expression d'un désaccord, il est aussi une force de socialisation, qui unit les parties rivales et fédère à la fois leurs actions et leurs points de vue, tout autant qu'une plateforme d'échanges entre parties opposées. On retrouve ainsi, dans la dynamique de la

conflictualité, les deux logiques de la Proximité Organisée, en termes de similitude ou d'appartenance.

La grande majorité des conflits, en tout cas les plus importants, repose sur l'existence de groupes constitués qui s'opposent. Les membres de ces groupes se reconnaissent et se cooptent parce qu'ils partagent des valeurs voisines ou les mêmes opinions au sujet des projets jugés néfastes, de la nécessité de défendre le voisinage ou de l'écologie par exemple. C'est la logique de similitude. Par ailleurs, ils se recrutent souvent dans des cercles déjà existants et vont construire des liens forts, dans une logique d'appartenance. C'est dans ce cadre, et par le biais des échanges ainsi mis en œuvre, que les positions vont s'affirmer et se solidifier, parallèlement à la reconnaissance réciproque des rôles et des postures dans les processus conflictuels et de concertation. Les réseaux se confortent au fil du temps, à mesure que les argumentaires s'affinent. De nouvelles personnes pourront être ultérieurement recrutées, sur la base de leur adhésion aux mots d'ordre ainsi lancés, ainsi que de leur connaissance avec certains des acteurs parties prenantes du conflit.

Mais c'est également à partir des groupes ainsi constitués que vont se mettre en place les processus de négociation et de concertation, et donc la mobilisation des ressources ou la création de liens de Proximité Organisée. Ces derniers vont contribuer à créer des liens entre les défenseurs et les opposants des projets, qui apprennent à se connaître, à se jauger et à échanger leurs arguments, par l'échange des arguments opposés tout d'abord, puis au sein des groupes de consensus ou des commissions de concertation. Tout au long du processus conflictuel vont se tisser des liens entre groupes opposés, qui passent par l'échange de paroles, mais aussi par la fréquence des relations de face à face. Les acteurs de ce processus complexe vont ainsi mobiliser les potentiels de Proximités Géographique et Organisée pour faire aboutir des compromis locaux.

## **Conflits et gouvernance des territoires**

Généralement fondés sur des principes de coopération entre acteurs, les mécanismes formels de gouvernance des territoires n'accordent au mieux qu'une place réduite à l'expression vive des oppositions. Si l'on note une prise en compte des controverses et des divergences à l'intérieur d'un certain nombre d'arènes locales, comme les forums ou les réunions de concertation et de négociation, l'objet de ces rencontres est davantage de trouver des solutions aux oppositions que de les laisser vivre et évoluer dans le contexte des processus de développement. Or la situation est plus contrastée. Les injonctions sociales et politiques et la multifonctionnalité des territoires imposent aux 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, créateur d'interactions et de discussions, est également à l'origine de nombreux désaccords, de tensions, voire de conflits entre les acteurs locaux.

On a souvent tendance à opposer relations conflictuelles et relations de coopérations, qui seraient antinomiques, les premières ayant pour effet de séparer les habitants des territoires, alors que les secondes présenteraient la vertu de les rapprocher et de leur permettre de fonctionner ensemble. Il est nécessaire de modifier cette vision négative des conflits, en montrant qu'ils possèdent des causes tangibles et recèlent parfois un réel intérêt en termes de dynamique des territoires. Si la négociation est fructueuse et que les compromis locaux se mettent facilement en place, alors on se dirige 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. Le plus souvent cependant on se trouve dans une situation mixte, caractérisée par l'existence conjointe de relations conflictuelles et de négociation.

Les processus de gouvernance des territoires présentent ainsi deux faces complémentaires, dont l'importance varie selon les périodes et les situations : une face de nature conflictuelle et une face de nature coopérative. Le plus souvent, aux phases hautes de conflictualité répondent des phases basses de coopération, et l'intensité des conflits tend à diminuer en période de recherche de compromis. C'est par le jeu complexe des oppositions et des coopérations que les acteurs locaux construisent le futur des territoires. La gouvernance se nourrit en effet de ces tendances opposées, dont la synthèse conduit à la définition des projets de développement et contribue à la définition des sentiers de développement des territoires.

### **ENCADRE Un cas-type : les projets d'infrastructures**

L'étude du mécanisme de la décision publique en matière d'infrastructures d'utilité publique constitue la meilleure illustration de l'imbrication subtile entre processus conflictuels et de concertation dans les modalités de gouvernance des territoires. On y trouve tous les ingrédients de la scénographie complexe de ces évolutions, avec le lien étroit entre conflits d'une part, et les méthodes et structures de négociation et de concertation d'autre part. Cet exemple est également un révélateur de la formidable ambiguïté des conséquences des dispositifs de concertation : censés procurer un adoucissement de la vie publique par l'instauration de procédures de discussion encadrées, ils conduisent aussi à une montée de la conflictualité.

#### **La complexification du processus de décision publique**

On ne compte plus les oppositions fortes et longues ou les blocages difficiles à dépasser concernant la construction d'aéroports, de voies routières, d'installations de traitement des déchets, ou de grands équipements. La difficulté à identifier les préférences des populations et à anticiper leurs oppositions a conduit à la mise en place d'un arsenal de plus en plus important de lois et de règlements visant à introduire des procédures de consultation, voire parfois de concertation, des populations. Le but poursuivi est de tenter de s'assurer la bienveillance ou l'acceptation des acteurs par un processus de délibération, au cours duquel peuvent éventuellement se voir introduites des modifications ou des inflexions du projet initial. La méthode consiste à ajouter des étapes au processus de la décision publique, en introduisant des procédures d'information, de concertation ou de médiation, avec les particuliers ou les populations : elle a conduit à enrichir la décision, mais aussi à la complexifier et l'allonger, sans apporter de solution définitive aux problèmes d'indétermination des choix publics et sociaux.

De nombreux textes visent à impliquer les populations et atteindre l'obtention de principes démocratiques par la mise en place de procédures, comme la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées, la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et de la protection de l'environnement, dite loi Bouchardeau, la loi Barnier du 2 Février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement instituant la Commission nationale du débat public, la loi SRU du 13 Décembre 2000 qui instaure une concertation préalable à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme ou la loi du 27 Février 2002 relative à la démocratie de Proximité imposant la création des commissions consultatives des services publics locaux chargées de veiller au respect de la participation

du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national.

Cet arsenal de dispositifs cherche à rendre la décision plus transparente et à faire valider les choix, voire à solliciter la participation des populations locales au processus de prise de décision. Conscients de la nécessité d'expression des citoyens à propos des projets publics, les décideurs cherchent à mettre en place des mécanismes de participation et de prévention des oppositions. Avec la montée des préoccupations de développement durable, la collecte des avis de la population est devenue une partie indispensable du projet public, comme en témoigne l'adoption de deux conventions internationales proclamant le rôle des citoyens dans la prise de décision : la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de 1998, et la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable de 1992, qui pose que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens* ».

### **Au cœur du processus décisionnel : les conflits d'infrastructures**

Les conflits jouent un rôle majeur tout au long de la prise de décision publique en matière de projets d'infrastructures. Leur existence, qui ne peut être réduite à un simple hasard ou à une résistance d'arrière-garde, n'a pu faire l'objet d'une éradication, en dépit de l'édiction des nombreuses règles de médiation ou des procédures de concertation.

Ces oppositions sont représentatives d'une perte de bien-être des populations, comme en atteste la perte de valeur des biens immobiliers consécutive aux dépréciations et impacts engendrés par certains projets. Des études ont mesuré l'incidence sur les valeurs immobilières de la construction des grands aéroports d'Amérique du Nord et d'Orly (Faburel et Marleyre, 2007), ou des infrastructures de traitement des déchets. On estime ainsi que la pollution de l'usine Métaleurop à Lille a entraîné une baisse de valeur de 29 % des biens immobiliers de la zone (Letombe et Zuindeau, 2005), ou que la construction de l'autoroute Francilienne a provoqué une très forte diminution de la valeur des habitations situées au voisinage au cours de la période 1985 – 1993 (Gravel et Trannoy, 2003). Ainsi, en s'opposant à un projet, ou en dénonçant l'oubli de leur association à sa construction, les acteurs locaux réintègrent leurs intérêts et leurs visions du développement dans le processus de décision publique, en le forçant à se réformer ou à prendre de nouvelles directions. Ils font valoir leur point de vue face à une décision qui leur paraît parfois teintée d'arbitraire ou non conforme à leurs intérêts.

Ces conflits se déclenchent sans cesse plus en amont de la chaîne de la décision publique car leurs instigateurs bénéficient des connaissances acquises au cours des processus d'essais et d'erreurs produits par les tentatives précédentes, qui les incitent à agir rapidement, dans l'espoir d'empêcher des projets contraires à leurs intérêts. On est dans un cas de conflits d'anticipation, qui passent le plus souvent par un recours aux tribunaux ou une médiatisation forte. Cette résistance correspond à une remise en question du principe même de la décision publique et de son acceptation par les parties prenantes, et conduit à une reconsidération des motifs et des expressions du choix public. La persistance de la conflictualité tout au long du processus décisionnel fait douter de la possibilité de mener à bien la décision territoriale sans oppositions constituées et sans manifestations de dissension.

### **Les relations de Proximité, un potentiel mobilisé très tôt**

On retrouve dans ce processus les éléments constitutifs des relations de Proximité Géographique et de Proximité Organisée, qui s'agencent au fil des étapes de la construction du choix public.

La mise en œuvre des liens de Proximité apparaît très tôt, dès la publicisation par la déclaration d'utilité publique. Interviennent alors les riverains, qui réagissent en fonction de leur ressenti en termes de Proximité Géographique subie ou recherchée. En cas de perception négative du projet présenté, la prise de parole collective (ou *voice*) est la mieux adaptée à la résistance face à des projets des pouvoirs publics, de taille importante et se réclamant d'une utilité publique. Elle va se traduire par la constitution et/ou la mobilisation de groupes d'opposants, le plus souvent des associations de défense de l'environnement ou du cadre de vie, qui se constituent à partir de deux ressources de la Proximité. Une Proximité Géographique subie entre les membres de l'association, face au projet proposé par les pouvoirs publics. Mais aussi une mobilisation des liens de Proximité Organisée, en particulier dans les projets de grande taille. Les instigateurs vont en effet faire appel aux ressources d'experts appartenant à d'autres associations confrontées à des situations similaires dans des lieux différents. Parfois même, des associations d'envergure nationale (LPO, eaux et rivières de Bretagne...) vont intervenir en leur nom propre, considérant que le cas est suffisamment intéressant ou emblématique pour justifier cet engagement.

C'est sur ces bases que s'engagent les processus conflictuels. Les membres des associations, qui se recrutent souvent dans des cercles déjà existants, vont se coopter (logiques d'appartenance et de similitude de la Proximité Organisée), affirmer leurs positions et leurs postures et chercher à recruter de nouveaux membres. Dans le même temps, se mettent en place des processus d'opposition, de négociation et de concertation, qui contribuent à tisser des liens entre les défenseurs et opposants des projets, qu'il s'agisse de l'exposé des motifs de discorde, ou des arguments échangés au sein des groupes de consensus ou des commissions de concertation. La mobilisation des deux Proximités permet ainsi, à partir des liens créés au cours des processus de conflits ou de concertation : 1) de consolider les réseaux d'opposants, 2) de mettre en place des concertations élargies. Les compromis obtenus au niveau local contribuent alors à assurer la viabilité des processus de gouvernance des territoires, et permettent la construction commune ou l'acceptation de projets porteurs de développement.

## **6. Agir sur le jeu des Proximités dans les territoires**

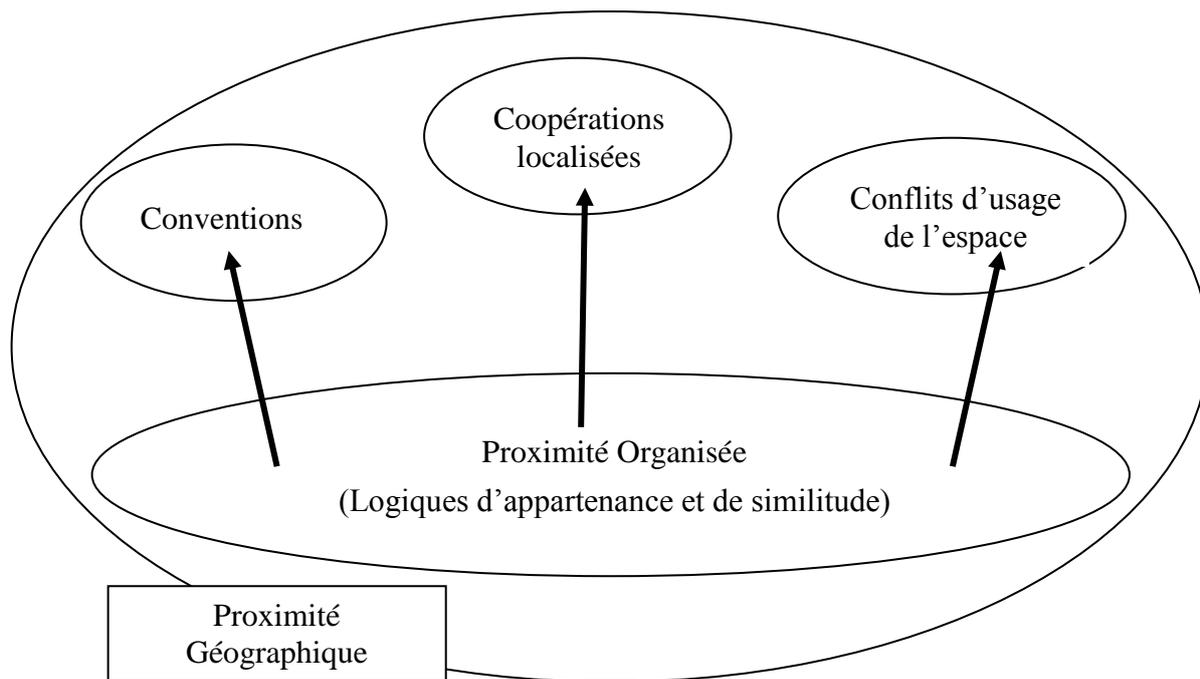
### **Proximités Géographiques et Proximités Organisées dans les modes de coordination territoriale**

Nous avons montré que les dispositifs de gouvernance des territoires sont constitués par un alliage complexe, qui repose sur des acteurs multiples et différents, des structures et des mécanismes de gouvernance, ainsi que des processus conflictuels et concertatifs fortement imbriqués. Il est temps de revenir, pour terminer, sur le rôle joué par les Proximités dans cet ensemble, et tout particulièrement sur la place qu'elles occupent dans ces épisodes de conflits et de concertation.

Les Proximités Géographique et Organisée constituent des potentiels neutres, auxquels on ne peut associer *a priori* de valeur éthique ou morale, mais qui peuvent faire l'objet de mobilisations ou d'activations par différentes catégories d'acteurs ou groupes d'acteurs. Tout comme les Proximités Géographiques, les Proximités Organisées se construisent, se défont et se recomposent en permanence. Ces changements s'effectuent à des rythmes plus ou moins élevés selon qu'il s'agit des logiques d'appartenance, les recompositions pouvant alors se révéler rapides au sein des réseaux de personnes, ou des logiques de similitude, le substrat des valeurs ou cultures communes évoluant plus lentement en raison de fortes permanences.

Les processus conflictuels et de concertation, ainsi que les conventions, s'élaborent à partir de ces deux logiques. Par exemple, les relations de coopération qui se mettent en place au moment de l'élaboration d'un SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux, liés aux Agences de l'eau), entre ses membres et parties prenantes, reposent sur des Proximités Organisées préexistantes mais dont les potentiels vont se voir mobilisés au service de la gestion concertée de l'eau. Il s'agit de relations d'appartenance, car les participants se rattachent à des groupes déjà constitués (producteurs, associations) ou plus informels, mais également de relations de similitude, faites de liens familiaux ou de références communes à des idéologies ou pratiques (par exemple en termes d'environnement ou d'agroécologie). La mobilisation des opportunités offertes par ces potentiels va contribuer à construire les relations de coopération et mettre en place des processus de négociation et de concertation autour des niveaux d'eau ou de l'accès à la ressource, dans un contexte de Proximité Géographique entre les acteurs.

Il en va de même pour les relations conflictuelles et pour les conventions. Les groupes antagonistes se constituent sur la base de logiques de similitude (un groupe adhérent à un discours pro-environnementaliste dans le cas de l'installation d'une centrale au gaz, alors que les adversaires se retrouvent plutôt dans des options de nature économique comme la promotion de l'emploi local) et d'appartenance (liens préexistants). Enfin, les conventions sont construites à partir des Proximités Organisées, autour desquelles se fondent des accords tacites provisoires. Comme le montre la figure 5, les logiques d'appartenance et de similitude de la Proximité Organisée se trouvent ainsi au fondement des trois modes de coordination locale. Elles contribuent à la construction des Proximités territoriales, et participent de la gouvernance des territoires.



**Figure 5 : Proximités et modes de coordination dans les territoires**

### **Éléments d'analyse du jeu des Proximités**

Pour analyser le jeu des Proximités, ainsi que leurs possibles activation et recomposition à des fins de gouvernance territoriale, appuyons-nous sur une série de cas d'écoles, ou de faits stylisés, qui permettent de décrire les modalités d'expression et de mobilisation des Proximités Géographique et Organisée à partir de situations emblématiques rencontrées au sein des territoires. Les situations envisagées se caractérisent par une mobilisation des potentialités des Proximités au profit de catégories ou de groupes d'individus qui les utilisent pour affirmer leur existence et agir en tant que parties prenantes d'un processus conflictuel ou de concertation.

Un acteur en position de gestionnaire pourra agir sur les potentiels offerts par ces Proximités, au cœur des concertations comme des conflits qui animent le territoire. Un conflit identifié comme potentiellement porteur de changements et d'innovations sociales devra être accompagné, pour limiter ses effets négatifs, liés notamment aux manifestations conflictuelles (voies de fait, non gestion d'un problème environnemental et accumulation d'effets négatifs, etc...), et pour optimiser la productivité des controverses en matière d'innovations sociales. On tentera aussi de faciliter l'émergence ou le renforcement de Proximités Organisées en favorisant des rapprochements, si une coopération semble susceptible d'apporter les changements nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés en termes de gouvernance territoriale. Soulignons encore qu'il s'agit non seulement de valoriser un capital existant en termes de Proximités, mais aussi d'en faire émerger de nouvelles, à l'échelle des problèmes posés et entre les parties prenantes, voire de faciliter l'élimination et/ou la recomposition de certaines Proximités qui s'opposent à l'ouverture d'un groupe d'acteurs à d'autres groupes, avec lesquels il est appelé à mieux coordonner ses actes.

Le raisonnement repose sur la réconciliation de deux tableaux, qui rendent respectivement compte de l'état des Proximités Géographiques recherchées et subies (en colonne), et des logiques d'appartenance et de similitude de la Proximité Organisée (en ligne). La force de la relation est indiquée par le nombre de croix (de 0 à XXX), la case étant grisée en cas d'absence ou d'insuffisance d'une des Proximités.

		Proximité Géographique	
		Recherchée	Subie
		(0)	(xxx)
		(0)	(xxx)

<b>Proximité Organisée</b>	<b>Appartenance</b>	(x)	(x)
	<b>Similitude</b>	(xx)	(xx)

Dans la figure 6, issue du croisement des deux tableaux, on constate l'absence de Proximité Géographique recherchée au niveau local (0 et case grisée), alors que les logiques d'appartenance (X) et de similitude (XX) de la Proximité Organisée se manifestent plus ou moins fortement, en conjonction avec une importante Proximité Géographique subie (XXX). Autant dire que des acteurs présentant des ressemblances importantes subissent les méfaits de la Proximité Géographique, comme dans le cas d'espionnage industriel par exemple.

		Proximité Géographique	
		Recherchée	Subie
<b>Proximité Organisée</b>	<b>Appartenance</b>	(x, 0)	(x, xxx)
	<b>Similitude</b>	(xx, 0)	(xx, xxx)

**Figure 6 : Exemple : absence de logique d'appartenance de la Proximité Organisée**

## La mobilisation des Proximités dans le cas de coopération entre acteurs

La Figure 7 décrit la situation la plus étudiée et la plus simple, dans laquelle des relations de coopération se mettent en place, au niveau d'un territoire, par le biais des interactions entre les acteurs locaux, qui s'engagent dans une concertation. Ces derniers sont fortement contraints par leur situation de Proximité Géographique (subie), qui impose une co-localisation, d'où les deux croix dans la colonne de droite. Mais ils peuvent également chercher à se rapprocher, voire à définir des périmètres communs de travail pour la protection de captages d'eau par exemple, ou encore vouloir développer des infrastructures permettant de diminuer des temps et coûts de transport, d'où la croix dans la colonne Proximité Géographique recherchée. La lecture en ligne, en termes de Proximité Organisée, a trait aux interactions de coopération, qui conduisent à discuter et à échanger. Les actions vont se co-construire à partir de la mobilisation des logiques d'appartenance et de similitude, selon que sont plutôt activées les interactions de type résiliaire ou les représentations et projections communes.

		Proximité Géographique	
		Recherchée	Subie

<b>Proximité Organisée</b>	<b>Appartenance</b>	(xx, x)	(xx, xx)
	<b>Similitude</b>	(xx, x)	(xx, xx)

**Figure 7 : La mobilisation des Proximités dans le cas de Coopération entre acteurs locaux**

On peut lier cette situation à la fonction régulatrice de la Proximité Organisée, aux vertus souvent soulignées dans la littérature, par exemple pour rapprocher les points de vue ou permettre aux acteurs de discuter et d'élaborer des projets communs. C'est sur cette base que les acteurs qui subissent une Proximité Géographique vont tirer avantage de leurs liens ou de leurs représentations communes pour mettre en place des processus de concertation.

Les coopérations permises par la Proximité Organisée reposent sur les logiques de similitude ou d'appartenance, qui la sous-tendent. Concernant la *logique d'appartenance*, les liens tissés au sein des réseaux se révèlent essentiels. L'appartenance à un même réseau, à une même organisation, permet d'entamer la discussion sur les règles à produire au sein d'un dispositif de concertation et de discuter des modalités techniques des arrangements à trouver. La Proximité Organisée présente ici une dimension volontariste forte. Jouant le rôle de restaurateur du lien social, elle peut être mobilisée pour aider à la résolution des conflits qui se posent en cas d'absence d'interactions. C'est son activation qui va permettre la restauration du lien, par la mise en place d'actions communes. Ainsi, les SAGE constituent une instance favorisant la création de rapports de Proximité Organisée, un espace favorable à la mise en discussion et à l'émergence des intérêts des acteurs, ainsi qu'à l'identification de leurs stratégies (Beurain, Longuépée, 2006).

Concernant la *logique de similitude*, la référence à des valeurs partagées s'avère essentielle. Elle renvoie avant tout à la possibilité de mettre en commun les expériences et les projections des acteurs locaux, afin de les faire adhérer à un projet collectif. A la différence de la logique d'appartenance, la mobilisation de la similitude conditionne l'acceptation de règles générales de dialogue, à l'origine du processus et indispensables à son démarrage. Elle permet ensuite la production de règles collectives, acceptées par toutes les parties prenantes, ainsi que de croyances et d'anticipations partagées par les acteurs, compromis provisoire et révisable qui permet de tracer un sentier commun à des collectifs. Les travaux portant sur les dynamiques de gestion concertée des espaces ruraux mettent ainsi en évidence le rôle déterminant du partage de représentations ou de valeurs communes dans l'élaboration des accords (Beuret, 2006). Elles sont utilisées pour engager une concertation visant à étoffer ces références communes : les Proximités Organisées sont à la fois une base et un produit de la concertation.

## **La mobilisation des Proximités dans le cas de Conflits d'usage de l'espace**

Les conflits d'usage de l'espace s'appuient avant tout sur une Proximité Géographique subie par les protagonistes du conflit (Figure 8 ; c'est la raison pour laquelle la case de Proximité Géographique recherchée, négligeable, est grisée). Elle s'impose à ces derniers en les contraignant à vivre dans des lieux rapprochés, qu'il s'agisse de situations de voisinage, de contiguïté ou de superposition. En ce qui concerne la Proximité Organisée, les parties prenantes vont essentiellement la mobiliser dans deux cadres très différents :

- pour fonder leurs alliances et établir des discours communs au sein des groupes opposés. L'activation des relations de Proximité Organisée permet ainsi d'affiner les points de vue et d'établir les propositions sur des bases communes ;

- pour tenter d'établir des ponts entre les parties opposées. Les rapprochements et les discussions qui se mettent en place vont reposer sur un fonds commun : les protagonistes des conflits se connaissent, appartiennent souvent à des mondes compatibles et à des réseaux de proches. On va s'appuyer sur les ressources offertes par la Proximité Organisée pour construire les négociations et accords futurs.

		Proximité Géographique	
		Recherchée	Subie
Proximité Organisée	Appartenance	(x, 0)	(x, xx)
	Similitude	(xx, 0)	(xx, xx)

**Figure 8 : La mobilisation des Proximités dans le cas de Conflits d'usage de l'espace**

Les conflits sont souvent portés par des groupes de personnes partageant des opinions communes, par exemple en matière d'opposition à des projets d'infrastructure, ce qui renvoie à la logique de similitude. Des habitants des mêmes lotissements périurbains se réunissent ainsi autour du partage de certains points de vue concernant leur cadre de vie (la demande de nature par exemple), considéré comme menacé. Dans un second temps, ils mobilisent leurs réseaux, leurs connaissances et leurs appuis pour tenter de se faire entendre, par exemple au niveau médiatique, par la rédaction de tracts ou de contenus sur Internet, ou encore par recours aux tribunaux. C'est la logique d'appartenance qui est activée. Toutes deux vont se renforcer ensuite au cours du processus conflictuel, avec la consolidation des liens entre protagonistes d'une association et l'affinement des contenus et discours utilisés dans les phases d'opposition. La mobilisation des potentiels de la Proximité Organisée permet ainsi de construire et de solidifier les groupes d'opposants.

Mais on peut également mobiliser la Proximité Organisée pour tenter de résoudre ou de prévenir les conflits, par l'apaisement des tensions entre usagers de l'espace. En effet, son substrat social met en jeu les capacités de coordination des acteurs, leur niveau d'interaction, ainsi que le jeu des institutions, qui vont être sollicitées par les protagonistes, voire entrer dans le processus conflictuel. La mobilisation des logiques d'appartenance et de similitude contribue ainsi à la production de compromis locaux plus ou moins provisoires, ainsi qu'à la gestion des tensions. Elle participe donc à l'atténuation des effets inducteurs de la Proximité Géographique en matière de conflictualité.

La Proximité Organisée joue alors aussi bien un rôle dans les phases de négociation que lors des recours aux tribunaux. Elle prend effet, pour l'essentiel, dans des moments de tensions, qui se déroulent en dehors des pics de conflictualité et au cours desquelles ses vertus sont convoquées pour assurer les processus de coordination, par la négociation ou par la concertation. Mais elle continue également à jouer en sourdine durant les phases hautes de conflictualité, et assure ainsi le lien social nécessaire à la reprise des négociations ou à la recherche de nouveaux accords. La négociation dépend alors des règles imposées au niveau local par les instances régionales, nationales ou supranationales, mais elle vise également à produire des règles à usage local, négociées et produites collectivement par les acteurs locaux.

La mobilisation de la Proximité Organisée au profit d'une gestion ou d'un apaisement des conflits environnementaux peut également passer par la construction de concertations et

d'accords volontaires (Bélis-Bergouignan et Cazals, 2006). En témoignent par exemple les démarches environnementales volontaires, « dispositifs en vertu desquels les entreprises s'engagent volontairement à améliorer leur performance environnementale » (Mormont et al., 1996), qui prennent la forme d'accords, de chartes environnementales, de codes de bonnes conduites... Ce sont alors les logiques d'appartenance qui se mettent en place, par le développement des relations entre acteurs et le renforcement d'un cadre réglementaire commun, avec la production de confiance aux différentes étapes du processus.

N'oublions pas les situations d'exit spatial (figure 9), dans lesquelles la Proximité Géographique subie et l'absence de liens de Proximité Organisée (période t0) peuvent pousser les acteurs qui ne trouvent pas de soutien suffisant à leurs projets ou à leurs demandes à quitter les lieux et à se délocaliser (t1). C'est le cas de Metaleurop, où une partie des protagonistes a préféré partir et vendre, face à l'impossibilité de trouver une solution locale au problème de pollution.

		Proximité Géographique	
		Recherchée (t1)	Subie (t0)
Proximité Organisée	Appartenance	(x, xx)	(0, xxx)
	Similitude	(x, xx)	(0, xxx)

**Figure 9 : Proximités et exit spatial**

### **Les comportements semi-coopératifs : Proximités et processus ségréatifs**

Abordons maintenant des situations plus particulières de mobilisation des Proximités, avec les comportements semi-coopératifs, qui traduisent la complexité des relations interpersonnelles ou intergroupes au sein des territoires. Nous entendons par ce terme le fait, pour une personne ou un groupe d'acteurs, d'entretenir des relations de coopération avec des personnes physiques ou morales relevant de la même Proximité Organisée, le plus souvent au sein d'un groupe d'appartenance, alors que leurs relations avec les personnes extérieures à ce groupe sont plutôt de nature non coopérative, voire franchement conflictuelles. C'est le cas des phénomènes ségréatifs, qui voient une communauté de personnes possédant des caractéristiques similaires ou comparables se localiser dans un espace restreint et homogène, s'opposant aux espaces voisins ou contigus habités par des populations possédant des caractéristiques socio-économiques ou culturelles différentes, voire très éloignées.

		Proximité Géographique	
		Recherchée	Subie
Proximité Organisée	Appartenance	(xx, 0)	(xx, xx)
	Similitude	(xx, 0)	(xx, xx)

**Figure 10 : La mobilisation des Proximités dans le cas de ségrégation sociale et spatiale involontaire**

La Figure 10 montre un cas proche de celui des conflits, en particulier parce que les personnes ou populations concernées subissent une contrainte de Proximité Géographique. Il s'agit de mobilisation des Proximités en situation de ségrégation sociale et spatiale involontaire. Par exemple les habitants des zones d'exclusion, ou les victimes des phénomènes relevant de la

justice environnementale, comme les habitants des ghettos soumis aux ruissellements de boues, subissent leur position spatiale et la violence qui leur est ainsi faite. Par ailleurs, leur relégation dans ces zones va souvent de pair avec la possession de caractéristiques communes relevant de la logique de similitude de la Proximité Organisée : origines sociales défavorisées, origines géographiques ou encore appartenances ethniques, qui signent une similitude forte. Enfin, ces caractéristiques de relégation spatiale et d'homogénéité des Proximités Organisées peuvent avoir tendance à se consolider et à se fixer encore plus intensément par la mise en place de processus circulaires de renforcement des croyances et des liens sociaux.

		Proximité Géographique	
		Recherchée	Subie
Proximité Organisée	Appartenance	(xx, xx)	(xx, 0)
	Similitude	(xxx, xx)	(xxx, 0)

**Figure 11 : La mobilisation des Proximités dans le cas de ségrégation sociale et spatiale volontaire**

Le cas des processus de ségrégations sociale et spatiale volontaires, du type *edge city* ou condominium, caractérisées par la réclusion volontaire de populations dans des enclaves dédiées est également intéressant (Figure 11). La Proximité Géographique y est recherchée par les acteurs, qui désirent se rapprocher et vivre ensemble, souvent dans des aires géographiques de taille réduite. Ils y retrouvent leurs proches, qui appartiennent aux mêmes réseaux sociaux, familiaux et amicaux (logique d'appartenance). Qui plus est, les personnes ainsi regroupées partagent un certain nombre de valeurs et de représentations du monde, ne serait-ce que la logique d'exclusion par rapport aux résidents « du dehors ». Ce sera par exemple des résidents riches, ou encore qui refusent la présence d'enfants, ou d'automobiles, activant ainsi des mécanismes que l'on peut juger parfois pervers mais qui relèvent de la logique de similitude de la Proximité Organisée.

### Les problèmes liés à l'absence ou à la faiblesse de Proximité Organisée

Après la mobilisation des attributs ou potentiels des Proximités, il est temps de se pencher sur les problèmes et déficits de coordination causés par leur insuffisance, et tout particulièrement celle de Proximité Organisée, ou ses difficultés de mobilisation. Cette faiblesse peut constituer un obstacle majeur à la mise en place de rapports de coopération, comme à la constitution de groupes de parties prenantes dans le cadre d'une relation conflictuelle.

Les deux cas emblématiques sont représentés dans la Figure 12. Il s'agit, respectivement :

- de l'insuffisance de liens de Proximité Organisée, qui vient contrecarrer les espoirs de coopération ou de négociation et remettre la violence ou l'exit au centre du jeu. Cette insuffisance peut conduire les acteurs locaux à renoncer à toute concertation ou négociation et à poursuivre leur opposition en vue de faire triompher leurs points de vue. Mais aussi entraîner parfois une partie des acteurs à entrer dans des logiques de sortie du territoire, considérant qu'il n'est pas possible de rester sur place et de construire des compromis suffisants pour envisager des projets de développement communs. Difficilement réversible, le coût de la faiblesse de la Proximité Organisée est alors énorme ;

- des difficultés de mobilisation des potentiels de cette même Proximité, dues à un concernement insuffisant des acteurs ou à une difficulté à s'engager dans l'action. L'impossibilité de mobilisation des potentiels de Proximité Organisée va conduire aux mêmes

impasses que son absence, créant les conditions d'une conflictualité forte et sans grande chance d'issue en termes de négociation, ou d'un exit, changement de secteur d'activité ou abandon du territoire, qui perdra ainsi une partie de ses forces vives.

		Proximité Géographique	
		Recherchée	Subie
Proximité Organisée	Appartenance	(0, x)	(0, x)
	Similitude	(0, x)	(0, xxx)

**Figure 12 : Absence ou faiblesse extrême des liens de Proximité Organisée**

Dans ces situations d'absence ou de faiblesse extrême des liens de solidarité ou des représentations partagées, les acteurs sous contrainte de Proximité Géographique vont subir des tensions, entrer dans des relations de nature conflictuelle, voire abandonner la partie et jouer l'exit, qui signe la fin de la Proximité territoriale. Cette dernière solution apparaît quand des individus ne partagent pas les mêmes logiques de similitude ou d'appartenance, c'est-à-dire souffrent de l'absence de lien qui leur permettrait de trouver ensemble des ressources ou des solutions pour résoudre la contrainte exercée par la Proximité Géographique.

C'est le cas de la gestion volumétrique de l'eau dans le bassin de la Charente (Granjou et Varin, 2006). Les acteurs locaux, situés au sein du même périmètre et subissant des contraintes très semblables liées au poids de l'irrigation sur la ressource en eau, sont tous concernés par ce problème. Toutefois, ils peinent à trouver une solution acceptable car leurs représentations divergent et ils ne peuvent s'accorder autour d'un projet commun, en particulier concernant les questions d'irrigation du maïs. Ils subissent ainsi une contrainte de Proximité Géographique, qui les oblige au contact, alors que leurs préférences sont contradictoires et qu'ils ne possèdent pas de mode d'expression et de coordination permettant de dépasser les tensions qui les opposent. Quand il s'avère impossible de déménager ou de changer de voisinage, les oppositions s'aiguisent. En raison de l'absence ou de la faiblesse des interactions naissent des conflits, sous l'effet d'une amplification des tensions ou suite à l'apparition d'événements nouveaux, épisodes de pollution, construction d'infrastructures...

On trouve une situation voisine avec la gestion des eaux de pluie en ville (Carré et al., 2006). Alors que les habitants subissent ensemble les désagréments d'une Proximité Géographique très forte, les problèmes n'engendrent généralement pas pour autant, dans le cas français, de processus de mise en débat ou de construction commune. Les riverains font rarement preuve de solidarité entre amont et aval et ne sentent pas de concernement général face à cette question. Loin de constituer un facteur de solidarité sociale ou d'occuper une place dans les discours et projets des élus locaux la gestion de l'eau est plutôt source de conflits, l'absence de Proximité Organisée se révélant dommageable à la mise en place d'actions ou de projets.

On constate ainsi que les Proximités Organisées restent souvent à construire, qu'il s'agisse de la mise en réseau des acteurs, de l'élaboration d'un langage commun ou de projets d'aménagement concertés. Ici encore, si la mise en réseau des acteurs, le partage de règles et d'instruments peuvent se réaliser à force d'interactions (logique d'appartenance), il est bien plus difficile de construire une représentation partagée d'un projet de long terme (logique de similitude). Les auteurs appellent à la gestion collective des questions environnementales et à la création d'organisations locales susceptibles de les prendre en main et d'y apporter des réponses construites sur la base d'accords et de règles admises par les producteurs et les acteurs locaux concernés, ce qui est loin d'être acquis... Aviles Benitez et Roque (2005)

pointent ainsi les différences entre les cas de gestion des ressources naturelles par l'agriculture marqués par la faiblesse de la Proximité Organisée et ceux dans lesquels la gestion intentionnelle de l'environnement repose, avec un certain succès, sur la mobilisation des potentialités de cette même Proximité. De manière générale, on constate que les Proximités Organisées qui marquent l'agriculture contemporaine sont loin d'être adaptées aux enjeux nouveaux de l'agro écologie et de la multifonctionnalité des territoires. La modernisation de l'agriculture et les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 ont entériné un principe de cogestion entre l'Etat et les organisations sectorielles agricoles. Le modèle de Proximités privilégié, interne au secteur agricole, voire même à certaines organisations professionnelles (viande bovine, lait...) s'est construit aux dépens de Proximités Géographiques et intersectorielles, devenues aujourd'hui nécessaires.

## **Gérer la conflictualité et construire des Proximités Organisées : des leviers pour la gouvernance**

L'examen de ces situations et faits stylisés révèle que l'alliance des Proximités Organisées et Géographiques constitue un facteur essentiel dans le cadre d'un processus de gouvernance territoriale. Certaines situations sont favorables à une coopération, d'autres clairement défavorables, et nous avons même vu que la construction d'accords n'est pas toujours la voie la meilleure pour envisager les changements radicaux qui s'avèreraient nécessaires.

Certains exemples montrent clairement qu'il est possible de faciliter la construction de Proximités Organisées, quelle que soit la situation initiale, à condition de se donner le temps nécessaire et de prendre la peine d'identifier des supports de rapprochement loin d'être évidents. Dans le cas de conflits entre agriculteurs et ostréiculteurs autour de la pollution de l'eau en ria d'Etel, le futur maire de la commune, lui-même agriculteur, a joué un rôle clé de traduction entre des groupes d'acteurs cohabitant dans une Proximité Géographique subie mais attachés à des Proximités Organisées distinctes, en termes d'appartenance et de similitude. Il n'est pas anodin de constater que le premier support de rapprochement ait été des rencontres « paysans de la terre, paysans de la mer », organisées autour du seul élément identifié par le traducteur comme susceptible de produire une convergence : une façon de vivre son métier en fonction des rythmes naturels, d'autant plus favorable à la construction d'une Proximité Organisée qu'elle différencie les deux catégories concernées des autres usagers du territoire. Dans le cas de conflits entre agriculteurs-éleveurs sédentaires et éleveurs peuhls transhumants, en zone sahélienne, c'est un opérateur externe qui a cherché un support de rapprochement entre des groupes que tout sépare (culture, langue, mode de vie...) mais qui subissent une Proximité Géographique très temporaire : les couloirs de transhumances sont mis en culture par des agriculteurs en quête de terre, provoquant des conflits d'une extrême violence. L'opérateur en situation de traducteur a établi, avec chaque groupe, des portraits de famille dont il ressort un embryon de vécu commun, les uns et les autres ayant subi les grandes sécheresses d'une façon tout aussi dramatique. Il a exploité ce support de rapprochement pour tisser des liens ténus, qui se renforceront au gré de contacts répétés, jusqu'à ce que puissent être envisagées des Proximités Organisées fondées sur la similitude.

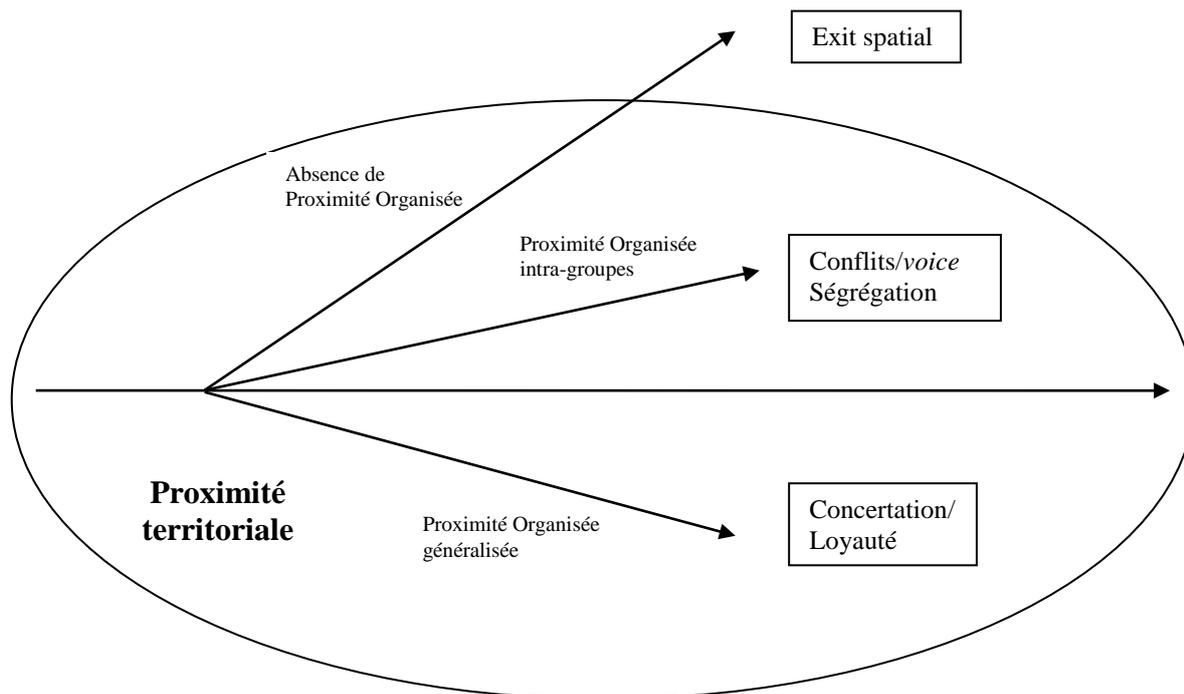
## **Conclusion**

*Tout changer pour que rien ne change.* Rendus au bout du parcours, la judicieuse assertion de Tancredi nous renvoie à la solide résilience des territoires, ainsi qu'à leur capacité à faire face à des bouleversements qui sont autant de mues, le plus souvent initiés par les acteurs eux-mêmes en réponse à des impulsions internes ou extérieures. Nombreuses et variées, les manifestations de permanence des territoires, tout comme les chemins à emprunter pour favoriser leurs dynamiques de développement, sont marquées par l'imagination des parties prenantes et par le renouvellement des trajectoires de projets. Dans tous les cas, l'énergie déployée pour faire vivre les territoires et évoluer leur gouvernance se révèle immense.

Nous avons désiré, dans cet ouvrage, ouvrir la boîte des Proximités territoriales et y apporter un supplément d'opérationnalité, à partir d'une réflexion autour de deux notions phares : la gouvernance et les dynamiques de développement des territoires. En effet, l'administration de ces derniers et le pilotage des logiques d'action et des politiques locales reposent sur les processus de gouvernance et, de manière croissante, sur l'implication de différents groupes d'acteurs aux projets à la base des dynamiques territoriales. Nos questionnements ont porté sur la place et le rôle joué par les Proximités dans les processus de développement des territoires, ainsi que sur les facteurs pouvant contribuer à la naissance et à l'extension de nouvelles Proximités, favorables aux mécanismes de gouvernance et donc à leur émergence et à leur succès.

Nous avons pu, à travers de nombreux exemples de terrain, éclairer les liens existant entre les différentes catégories de Proximités et les territoires, et mettre en évidence le rôle joué par les Proximités Géographiques et Organisées dans les processus de gouvernance territoriale. Ces Proximités sont au cœur des dynamiques coopératives et d'opposition qui animent les territoires, qu'elles prennent la forme de conventions, de concertations ou de conflits. Elles favorisent le regroupement des personnes et l'action collective mais, dans le même temps, peuvent contribuer à cliver les territoires et pousser à la constitution des groupes qui s'isolent ou ne sont plus en mesure de communiquer.

La figure 13 fournit une illustration schématique du rôle joué par les Proximités dans les processus de gouvernance et de développement des territoires. Ces derniers sont conditionnés par les mécanismes concertatifs et conflictuels, qui constituent les deux moteurs de la gouvernance, et s'appuient dans le même temps sur la mobilisation des Proximités, au premier rang desquelles la Proximité Géographique. A la situation souvent décrite de la concertation, qui fait reposer la dynamique des projets sur la conjonction des Proximités Géographiques et Organisées, répondent d'autres dynamiques, qui poussent à l'opposition, sur la base de Proximités Organisées limitées à des groupes particuliers d'acteurs du territoire. Ce sont les conflits, qui conduisent à une révision des plans de développement et font naître de nouveaux chemins, ainsi que les processus de ségrégation, qui peuvent fragmenter les territoires, attenter à leur cohérence et ralentir leurs dynamiques de croissance, par l'absence d'adhésion générale à un projet. Enfin, l'impuissance à faire naître ou à maintenir des Proximités Organisées signifie la sortie du territoire, et donc de la Proximité Géographique, d'une partie des acteurs, avec la promesse de reconfigurations futures, ou le plus souvent l'apparition de processus d'atonie et de déprise.



**Figure 13 : Présence et insuffisance des liens de Proximité**

Si les Proximités Géographiques et Organisées jouent un rôle central, comment agir pour les faire naître, les faire évoluer, et favoriser leur recomposition au gré des nouveaux enjeux ? Certes elles se reconstituent en partie d'elles-mêmes, mais leur ajustement reste empreint d'une forte inertie. Et elles créent parfois des blocages, fracturant le territoire et cloisonnant les groupes et les acteurs qui devraient le gouverner et le développer ensemble.

Il est possible de créer et de dynamiser le jeu des Proximités. C'est le rôle des traducteurs, animateurs ou médiateurs territoriaux qui, avant de penser à la construction d'accords, doivent faciliter les rapprochements et favoriser la construction de nouvelles Proximités. Alors qu'un accord est une clé, qui ouvre une porte et répond à une question donnée, posée au moment t, le trousseau des Proximités offre des possibilités de résolution de problèmes multiples de coordination. Dynamiser le jeu des Proximités, c'est faciliter la traduction, les rapprochements et la construction de langages communs, autant d'éléments qui supporteront les initiatives prises conjointement par certains acteurs du territoire et l'émergence d'un ensemble de coordinations tacites ou explicites. Toute Proximité nouvelle étant destinée à se recomposer à terme, au gré de l'apparition de nouveaux enjeux et de nouvelles échelles d'action, l'appui permanent à l'évolution des Proximités est un levier essentiel de la dynamique territoriale.

Tout changer, tout renouveler, pour maintenir l'effectivité de la gouvernance des territoires, à mesure que ces derniers évoluent et se transforment, c'est aussi se projeter dans l'avenir, dans un exercice qui, loin d'être vain, reste au fondement de la résilience et du développement des territoires.

## Terrains d'analyse et faits stylisés

Les travaux mobilisés à titre d'exemples dans cet ouvrage et présentés sous forme de faits stylisés concernent à titre principal les espaces ruraux et périurbains, dans leurs dimensions agricoles et environnementales. Longtemps défini comme le milieu naturel aménagé par et pour l'agriculture, l'espace rural est (re)devenu multifonctionnel : c'est aussi un paysage, un patrimoine, un espace de loisirs pour nombre d'usagers. L'OCDE (2001) souligne ainsi « l'existence de produits multiples, de base et autres, qui sont conjointement produits par l'agriculture », mais également « le fait que certains produits autres présentent les caractéristiques d'externalités ou de biens d'intérêt public, le résultat étant que les marchés de ces biens n'existent pas ou fonctionnent mal ».

Face aux défaillances de la coordination par le marché, l'économie de l'environnement propose des mesures d'internalisation des externalités, en particulier par des paiements compensatoires, par exemple proposés dans les mesures agri-environnementales. Mais ces mesures ont leurs limites, liées à leurs coûts de mise en œuvre, au fait que ces incitations s'adressent à des agents individuels alors que beaucoup d'effets externes sont produits collectivement et aussi que les demandes sont différenciées d'un territoire à un autre : des coordinations non marchandes sont donc indispensables et passent par des interactions entre les agents en vue de la construction de nouvelles règles et de l'évolution des pratiques agricoles en fonction des demandes. C'est ce que souligne le rapport du Ministère de l'agriculture (2009) qui plaide pour un nouveau modèle agricole français. « Il faut penser les politiques et les pratiques à l'échelle des territoires, dans la diversité de leurs potentiels et de leurs enjeux. Ce sont des stratégies collectives et concertées, plus favorables à l'environnement qu'une simple juxtaposition de démarches individuelles, qu'il convient de développer ».

Comment penser et construire de telles stratégies ? Nous avons conduit des travaux visant à identifier et analyser les coordinations non marchandes qui existent entre les agriculteurs et les autres usagers des territoires ruraux, leur articulation avec les coordinations marchandes, leurs limites et les voies et moyens envisageables pour les améliorer. L'étude des coordinations conventionnelles, autour de systèmes d'élevage en Bretagne, nous a permis d'identifier des conventions, d'analyser leurs dynamiques et leurs limites. Nos travaux ont également porté sur des coordinations explicites par la concertation, notamment dans des territoires péri-urbains et littoraux en mutation rapide, soumis à la pression d'un grand nombre d'usages concurrents. Après avoir étudié des cas de coordination autour d'un bien d'environnement donné (par exemple l'eau, enjeux de coordinations entre agriculteurs et ostréiculteurs dans des bassins versants côtiers), puis à l'échelle de territoires (avec de multiples conflits et concertations en interaction), nous avons mené des analyses comparative plus larges, à l'échelle nationale (par exemple 298 initiatives territoriales de concertation soutenues par la Fondation de France dans le cadre de son programme « ensemble pour gérer le territoire », dont une partie concerne l'agriculture) et internationale. Nous nous sommes enfin intéressés à l'articulation entre concertations et conflits et au passage de l'un à l'autre, sur plusieurs terrains situés en Bretagne, mais aussi en Amérique Latine et du Nord.

Ces travaux méritaient d'être rapprochés de recherches conduites en parallèle, sur la conflictualité. Pour les mener à bien et face à l'absence de données sur les conflits, nous avons construit un programme d'étude, dans le but d'acquérir des informations sur les conflits d'usage de l'espace en France, et sur leurs caractéristiques principales. La recherche

implique différentes disciplines: économie spatiale et des organisations, sciences juridiques, géographie humaine, psychosociologie, sociologie rurale et des interactions, sciences de gestion, agronomie. Elle fait appel à un groupe d'une vingtaine de chercheurs appartenant à des organismes de recherche publique : Universités Dauphine, Dijon, Poitiers, Montpellier, INRA, Cemagref, CIRAD, CNRS, Engref, Enitac, AgroParistech. Le travail est fondé sur des études de terrain menées sur des zones choisies pour leur caractère représentatif de la diversité du territoire français (villes, espaces ruraux, périurbain, zones périphériques ; Sud, Nord, Est, Ouest ; littoral, montagne, plaines ; zones fortement et peu peuplées ; aires industrielles, agricoles, résidentielles, de loisir), et des problématiques environnementales (pollutions, pression anthropique, protection du littoral, ville durable, qualité de l'eau), sociales (mobilités, résidentialisation, ségrégation, pauvreté, précarité) et économiques (question foncière, développement local, non développement, progression résidentielle).

Ces recherches apportent des éléments sur la dynamique des Proximités et sur les possibilités pour les influencer. En cela, elles contribuent à répondre à une question posée par l'agriculture contemporaine, celle de son décloisonnement et de sa « reterritorialisation ». En effet, les Proximités Organisées qui marquent l'agriculture sont loin d'être adaptées aux enjeux de l'environnement et de la multifonctionnalité, la modernisation de l'agriculture et les lois d'orientation agricole de 1960 et 62 ayant entériné un principe de cogestion de l'agriculture entre l'Etat et les organisations sectorielles agricoles. En conséquence, le modèle de Proximités Organisées privilégié est de nature sectoriel, voire infra-sectoriel avec une structuration par filière et s'est construit aux dépens de Proximités et coordinations intersectorielles, devenues aujourd'hui nécessaires et que nous étudions dans cet ouvrage.

## **Bibliographie**

- Bache I., M. Flinders (eds.), 2004, *Multi-level governance*, Oxford University Press, New York.
- Bell D., Gray T., & Haggett C., 2005, The 'social gap' in wind farm siting decisions: explanations and policy responses, *Environmental Politics*, 14, 4, pp. 460–477.
- Bélis-Bergouignan M.C., Cazals C., 2006, Démarches environnementales volontaires, conflit d'usage et Proximité. Le cas de la viticulture et de l'arboriculture fruitière, *Développement Durable et Territoires*, n° 7.
- Bertrand N., Moquay P., 2004. La gouvernance locale, retour à la Proximité, *Economie Rurale*, 280, pp. 77-95.
- Beuret J.E. 2010. De la négociation conflictuelle à la négociation concertative : un point de passage transactionnel, *Négociations*, 1, pp 45-60.
- 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., 1999. Petits arrangements entre acteurs : les voies d'une gestion concertée de l'espace rural, *Natures Sciences Sociétés*, Vol.7, n°1, janvier-mars 1999, p. 21-30.
- Beuret J.E., 1997, L'agriculture dans l'espace rural: quelles demandes pour quelles fonctions?, *Economie Rurale*, n°242, pp 45-52.
- Beuret J.E., Cadoret A., 2010. *Gérer ensemble les territoires : vers une démocratie coopérative*. Editions Charles Leopold Mayer, Paris, 225p.
- Blatrix C., 2002, Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective, *Politix*, pp. 79-102.
- Bonnieux F., 1998, Principes, mise en œuvre et limites de la méthode d'évaluation contingente, *Economie Publique*, Vol.1, pp.47-85.
- Boschma, R.A., 2005, Proximity and innovation. A critical assessment, *Regional Studies*, 39, 1, pp. 61-74.
- Bouba Olga O., Grossetti M., 2008, Socio-économie de la Proximité, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, 311-328.
- Bourque D. (2008) *Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés*, Presses de l'Université du Québec, Collection Initiatives, 142 pages
- Boyer R., Orlean A. 1994. Persistance et changement des conventions : deux modèles simples et quelques illustrations, in Orlean A. (ed.), *Analyse économique des conventions*, PUF, pp. 219-247.
- Cadoret A., 2011, Quelle durabilité des formes de régulation des conflits littoraux? *Vertigo*, Juillet, Numéro hors-série 9.
- Cadoret A., Foulquier E., Guineberteau T., Lamberts C., & Trouillet B., 2008, L'évaluation du phénomène conflictuel des territoires : un enjeu méthodologique, un enjeu pour l'action publique territoriale. Réflexions et expériences sur des espaces littoraux et maritimes, colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, Rimouski, 25-27 aout.
- Candau J., Deuffic P., 2009. Une concertation restreinte pour définir l'intérêt général des espaces forestiers : regard sur un paradoxe. *VertigO*, Hors Série 6, Décembre.
- Cans C., 2006, Les territoires pertinents de l'administration de l'environnement : critères et variables, in Foucher K. et Romi R. (eds.), *La décentralisation de l'environnement : Territoires et gouvernance*, Presses Universitaires d'Aix Marseille.
- Caron P., 2005, A quels territoires s'intéressent les agronomes ? Le point de vue d'un géographe tropicaliste, *Natures Sciences Sociétés* n°13, pp. 145-153.
- Carré C., Deroubaix J. & Chouli E., 2006, Les recompositions territoriales de l'action publique à l'aune de la Proximité : le cas de la gestion des eaux de pluie en ville, *Développement Durable et Territoires*, N°7.

- Carrincazeaux Ch., Lung Y. & Vicente J., 2008, The Scientific Trajectory of the French School of Proximity: Interaction- and Institution-based Approaches to Regional Innovation Systems, *European Planning Studies*, 16, 5, 617-628.
- Chamboredon J.C., Lemaire M., 1970, Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement, *Revue Française de Sociologie*, XI, p. 3-33.
- Charmes E., 2011, *La Ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Chia E., Torre A. & Rey-Valette H., 2008, Vers une «technologie» de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires, *Norois*, Vol. 209, n°4, 167-177.
- Coase R.H., 1960, The problem of social cost, *Journal of law and Economics*, vol.3, pp 1-44.
- Colletis G., Pecqueur B., 1993, Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, pp. 489-508.
- Courlet C., 2002, Les systèmes Productifs Localisés : un bilan de la littérature, *Etudes et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement*, 2002, 33, pp 27-40.
- Darly S., Torre A., 2008, Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France (résultats à partir d'analyses de la presse quotidienne régionale et d'enquêtes de terrain), *Geocarrefour*, vol. 83, n°4, 307-319.
- Darré J.P., 1999. *La production de connaissances pour l'action : arguments contre le racisme de l'intelligence*. Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris.
- Dupont Ch., 2006, Coopérer pour s'entendre ou s'affronter pour vaincre ? Entretien avec Christophe Dupont, *Négociations*, Vol.1, n°5, pp. 93-114.
- Faburel G., Maleyre I., 2007, Le bruit des avions comme facteur de dépréciations immobilières, de polarisation sociale et d'inégalités environnementales - le cas d'Orly, *Développement Durable et Territoire*, Dossier 9: Inégalités écologiques, inégalités sociales.
- Favereau O., 1989, Marchés internes, marchés externes, *Revue Economique* n°2, pp 273-328.
- Foulquier E., 2009, Tensions, conflits et gouvernance dans les ports de commerce français (2004-2007), in Damien M.M., Marcadon J. (eds.), *Les ports européens et la mondialisation. La réforme française*, Ed. L'Harmattan, 178p.
- Gallaud D., Torre A., 2006, Les Réseaux d'Innovation sont-ils localisés ? Proximité et diffusion des connaissances (le cas des PME de l'« agbiotech »), in Rallet A., Torre A. (eds), *Quelles Proximités pour innover ?*, L'Harmattan, Collection Géographies en Liberté, Paris.
- Gilly J.P., Torre A. (Eds) (2000) *Dynamiques de Proximité*, L'Harmattan, Paris, 310 p.
- Glazer A., Konrad K.A., (eds), 2005, *Conflict and Governance*, Springer Verlag, 201p.
- Gomez P.Y. (1994) *Qualité et théorie des conventions*, *Economica*, 251 p.
- Granjou C., Varin P., 2006, Organiser la Proximité entre usagers de l'eau : le cas de la Gestion Volumétrique dans le Bassin de la Charente, *Développement Durable et Territoires*, n° 7.
- Gravel N., Trannoy A., 2003, Faut-il continuer à construire des autoroutes autour des grandes villes ? Le cas de la Francilienne Nord, in Pumain D. et Mattéi (eds), *Données Urbaines 4*, Anthropos, Paris.
- Habermas J., 1978, *Raison et légitimité : problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Paris, Payot, 214 p.
- Hervieu B., 1993. *Les champs du futur*. Paris, Bourin, 172 p.
- High, C., Nemes G., 2007, Social learning in LEADER: Exogeneous, endogeneous and hybrid evaluation in rural development, *Sociologia Ruralis*, 47, no. 2, 103-119.
- Hirschman A.O., 1970, *Exit, Voice and Loyalty - Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge (MA), Harvard University Press. 176 p. traduction française (1995): *Défection et Prise de Parole*. Paris, Fayard. 212 p.

- Hooghe L., Marks G., 2001, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Jeanneaux P., Perrier-Cornet P., 2009, La contestation locale des décisions publiques et les conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains français, *Economie Appliquée*, vol. LXII, n° 4, pp. 157-182
- Kirat Th., Torre A. (eds), 2008, *Territoires de Conflits. Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*, L'Harmattan, Paris.
- Kooiman J., 2000, Societal governance: levels, modes, and orders of social-political interaction, in Pierre J. (ed), *Debating Governance. Authority, steering and democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Kramer R.M., Specht H., 1983, *Readings in Community Organizations Practice*, Prentice Hall College, 444p.
- La Branche S., 2009. L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation, *VertigO*, Vol. 9, n°1, mai 2009.
- Lacour C., Delamarre A., 2003, *Quarante ans d'aménagement du territoire*, La Documentation Française, Territoires en Mouvement, 153p.
- Lascoumes P., 1995, Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement, *Revue française de science politique*, 396-419
- Lascoumes P., Le Gales P., 2010, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris.
- Leloup F., Moyart L. & Pecqueur B., 2005, La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie, Economie, Société* 2005/4, Vol.7, p. 321-332.
- Leroux I., 2006, Gouvernance territoriale et jeux de négociation. Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique, *Négociations*, 2, p.83-98.
- Letombe G., Zuideau B., 2005, Impact d'un établissement industriel polluant sur les valeurs immobilières de Proximité: le cas de Metal Europe-Nord, *Economie Appliquée*, tome LVIII, No.4, pp. 161-191.
- Levy J., Lussault M., 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, éd. Belin, Paris
- Marshall A., 1898, *Principles of economics*. Traduction française de F. Sauvaire Jourdan et F. Savinien Bouissy, 4<sup>ème</sup> édition (1971), Paris, Librairie de droit et de jurisprudence.
- Mermet L., 2007, Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs, in Revel M. et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, pp. 369-380.
- Mormont M., Mougnot C. & Dasnoy C., 2006, La participation, composante du développement durable : quatre études de cas. *VertigO*, vol.7, n°2.
- Nonjon M. 2006. *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, Thèse pour le doctorat en science politique de l'université de Lille 2, 438 p. + annexes.
- OCDE, 2001, *Multifonctionnalité. Elaboration d'un cadre analytique*, OCDE, Paris, 29 p.
- OCDE, 2009a, *Region at the glance*, OCDE, Paris, 255 p.
- OCDE. 2009b, *The role of agriculture and farm household diversification in the rural economy: Evidence and initial policy implications*, OCDE, Paris, 144 p.
- Orlean A., 1994, Vers un modèle général de la coordination économique par les conventions, in Orlean A. (ed.), *Analyse économique des conventions*, PUF Economie, pp 9-40.
- Pecqueur B., 1992, *Le développement local*, Alternatives Economiques, Syros, 132p.
- Pelletier M., Joerin F., Kestens Y. & Villeneuve P., 2010, Conflict Activity in the Neighborhoods of Quebec City (Canada), 1989–2000, *Applied Spatial Analysis and Policy*, Volume 4, Number 3, 173-199
- Pierre J. (ed.), 2000, *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, 251 p.

- Plante S., Boisjoly J. & Guillemot J., 2006, Gestion intégrée des îles habitées de l'estuaire du Saint-Laurent (Québec) et développement territorial : l'expérience de la mise en œuvre d'un comité de gestion intégrée à l'Isle-aux-Coudres, *VertigO*, Vol.7, n°3
- Rallet A. (2002), L'Economie de Proximités. Propos d'étapes, *Etudes et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement*, 2002, 33, pp 11-26.
- Rallet A., Torre A., 2004, Proximité et localisation, *Economie Rurale* n°280, mars-avril 2004, pp 25-41.
- RERU, 1993, *Economie de Proximités*, N° spécial de la Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 3.
- RERU, 2008, *La Proximité, 15 ans déjà !*, N° spécial de la Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 3.
- Sack R., 1986, *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Simard J.F., Chiasson G., 2008, La gouvernance territoriale, un nouveau regard sur le développement, *Canadian Journal of Regional Science*, XXXI, pp. 455 – 471.
- Simoulin V., 2007, La gouvernance territoriale: dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles, in Pasquier R., Simoulin V. & Weisbeins J., *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories. Droit et Société* vol 44, L.G.D.J. Ed., pp. 13-32.
- Süsskind L., Pekar-Lempereur A. & Duzer Y., 2010, *Faciliter la concertation. A bon processus, bon consensus*. Eyrolles, éditions d'Organisation
- Tiebout C.M, 1956, A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424.
- Touzard H., 2006, Consultation, concertation, négociation : une courte note théorique, *Négociations*, n°5, 1, pp 69-74
- Torre A., 2006, Clusters et systèmes locaux d'innovation. Un retour critique sur les hypothèses naturalistes de la transmission des connaissances à l'aide des catégories de l'Economie de la Proximité, *Régions et Développement*, n°24, 15-44.
- Torre A., 2008, On the role played by temporary geographical proximity in knowledge transfer, *Regional Studies*, vol. 42, n°6, 869-889.
- Torre A., 2010, Jalons pour une analyse dynamique des Proximités, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, 409-437.
- Torre A., Aznar O., Bonin M., Caron A., Chia E., Galman M., Guérin M., Jeanneaux Ph., Kirat Th., Lefranc Ch., Melot R., Paoli J.C., Salazar M.I. & Thinon P., 2006, Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, 415-453.
- Torre A., Caron A., 2005, Réflexions sur les dimensions négatives de la Proximité : le cas des conflits d'usage et de voisinage, *Economie et Institutions*, Nos 6 & 7, 183-220.
- Torre A., Melot M., Bossuet L., Cadoret A., Caron A., Darly S., Jeanneaux Ph., Kirat Th., Pham H.V., 2010, Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Eléments de méthode et de repérage, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 Numéro 1, avril.
- Torre A., Traversac J.B. (eds), 2011, *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems*, Springer Verlag, Heidelberg & N. York.
- Torre A., Zuideau B., 2009, Les apports de l'économie de la Proximité aux approches environnementales : inventaire et perspectives, *Natures Sciences Sociétés*, 17, 349-360.
- van der Ploeg J.D., Renting H., Brunori G., Knicken K., Mannion J., Marsden T., de Roest K., Sevilla Guzman E. & Ventura F., 2000, Rural Development: from practices and policies towards theory, *Sociologia Ruralis*, 40, 4, 391-408.
- Viard J., 2006. *Éloge de la mobilité - Essai sur le capital temps libre et la valeur travail*, Éditions de l'Aube, Paris, 205 p.

Wettenhall R., 2003, The rhetoric and reality of public-private partnerships, *Public Organization Review*, 3, 1, 77-107.

Zimmermann J.B., 2008, Le territoire dans l'analyse économique. Proximité Géographique et Proximité Organisée, *Revue Française de Gestion*, 184, 4, pp. 105-118.

## Index

Action publique	3, 15, 16, 17, 18, 30
Concertation	2, 3, 4, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 27, 28, 29, 30, 31, <b>32</b> , 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 45, 49, 50, 51, 53, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 71, 73
Conflit	2, 3, 6, 8, 10, 14, 15, 19, 22, 28, <b>29</b> , 31, 32, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 68, 69, 71
Conflit d'anticipation	<b>28</b> , 44, 48
Conflit d'usage	19, 41, <b>42</b> , 44, 45, 46, 47, 49, 64, 65
Conflit de voisinage	14, 41, 42, 48
Convention	6, 22, <b>23</b> , 24, 25, 26, 27, 28, 35, 58, 71, 72
Gouvernance territoriale	2, <b>3</b> , 4, 5, 6, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 30, 33, 39, 40, 41, 42, 44, 51, 52, 53, 59, 60, 61, 62, 69, 71, 72
Itinéraire de concertation	32, <b>33</b> , 38, 39
Logique d'appartenance	<b>9</b> , 10, 14, 23, 26, 34, 36, 51, 63, 64, 65, 67, 68
Logique de similitude	<b>9</b> , 10, 12, 14, 23, 26, 34, 37, 51, 64, 65, 67, 68
Mobilité	8, 11, 12, 14, 47
Proximité géographique	5, <b>7</b> , 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 25, 30, 32, 33, 36, 37, 38, 46, 47, 48, 59, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71
Proximité géographique temporaire	8, 11, <b>12</b> , 14, 33, 36, 37, 47
Proximité géographique recherchée	<b>8</b> , 12, 15, 46, 59, 63, 64
Proximité géographique subie	<b>8</b> , 15, 46, 48, 59, 63, 64, 69
Proximité organisée	3, <b>9</b> , 10, 11, 12, 13, 14, 15, 22, 23, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 50, 51, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71
Proximité territoriale	2, <b>5</b> , 10, 11, 13, 30, 61, 68, 71
Tension	<b>29</b> , 41, 42, 46, 47, 48, 51, 65, 68, 71
Traduction	<b>26</b> , 32, 34, 35, 69

## Table des matières

### **Introduction**

La gouvernance des territoires, pourquoi faire ?  
Proximités et territoires  
Gouvernance et Proximités  
La construction et la dynamique des Proximités : un champ à explorer

### **1. Les Proximités**

La Proximité Géographique  
Les Proximités Organisées  
Articulation et combinaison des Proximités : la Proximité territoriale  
Mobilités et Proximité Géographique Temporaire

### **2. Gouvernance territoriale et jeu des Proximités**

La construction permanente des territoires par les Proximités  
Le jeu des Proximités dans les territoires  
De la gouvernance à la gouvernance territoriale  
Les composantes de la gouvernance territoriale : multi-niveaux, multi-acteurs, publique et privée  
Les mécanismes et les outils de la gouvernance territoriale  
L'introduction de la dimension conflictuelle  
Gouvernance et politiques de développement rural  
Les obstacles à la gouvernance  
Les Proximités, facteurs de fragmentation et de défragmentation des territoires

### **3. De l'ajustement conventionnel à la prise de parole : la dynamique des Proximités**

Les conventions, des références tacites ancrées dans les Proximités Organisées  
Des conventions comme supports de coordination : le cas de la gestion de l'espace par les agriculteurs  
Des conventions supportées par des Proximités Organisées... qu'elles contribuent à renforcer  
L'évolution conjointe des conventions et des Proximités  
Les insuffisances de l'ajustement conventionnel  
De l'ajustement tacite à la prise de parole : le passage à l'acte et l'explicitation des oppositions  
Investir l'espace public pour gouverner les territoires  
La construction de nouvelles Proximités Organisées

### **4. La voie coopérative : construire des Proximités Organisées par la concertation**

La concertation : se rapprocher pour construire  
Itinéraires de concertation et construction des Proximités Organisées  
Observer la construction des Proximités Organisées  
Considérer plusieurs modalités de reconfiguration des Proximités  
Les Proximités construites par la concertation : Proximités Organisées et Proximités Géographiques Temporaires  
La concertation dans les territoires : la Proximité Géographique peut-elle être utile à la construction de Proximités Organisées?  
Du conflit à la concertation et vice versa

Concertation et conflit dans la gouvernance des territoires : des processus qui se répondent et se complètent

## **5. La voie du conflit : des moteurs de gouvernance des territoires ?**

Le caractère irréductible des conflits d'usage de l'espace

Définition

Les objets et acteurs des conflits

Les caractéristiques des conflits dans les territoires ruraux et périurbains français

Conflits, innovations et gouvernance des territoires

Prises de parole et échanges de points de vue

Conflits et relations de Proximité Géographique

Des exemples de conflits liés aux Proximités Géographiques

L'inégalité face à l'espace

Intensité et utilité des conflits dans les processus de gouvernance

La construction des Proximités Organisées

Conflits et gouvernance des territoires

## **ENCADRE. Dynamiques conflictuelles et de concertation dans la gouvernance de la décision publique**

### **6. Agir sur le jeu des Proximités dans les territoires**

Proximités Géographiques et Proximités Organisées dans les modes de coordination territoriale

Éléments d'analyse du jeu des Proximités

La mobilisation des Proximités dans le cas de coopération entre acteurs

La mobilisation des Proximités dans le cas de Conflits d'usage de l'espace

Les comportements semi-coopératifs : Proximités et processus ségrégatifs

Les problèmes liés à l'absence ou à la faiblesse de Proximité Organisée

Gérer la conflictualité et construire des Proximités Organisées : des leviers pour la gouvernance

## **Conclusion**

## **Index**