

La proximité territoriale au cœur des dynamiques de développement des territoires

André TORRE

Introduction

La longue vie des territoires est 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. Ce processus 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 principes de gouvernance territoriale, de démocratie participative et des dispositifs de concertation traduit l'aspiration à de nouvelles formes de pilotage ou de gestion et demande la recherche d'outils adaptés, au service du développement des territoires, de leur permanence et des projets qui les animent.

Venue progressivement s'imposer à côté du gouvernement, symbole de l'exercice du pouvoir hiérarchique de l'État 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 *et al.*, 2006 ; Torre et Traversac, 2011).

Il s'agit de mieux comprendre les problématiques de l'action publique et les interactions entre acteurs, qu'elles se déroulent dans un cadre proposé par les pouvoirs publics ou de façon plus indépendante, ainsi que leur contribution à l'émergence de décisions, d'actions ou d'institutions, en particulier au niveau territorial (Lascombes et Le Galès, 2010). 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.

Cet objectif peut se reformuler d'une autre manière : peut-on construire de la proximité entre les acteurs, et sur quelles bases? 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 (géographique et organisée), n'a que rarement été approfondie, à quelques exceptions près (Torre et Beuret, 2012; Zimmermann, 2008). Pourtant, elle apporte une réponse adaptée aux questions d'aménagement, de développement et de gouvernance des territoires. En particulier, elle permet d'expliquer 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.

La mobilisation des catégories et outils de la proximité pour l'étude des processus de gouvernance territoriale répond ainsi 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.

Cet article, consacré à la proximité territoriale et à son rôle dans les processus de gouvernance et de développement des territoires, répond à deux catégories de questions :

- quel est le rôle joué par les proximités dans les processus de développement des territoires? Comment 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 ou conflictuels?;
- peut-on construire, ou faciliter la naissance, de nouvelles proximités? Stimuler leur évolution? Comment favoriser l'abandon de proximités bloquantes au profit de proximités répondant à des enjeux actuels et futurs de coordination? Comment procéder à partir de processus associant conflictualité, coopération et coordinations tacites?

Vers la gouvernance des territoires

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, souvent polysémique et floue, s'inscrit dans un contexte de différenciation (et d'autonomisation) de plus en plus poussée de la société (Le Galès, 1995) et de multiplication des parties prenantes (Pasquier *et al.*, 2007). 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 (Wettenthal, 2003), concerne des acteurs de natures très différentes (Pierre, 2000) et fait appel à des niveaux territoriaux multiples (Hooghe et Marks, 2001).

De nouveaux dispositifs 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, ou 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.

La gouvernance territoriale et ses outils de concertation

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 *et 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 (Beuret, 2010) dans une logique de renforcement des processus de démocratie et de passage à une démocratie délibérative, voire coopérative (Beuret et Cadoret, 2010).

Bien qu'ayant donné naissance à des inventions et interventions de toutes natures, 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. 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; Rey-Valette *et al.*, 2014).

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.

C'est en particulier le cas des processus de concertation, dont l'intérêt 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. La concertation repose sur une interdépendance entre acteurs, qui conduit à rechercher des perspectives mutuellement acceptables et n'est pas définie par la seule confrontation de points de vue divergents. Ainsi, 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 sa raison d'être. Enfin, elle s'appuie sur des discussions où l'orientation coopérative et l'intention partagée de construire ensemble prédominent (Touzard, 2006) : toutes les parties sont actives et travaillent simultanément à une construction commune. Elle suppose de créer les conditions d'une coopération, y compris au cœur d'un conflit, par une démarche adaptée.

Les mécanismes conflictuels

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 et Torre, 2013 ; Pham *et al.*, 2013 ; Hirschman, 1970). 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'urbanismes, 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 et Conrad, 2005), dont la synthèse conduit à la définition de sentiers de développement.

Obstacles et difficultés du processus de gouvernance

Le processus de gouvernance territoriale ne va pas de soi et certains obstacles peuvent 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 préalable 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. La tactique du vote avec les pieds (Tiebout, 1956) s'avérant 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 regarde la désignation des acteurs qui prennent 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 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.

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 des acteurs de l'intermédiation – et tout particulièrement des 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. Appelés à consolider ce réseau pour qu'il porte un projet, ils jouent un rôle de traducteurs entre des acteurs, intérêts et enjeux souvent difficiles à mettre en équivalence. Nous nous trouvons là au cœur de l'ingénierie de la gouvernance.

La lecture par les proximités

Proximité géographique et proximité organisée ne sont pas totalement indépendantes, ni séparables. Il importe d'examiner comment elles peuvent s'articuler ou s'ignorer, et d'analyser leur jeu. En effet, c'est dans cette interface que s'élaborent les processus de gouvernance des territoires. C'est également là que se joue la construction de la proximité territoriale et des territoires, par combinaison des proximités géographique et organisée.

La construction permanente des territoires par les proximités

Les clusters ou les SPL « qui marchent » se situent 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 et 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 ces exemples, 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.

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.

Les proximités, facteurs de fragmentation et de défragmentation des territoires

Définis par la proximité géographique et par l'existence d'une ou plusieurs proximités organisées, les territoires se comprennent au croisement des deux grandes proximités. En construction permanente, traversés par le jeu des proximités à leur point de recouvrement, ils 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 acteurs, en les conduisant à communiquer sur leurs pratiques, voire à travailler de concert. 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 PLU (plan local d'urbanisme) 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.

Le jeu des proximités organisées et géographiques constitue ainsi 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.

Proximités géographiques et organisées dans les modes de coordination territoriale

Les proximités 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. Proximités géographiques et 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 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. Les logiques d'appartenance et de similitude de la proximité organisée se trouvent ainsi au fondement des trois modes de coordination locale, contribuant à la construction des proximités territoriales et participant de la gouvernance des territoires.

La mobilisation des proximités dans le processus de gouvernance des territoires

Pour analyser le jeu des proximités, ainsi que leurs possibles activations et recompositions à des fins de gouvernance territoriale, on va s'appuyer sur une série de faits stylisés. Ils 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 (Torre et Beuret, 2012).

La mobilisation des proximités dans le cas de coopération entre acteurs

Dans la situation de coopération, souvent étudiée par la littérature, les relations se mettent en place, au niveau d'un territoire, par le biais des interactions entre les acteurs locaux, qui s'engagent dans une concertation. Ils se trouvent fortement contraints par leur position de proximité géographique (subie), qui impose une co-localisation, mais peuvent également chercher à se rapprocher, voire à définir des périmètres communs de travail, ou désirer développer des infrastructures permettant de diminuer des temps et coûts de transport. La proximité organisée est ainsi mobilisée dans les 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. On peut lier cette situation à la fonction régulatrice de la proximité organisée, par exemple pour rapprocher les points de vue ou permettre aux acteurs de discuter et d'élaborer des projets communs. Les acteurs 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. 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. Par exemple, 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.

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. À 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. 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 ; 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. Les parties prenantes vont essentiellement mobiliser la proximité organisée 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 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.

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, ou 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 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. Les logiques d'appartenance qui se mettent alors en place passent 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. Enfin, il importe de ne pas oublier les situations d'exit spatial, dans lesquelles la proximité géographique subie et l'absence de liens de proximité organisée 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.

Les comportements semi-coopératifs : proximités et processus ségrégatifs

Les comportements semi-coopératifs, 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 ségrégatifs, 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.

Ainsi la mobilisation des proximités pour les acteurs en situation de ségrégation sociale et spatiale involontaire, comme les habitants des zones d'exclusion, ou les victimes des phénomènes relevant de la justice environnementale (habitants des ghettos soumis aux ruissellements de boues), qui subissent leur position spatiale. 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. 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.

Ou encore 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. 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

Terminons avec les problèmes et déficits de coordination causés par l'insuffisance de mobilisation des proximités, et tout particulièrement de la proximité organisée. 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, respectivement :

- 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.

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...

Conclusion

L'alliance des proximités organisées et géographiques constitue un facteur essentiel au bon déroulement d'un processus de gouvernance territoriale. Certaines situations sont favorables à une coopération, d'autres opposées, et nous avons même vu que la construction d'accords n'est pas toujours la voie la meilleure pour envisager des changements radicaux. Proximités géographiques et organisées se trouvent ainsi au cœur des dynamiques coopératives et d'opposition qui animent les territoires. Elles favorisent le regroupement des personnes et l'action collective mais peuvent aussi 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 1, ci-dessous, 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. À la situation souvent décrite de la concertation, qui fait reposer la dynamique des projets sur la conjonction des proximités géographiques et organisées, répondent des dynamiques d'opposition, sur la base de proximités organisées limitées à des groupes particuliers d'acteurs. 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 1 : Présence et insuffisance des liens de proximité.

