

Usages de l'espace et gouvernance

Thématiques de recherche d'André Torresur <http://www.andre-torre.com/>

Table des matières

Développement et gouvernance des territoires	1
Interactions locales entre firmes innovantes et rôle joué par la proximité géographique dans la transmission des connaissances	3
La grammaire de la proximité	5
Les conflits d'usage de l'espace	6

Développement et gouvernance des territoires

La problématique du développement territorial concerne avant tout des aires géographiques de taille restreinte, rejoignant ce que l'on a longtemps appelé le développement local. La notion de territoire y recouvre une réalité biophysique (un bassin versant) ou institutionnelle (les territoires de la biodiversité comme les Zones Natura 2000, ou de l'eau comme les SAGE), mais c'est surtout un existant et un construit social, résultant des actions des acteurs.

Sa finalité est la même que celle de tout type de développement : améliorer le bien-être et éventuellement la richesse des populations, avec une compréhension particulière pour les territoires aux fonctions industrielles réduites, par choix ou manque de ressources. Son analyse impose toutefois **trois lignes de césure par rapport au développement régional**:

- **1)il s'étend à d'autres parties prenantes des territoires** : collectivités locales ou territoriales, services déconcentrés de l'Etat, organismes consulaires, dispositifs locaux de gouvernance (PNR, Pays...) et monde associatif.
- **2)les problématiques de rareté des sols et d'occupation de l'espace** se trouvent au cœur des processus et projets de développement.
- **3)les processus de coopération et de construction sociale** sont à intégrer à l'analyse des dynamiques de développement.

Dynamiques et temps des projets

A l'origine des projets de développement se trouve l'innovation, mobilisant les ressources locales ou importées, absorbées et refaçonnées localement. Seules les nouveautés adoptées par la société, la sphère économique privée et les pouvoirs publics peuvent être considérées comme de réelles innovations, en mesure de contribuer au développement territorial. Alors que le marché caractérise et détermine l'adoption de l'innovation technologique, c'est la réponse de la société qui contribue à l'acceptation de l'innovation sociale et institutionnelle, parfois au prix de modifications importantes du modèle initial.

L'innovation endogène repose sur la mobilisation et la création de ressources locales, la mise en œuvre de collaborations et de coopérations productrices de biens, de services ou d'innovations organisationnelles, sociales et institutionnelles. Les innovations territoriales sont à la base d'un

fonctionnement axé sur les territoires, où l'on doit d'abord compter sur ses propres ressources, les consommer et les faire fructifier localement. Elles sous-tendent et maintiennent le tissu social, matrice de la résilience des territoires, leur permettant de ne pas s'effondrer et de continuer à fonctionner sans implorer.

Conflits et résistance à l'innovation

Si chaque nouveauté est susceptible de devenir une innovation et donc de contribuer au développement d'un territoire, toutes ne sont pas bien reçues ou appropriées. Elles peuvent provoquer des résistances, voire des conflits, et se voir rejetées par tout ou partie des acteurs locaux. Ce constat, valide pour les innovations techniques, l'est encore davantage pour les innovations sociales et institutionnelles, souvent sujettes à des oppositions irréductibles.

Les projets passent au crible de la gouvernance des territoires, i.e. la manière dont les parties prenantes d'une société s'emparent des nouveautés, les examinent et les confrontent au processus d'appropriation sociale et institutionnelle. Pouvoirs publics locaux ou décentralisés, entreprises privées, monde associatif, particuliers... proposent des innovations, examinées et testées par les autres acteurs par processus d'essais et d'erreurs. Un projet innovant perçu comme opposé aux intérêts ou contraire au bien-être d'une partie de la population va provoquer le blocage de personnes ou d'associations considérant qu'il pose problème en matière de dégradation des paysages, d'atteintes à l'environnement ou de préservation de la biodiversité. Elles tenteront de s'opposer à sa mise en œuvre, par des moyens légaux (recours au tribunal administratif en l'occurrence) ou relevant de la sphère sociale (manifestations, interventions médiatiques...).

L'innovation est adoptée, rejetée, ou modifiée par la société à l'issue des conflits. Ils constituent ainsi la mise à l'épreuve des innovations, le tamis au regard duquel sont sélectionnées les « bonnes » inventions, acceptées par la société. Cette prise de parole des populations, voice au sens de Hirschman, repose sur une vérification au jour le jour des initiatives prises par les pouvoirs publics et les acteurs privés, en dehors des processus électifs. Elle révèle les pressions au conformisme et la tentation de rester sur les chemins déjà connus, comme la légitime opposition de populations qui peuvent se sentir exclues des processus de décision ou confrontées à des propositions ne correspondant pas au type de développement souhaité.

Le processus de gouvernance territoriale

Le processus de gouvernance territoriale est le fruit d'une interaction permanente entre des forces poussant à la conflictualité et d'autres incitant à la coopération ; tensions et négociations prennent des formes multiples (controverses, disputes, discussions, groupes de réflexion...). Cette alchimie complexe est à la base des évolutions du système et qualifie les formes prises par le processus au cours du temps. Il présente toujours deux faces complémentaires, une de nature conflictuelle et une de nature coopérative, dont l'importance réciproque varie selon les périodes et les situations (Torre et al., 2006).

- **Durant les phases de conflits** s'échangent les opinions, se confrontent les positions sur les directions futures de développement et se reconfigurent les relations de pouvoirs entre groupes économiques et sociaux ;
- **Durant les phases de négociations** et de coopérations se mettent en place les arrangements fondateurs des dynamiques futures, les accords pour définir les chemins de développement et leurs caractéristiques principales (Torre. et Beuret., 2012).

L'ensemble de la démarche doit permettre de réaliser les projets, de répondre aux attentes des populations locales et de tracer les chemins futurs de développement. Il n'en demeure pas moins que les choix ainsi effectués, objets de compromis nombreux, peuvent impliquer une forte asymétrie de pouvoir des parties prenantes et exclure certaines catégories d'acteurs des décisions finales.

Les chemins du développement

Les nouveaux processus de développement territorial sont affaire d'innovations sociales, institutionnelles et organisationnelles, en rupture avec les comportements routiniers qui reproduisent les pratiques antérieures. Parfois âprement négociées par les acteurs locaux, les innovations initient des changements de trajectoires productives, sociales ou institutionnelles, qu'elles soient consensuelles ou issues d'oppositions conflictuelles. Le développement territorial relève ainsi avant tout d'une mutation des mentalités, d'un changement des structures économiques et sociales et de la mise en œuvre de projets nouveaux. Fruit de compromis souvent laborieux, parfois longs et rarement égaux, il dépend de la qualité du processus de gouvernance territoriale, qui permet de sélectionner les innovations – consensuelles ou conflictuelles- et de mettre en place les projets pour le futur (Torre, 2014 ; Torre et Wallet, 2013 et 2012).

Interactions locales entre firmes innovantes et rôle joué par la proximité géographique dans la transmission des connaissances

L'idée que la proximité géographique est essentielle, voire parfois consubstantielle, à la diffusion des connaissances et des innovations est largement acceptée, à la fois par les décideurs et par les spécialistes de l'innovation. C'est le dogme des années 80 et 90, nourri par le succès de certains systèmes locaux, au premier rang desquels les mythiques Silicon Valley et route 128, ou encore Sophia Antipolis sous nos latitudes. C'est aussi la saga des clusters, à l'origine des objets théoriques, devenus des outils de développement dans les mains de grands opérateurs internationaux tels que l'OCDE ou la banque Mondiale.

De nombreux travaux sont consacrés à ces approches, qu'il s'agisse des spillovers géographiques, des approches en termes de systèmes locaux d'innovation ou de recherches en économie de la connaissance. Mais l'ensemble de ces analyses repose sur une idée commune : la co-localisation des firmes innovantes et éventuellement des laboratoires de recherche privée ou publique constitue un préalable favorable au développement d'une activité d'innovation. D'où l'intérêt d'une concentration spatiale de l'innovation, qui doit permettre aux idées, aux connaissances et aux informations de circuler au niveau local, alors que les rencontres informelles et les partenariats locaux vont contribuer au lancement de projets technologiquement innovants.

Toutefois, des doutes sérieux commencent à émerger sur la validité et sur le bien fondé de cette hypothèse. Au-delà du constat empirique qu'il est impossible d'implanter partout et avec succès des systèmes localisés d'innovation, on constate que de sévères limites théoriques s'imposent à une telle approche (Rallet & Torre, 2006, introduction ; Massard & Torre, 2004). **Mes travaux s'inscrivent dans le cadre d'une reconsidération du rôle joué par l'espace dans les coordinations entre acteurs, avec une prise en compte du jeu des proximités géographique et organisée.**

Mes recherches apportent des éclairages sur trois points particuliers.

- Le caractère relatif de la contrainte de proximité géographique

Bien que subsistant pour certains types d'activités productives et de transactions, la contrainte de proximité géographique joue aujourd'hui un rôle très relatif dans la coordination économique, y

compris pour les activités intensives en informations et connaissances (Torre, 2009). La concentration géographique des agents et l'existence maintes fois prouvée de systèmes de production ou d'innovation à base (partiellement) locale s'expliquent avant tout par l'encastrement des relations économiques dans des réseaux sociaux aux bases territoriales fortes, ainsi que par le jeu des institutions locales, porteuses d'un discours proactif. Par ailleurs, les dimensions organisationnelles et institutionnelles sont déterminantes, et ce sont donc souvent les liens de proximité organisée qui expliquent le succès ou la compétitivité de certains systèmes locaux. Un technopôle, un parc scientifique, un pôle de compétitivité, existent avant tout grâce au travail d'une structure organisationnelle, qui attire des entreprises ou des laboratoires, qui réunit et fait se connaître les principaux protagonistes, insuffle un esprit local et promeut l'image de la zone d'innovation (Torre, 2010). De plus, le rôle joué par les Institutions locales - ou par les services déconcentrés de l'Etat - est également central dans la réussite des systèmes locaux d'innovation.

- L'ambiguïté de la notion de cluster

On peut montrer que la notion de cluster, si prisée aujourd'hui, repose sur une hypothèse de caractère naturaliste : la dimension tacite des connaissances échangées entre acteurs de la production ou de l'innovation nécessiterait des relations de face à face, d'où l'importance de la co-localisation de ces acteurs et du rôle joué par les systèmes locaux d'innovation. Or cette hypothèse peut facilement être démontée, car elle repose sur des fondements qui ne sont pas cohérents, en particulier concernant le caractère à la fois public et tacite de la connaissance (Torre, 2008). **Une lecture des clusters en termes de proximité montre qu'il est plus correct de les analyser comme un lieu de recouvrement des deux types de proximité - géographique et organisée - et que c'est la mobilisation de la proximité géographique par les acteurs ou les institutions qui devient centrale,** qu'il s'agisse des logiques d'appartenance ou de similitude de ces derniers (Torre, 2006). Réseaux, projets communs, action publique, sont au cœur de ces dynamiques. La proximité géographique des acteurs de la connaissance ne peut suffire, seule, au succès des clusters ; les causes les plus profondes des processus d'agglomération spatiale des activités de recherche et d'innovation sont avant tout à rechercher dans des facteurs traditionnels de l'analyse économique, tels que l'attractivité en matière de prix du foncier, les avantages financiers et fiscaux ou les marchés locaux du travail (Torre, 2014).

- Le rôle essentiel de la Proximité Géographique Temporaire

Il est clair qu'**une dose de proximité géographique demeure essentielle à la mise en œuvre et à la réussite des travaux et projets réalisés en commun par des entreprises ou des organisations différentes. Mais ce besoin n'implique pas pour autant la co-localisation permanente des activités de recherche, d'innovation ou de production.** En effet, la nécessité de proximité géographique affecte surtout, aujourd'hui, les premières étapes des processus de production, de recherche et de développement. Il est nécessaire de se rencontrer, dans les premières phases de collaboration, pour établir des liens de confiance, mettre en place des protocoles de travail et s'accorder sur les règles à suivre et le déroulement des étapes ultérieures. Par la suite, les relations de proximité organisée ainsi établies vont pouvoir se maintenir à distance, en particulier grâce à l'utilisation des TICs (Torre, 2013). Des rencontres temporaires, qui se déroulent à intervalles réguliers chez les partenaires ou dans des lieux dédiés, suffisent alors pour échanger des informations nécessaires à leur coopération et pour résoudre les éventuels conflits (Rallet & Torre, 2009). La mobilité des individus induit ainsi une relation forte à l'espace, mais qui est de nature différente de celle décrite par les approches classiques en termes de localisation. Je l'appelle Proximité Géographique Temporaire, et il importe maintenant d'en décrire les différents attributs (Torre, 2011).

Au total, le jeu des proximités permet de comprendre les typologies de territoires comme la dynamique des processus de création et de transmission des connaissances (Torre & Wallet, 2014).

La proximité organisée est toujours essentielle aux processus de coordination entre partenaires de travaux de production, de recherche ou de développement menés à distance. Elle contribue à faciliter les interactions entre les êtres humains, qu'elle repose sur les échanges entre ces derniers, sur le partage de valeurs ou sur les représentations communes. Mais cette proximité organisée s'articule avec différentes formes de relations à l'espace. Il peut s'agir de la proximité géographique permanente, qui conduit à la co-localisation des partenaires, par exemple au sein des systèmes localisés de production ou des clusters. Il peut encore s'agir de la proximité géographique temporaire, qui repose avant tout sur les mobilités des acteurs engagés dans un processus de coordination à distance et leurs rencontres dans des lieux hétérotopiques. C'est enfin le cas des TIC, qui peuvent suppléer à l'absence de co-présence, mais qui, le plus souvent, accompagnent et facilitent les mobilités brèves ou plus importantes.

La grammaire de la proximité

Le développement des analyses de la proximité a donné lieu, depuis le début des années 90, à une pluralité de définitions des formes de proximité, qui s'articulent toujours autour de deux dimensions : pour le dire rapidement, une dimension d'essence spatiale et une autre d'essence non spatiale. Aujourd'hui le débat s'est focalisé autour de deux approches, qui présentent des différences en fonction de la place accordée aux institutions. La première effectue une distinction entre trois types de proximité, respectivement appelées géographique, organisationnelle, et institutionnelle. La seconde, à laquelle j'adhère et sur laquelle je travaille, repose sur une distinction entre deux catégories de proximités, respectivement nommées proximité géographique et proximité organisée (Torre, 2010 ; Torre & Wallet, 2014).

La proximité géographique traduit la distance kilométrique entre deux entités (individus, organisations, villes...), pondérée par le coût temporel et monétaire de son franchissement. Elle a deux propriétés essentielles. Elle est tout d'abord de type binaire : il existe d'infinies graduations (plus ou moins loin de, plus ou moins près de) mais l'examen de la proximité géographique a in fine pour objet de savoir si on est « loin de » ou « près de ». Elle est ensuite doublement relative. Primo, la distance géographique, qui fonde le partage entre proximité et éloignement, est relative aux moyens de transport et à la topologie des lieux. On pondère la distance kilométrique par le temps et/ou le coût de transport. Secundo, la proximité n'est pas qu'une donnée objective. Elle procède en dernier ressort d'un jugement porté par les individus ou les groupes sur la nature de la distance géographique qui les sépare, pour les réduire à l'énoncé selon lequel on se trouve près ou loin de. Or cette perception est variable selon l'âge, le groupe social, le sexe, la profession. Enfin, la Proximité Géographique peut être Permanente ou Temporaire. Dans ce dernier cas, l'espace compte, mais d'une manière renouvelée, qui est celle de la rencontre ponctuelle. La Proximité Géographique Temporaire correspond ainsi à la possibilité de satisfaire le besoin de contacts de face à face, grâce au déplacement des acteurs 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.

La proximité organisée n'est pas d'essence géographique mais relationnelle. Par proximité organisée, on entend la capacité qu'offre une organisation de faire interagir ses membres. L'organisation facilite les interactions en son sein, en tous cas, les rend a priori plus faciles qu'avec des unités situées à l'extérieur de l'organisation. Deux raisons majeures l'expliquent. D'une part, l'appartenance à une organisation se traduit par l'existence d'interactions entre ses membres. C'est la logique d'appartenance de la proximité organisée : deux membres d'une organisation sont proches

l'un de l'autre parce qu'ils interagissent et que leurs interactions sont facilitées par les règles ou routines de comportement (explicites ou tacites) qu'ils suivent. D'autre part, les membres d'une organisation peuvent partager un même système de représentations, ou ensemble de croyances, et les mêmes savoirs. Ce lien social est principalement de nature tacite. C'est ce que nous appelons la logique de similitude de la proximité organisée. Deux individus sont dits proches parce qu'ils « se ressemblent », i.e. partagent un même système de représentations, ce qui facilite leur capacité à interagir.

Les conflits d'usage de l'espace

On considère parfois que les conflits d'usage de l'espace devraient faire l'objet de résolutions systématiques car ils sont pathologiques du point de vue de l'ordre social ou révélateurs d'échecs du marché et de la coordination. Mes recherches montrent qu'ils constituent plutôt une forme d'expression des forces motrices des relations sociales, des dynamiques institutionnelles et des changements socio-techniques. Les conflits sont de bons indicateurs des mutations et des modes de gouvernance des territoires. Marqueurs des évolutions sociales, techniques et économiques des sociétés, de la nouveauté et des innovations, ils révèlent les oppositions qu'elles suscitent, les discussions autour de leur mise en place, leur (non) acceptabilité éventuelle, ainsi que les procédures de gouvernance qui se mettent en place sous l'influence de ces dynamiques de changement (Torre et al., 2014 ; Torre, 2010 ; Pham & Torre, 2012 ; Torre & Pham, 2013 ; Kirat & Torre, 2008).

Ma définition des conflits d'usage et de voisinage repose sur trois éléments :

- **L'engagement** marque la distinction entre tensions et conflits. Il implique un coût, monétaire ou hédonique, et prend les formes suivantes :
 - recours en justice (demande de jugement) ;
 - publicisation (différend porté devant des instances publiques ou des représentants de l'Etat) ;
 - médiatisation (différend porté devant les média, presse, radio, télévision...) ;
 - voies de faits ou la confrontation verbale, la destruction de biens ou d'infrastructures ;
 - production de signes (panneaux interdisant un accès, barrières...).
- **L'inscription dans le territoire** est fondée sur deux caractéristiques des conflits :
 - ils reposent sur une base physique, se déroulent entre voisins (entreprises, exploitations agricoles, particuliers...) et prennent naissance autour de biens supports matériels (le sol, l'eau) ou immatériels (l'air, dans le cas de pollutions) localisés ;
 - ils s'inscrivent dans un cadre institutionnel, sont déterminés à la fois par les jeux des instances locales et supra-locales et par les règles qu'elles introduisent (dimensions juridiques et réglementaires et participations des institutions à la vie locale).
- **La matérialité** des actes, réalisés ou anticipés, qui sont à l'origine des conflits. Les oppositions de personnes ou de groupes se réfèrent à des objets concrets, à des actes techniques en cours ou à venir, et se traduisent par des actions concrètes.

Conflits, prise de parole et proximités

Les conflits constituent souvent une opportunité de prise de parole pour des acteurs ou des groupes se sentant négligés par les structures de gouvernance ou les arbitrages rendus. Plutôt que de quitter le territoire et de rester sans agir, ils préfèrent protester. C'est le cas face à la décision de construire une installation classée, un site de traitement des déchets, une bretelle d'autoroute, des éoliennes... ou encore dans une situation de pollution ou de violation de propriété (Torre & Caron, 2005, Torre, 2012 et 2014).

Ces conflits sont liés à la contrainte de proximité géographique (le déménagement est impossible ou trop coûteux) et reposent sur trois types d'interférences (Caron & Torre, 2006) :

- **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
- **Les contiguïtés.** Des agents situés côte à côte sont en désaccord quant aux frontières, bordures ou bornages de leurs espaces respectifs.
- **Les voisinages.** Ce cas concerne les effets indésirables d'une activité, se diffusant à des agents situés dans un périmètre proche par la voie des airs, des eaux, ou sous l'effet des pentes de terrains (externalités de pollution, rejets d'effluents, épandages ou émissions toxiques, nuisances sonores...).

Les méthodes d'analyse

Il n'existe pas de bases de données toute prêtes sur les conflits. Il faut donc construire ses propres informations (Torre et al., 2010, 2014). Avec mon équipe de recherche, nous avons choisi de construire nos données de conflictualité à partir de trois sources différentes, qui présentent chacune des biais et des limites, mais dont la réunion permet de faire un inventaire des conflits et de cerner l'état de la conflictualité sur une zone d'étude. Ce sont :

- **Les enquêtes à dire d'experts** réalisées auprès des institutions publiques locales, des usagers de la nature, de la forêt et de l'agriculture, des industriels et commerçants, des aménageurs, des autres services de l'Etat ;
- Le dépouillement et **l'analyse de la presse quotidienne régionale** et des éditions régionales de la presse généraliste ;
- **L'analyse des sources juridiques**, à travers l'étude de données statistiques du contentieux administratif, civil et pénal.

Ces données ne sont pas toujours disponibles dans les pays en voie de développement, en particulier celles du contentieux juridique. Dans ce cas, nous recommandons de compléter l'analyse par d'autres sources, en particulier :

- L'analyse des sites web et des blogs
- La littérature publiée par les organisations publiques et privées
- L'utilisation des SIG (photos et images)

Sur cette base, nous avons pu mener des études dans de nombreux territoires français (Torre & Darly, 2014 ; Darly & Torre, 2013 ; Pham et al., 2012 et 2013...), ainsi que dans des pays en voie de développement (Magsi & Torre, 2013 et 2012).