

**Muriel MAILLEFERT, Olivier PETIT et Sandrine ROUSSEAU (dir.)**

**Ressources, patrimoine,  
territoires  
et développement durable**

Ecopolis  
n° 10

Les coordinateurs de l'ouvrage remercient le Centre Lillois d'Etudes et Recherches Sociologiques et Economiques (CLERSE, UMR 8019, CNRS-Université Lille1) pour l'aide à la publication accordée dans le cadre de cet ouvrage collectif.

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'éditeur ou de ses ayants droit, est illicite. Tous droits réservés.

© P.I.E. PETER LANG S.A.  
Éditions scientifiques internationales  
Bruxelles, 2010  
1 avenue Maurice, B-1050 Bruxelles, Belgique  
www.peterlang.com ; info@peterlang.com  
Imprimé en Allemagne

ISSN 1377-7238  
ISBN 978-90-5201-648-1  
D/2010/5678/68

Information bibliographique publiée par « Die Deutsche Bibliothek »  
« Die Deutsche Bibliothek » répertorie cette publication dans la « Deutsche Nationalbibliografie » ; les données bibliographiques détaillées sont disponibles sur le site <<http://dnb.ddb.de>>.

## Table des matières

Préface .....	9
<i>Bertrand Zuindeau</i>	
Ressources, patrimoine, territoires et développement durable. Quelques éléments d'introduction .....	15
<i>Muriel Maillefert, Olivier Petit et Sandrine Rousseau</i>	
<b>PREMIÈRE PARTIE. APPROCHES MÉTHODOLOGIQUES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE TERRITORIALISÉ</b>	
La compensation territoriale. Un instrument de régulation locale au profit du développement durable ? .....	25
<i>Julie Gobert</i>	
Prérequis pour la construction d'une méthodologie pour l'implantation d'une démarche d'écologie industrielle à l'échelle d'un espace territorial .....	45
<i>Muriel Maillefert et Paul Schalchli</i>	
Pour une approche institutionnelle et territoriale des ressources .....	69
<i>Leïla Kebir</i>	
Une méthode participative pour mesurer la durabilité urbaine. Le cas du moniteur des villes flamandes .....	87
<i>Jo Van Assche, Thomas Block et Herwig Reynaert</i>	
<b>DEUXIÈME PARTIE. LES TERRITOIRES FACE À LA DURABILITÉ</b>	
Le développement durable dans les espaces périphériques urbains. Analyse à partir du cas de l'agglomération tourangelle .....	109
<i>José Serrano et Corinne Larrue</i>	

- Petit, O., « Un regard rétrospectif sur l'évolution de la gouvernance de l'irrigation en Beauce (1993-2008) », in *Science et changements planétaires/Sécheresse*, 2009b, vol. 20, n° 3, p. 262-270.
- Polanyi, K., *The Great transformation. The political and economic origins of our time*, New York, Farrar & Rinehart, 1944.
- Polanyi, K., Arensberg, C. M. et Pearson, H. W. (eds.), *Trade and Markets in the Early Empires : Economics in Theory and History*, Glencoe, Free Press, 1957.
- Poteete, A. R., Janssen, M. A. et Ostrom, E., *Multiple Methods in Practice : Collective Action and the Commons*, Princeton, Princeton University Press, 2010.
- Quiggin, J., « Private and common property rights in the economics of the environment », in *Journal of Economic Issues*, 1988, vol. 22, n° 4, p. 1071-87.
- Söderbaum, P., « Neoclassical and Institutional Approaches to Environmental Economics », in *Journal of Economic Issues*, 1990, vol. 24, n° 2, p. 481-92.
- Swaney, J. A., « Externality and Community », in *Journal of Economic Issues*, 1981, vol. 15, n° 3, p. 615-27.
- Swaney, J. A., « Elements of a Neoinstitutional Environmental Economics », in *Journal of Economic Issues*, 1987, vol. 21, n° 4, p. 1739-79.
- Swaney, J. A., « Common Property, Reciprocity and Community », in *Journal of Economic Issues*, 1990, vol. 24, n° 2, p. 451-62.
- Wilber, Ch. K. et Harrison, R. S., « The Methodological Basis of Institutional Economics : Pattern Models, Storytelling, and Holism », in *Journal of Economic Issues*, 1978, vol. 12, n° 1, p. 61-89.

## Les espaces fonctionnels de la durabilité

### Vers une reconfiguration des politiques sectorielles, des territoires institutionnels et des droits de propriété ?

Stéphane NAHRATH, Frédéric VARONE  
et Jean-David GERBER

L'analyse des politiques publiques tend, aussi bien dans le monde francophone (Jobert, Muller, 1987) que dans la littérature anglo-saxonne (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993), à concevoir l'action publique dans une perspective essentiellement *sectorielle*<sup>1</sup>. Ce découpage se trouve être la conséquence directe du processus historique de division du travail et de spécialisation des activités productrices en secteurs ou en systèmes socioprofessionnels qui caractérise les sociétés industrialisées (Durkheim, 1996 [1893] ; Easton, 1965 ; Offe, 1972). À cette division sectorielle de la société et de ses représentants associatifs, ainsi que de l'État et de ses structures administratives, s'ajoute indéniablement une seconde division, *territoriale* celle-ci (Weber, 1971 [1921]). Historiquement, l'approche sectorielle a réglé la question de la « contingence territoriale » de l'État, c'est-à-dire de la territorialisation des politiques publiques, en reprenant à son compte les approches institutionnelles et politiques classiques, qui se fondent sur le principe de l'organisation spatialisée de la puissance publique. Le formatage des politiques publiques mises en œuvre et, en amont, la définition des problèmes publics qu'elles cherchent à résoudre résultent *in fine* d'un double découpage, sectoriel et territorial.

Si cette conceptualisation de l'action publique et de ses domaines d'intervention a démontré une pertinence certaine pour rendre compte des réalités sociales, politiques et institutionnelles des États nations, force est cependant de constater que nombre de domaines de l'action étatique et, en premier lieu, les politiques dites « à incidences spatiales » comme par exemple les politiques de l'environnement, de lutte contre les risques, des transports ou d'aménagement du territoire (Terribilini et

<sup>1</sup> Cet article prolonge les réflexions initiées dans Nahrath et Varone (2007) à propos des espaces fonctionnels en y ajoutant la dimension des droits de propriété. On se référera également à notre publication de 2007 pour des illustrations empiriques plus développées sur certaines des dimensions abordées dans cet article.

Varone, 2004 ; Knoepfel et Nahrath, 2007), ont plus de peine à entrer dans ce découpage sectoriel et territorial du monde (Lascombes, 1994 ; Muller, 1990). Et ce, notamment en raison du fait que les périmètres des problèmes publics autour desquels se cristallisent ces politiques se trouvent souvent en décalage par rapport aux logiques sectorielles des politiques publiques, de même que par rapport aux territoires institutionnels de leur ancrage (Faure, 1995 ; Faure et Douillet, 2005). C'est ainsi que plusieurs processus de régulation inventés dans le cadre de ces politiques se déploient selon des logiques fort différentes de celles proprement sectorielles (socioprofessionnelles) ou territoriales (au sens de la souveraineté des institutions politiques sur un territoire donné). En un mot, ces régulations publiques transgressent parfois allègrement les frontières formelles tant d'un secteur constitué que d'un territoire institutionnalisé.

Parallèlement à ces réflexions critiques concernant les périmètres spatiaux et sectoriels issues de l'analyse des politiques publiques à incidences spatiales, plusieurs économistes institutionnalistes s'intéressant à la gestion des ressources naturelles (Bromley, 1991, 1992 ; Devlin et Grafton, 1998 ; Ostrom, 1990 ; Schlager et Ostrom, 1992) ont montré que, outre les questions de découpages sectoriels et territoriaux (qu'ils reconnaissent également, au moins implicitement), nombre de politiques à incidences spatiales se trouvent également confrontées à l'impact spatial de *droits de propriété* détenus par certains individus, groupes ou organisations, sur des portions souvent importantes de l'environnement naturel (ressources naturelles) et construit (ressources artificielles). Ils soutiennent notamment que ces régimes de droit de propriété (droit foncier (rural), droit forestier, droit d'eau, concessions, affermages, etc.) viennent fréquemment contrecarrer les objectifs et la mise en œuvre de ces politiques. Ainsi, l'économie institutionnelle contribue également à questionner les conceptions jusque-là dominantes sur la manière d'interpréter les politiques publiques à incidences spatiales, notamment dans la perspective de leur contribution à la durabilité du développement de nos sociétés (Commission mondiale sur l'environnement et le développement 1987). En particulier, les travaux des économistes institutionnalistes ont ainsi montré que seule une approche dite « ressourcielle » se focalisant sur les mécanismes sociopolitiques de régulation des droits de propriété et d'usage des ressources (naturelles et artificielles)<sup>2</sup> était susceptible de contribuer à une meilleure compréhension des conditions de renforcement de la durabilité.

<sup>2</sup> Dans cet article, nous utilisons le terme de ressource dans un sens large incluant les ressources naturelles (le sol, l'eau, la forêt, la biodiversité, l'air), mais également les biens manufacturés (le patrimoine bâti), ainsi que certains biens immatériels (le paysage, le silence, la sécurité).

La présente contribution repose donc sur l'hypothèse qu'il existe un rapport étroit entre *développement durable*, *régulation des droits de propriété et d'usage* sur les ressources et *dépassement des logiques sectorielles et territoriales* des politiques publiques. Plus précisément, l'objectif de cette contribution consiste à identifier et à documenter les différentes modalités de *remise en cause des logiques existantes (secteurs, territoires institutionnels et droits de propriété)* de l'action publique (section 1), puis à proposer le concept d'*espace fonctionnel* comme outil analytique permettant de rendre compte des phénomènes de formatage alternatif de l'action publique (section 2), mais aussi comme un référentiel qui pourrait sous-tendre un nouveau *pilotage politique* de l'action publique en faveur de la durabilité (section 3).

## 1. La remise en cause des logiques d'action sectorielle et territoriale et des droits de propriété

Dans la partie qui suit, nous démontrons que la durabilité ne peut être atteinte – ou à tout le moins renforcée – que si sont dépassés les obstacles inhérents aux logiques sectorielles et territoriales des politiques actuelles ainsi qu'à l'ancrage juridique et à la distribution des droits d'usage sur les ressources naturelles.

### 1.1. Les limites des politiques sectorielles

Conséquence de l'interdépendance croissante des phénomènes sociaux, soit dans ce cas des rapports entre phénomènes sociaux et environnementaux, les politiques « sectorialisées » n'arrivent souvent plus à traiter de manière satisfaisante, c'est-à-dire complète, cohérente, et efficace, les problèmes publics qu'elles sont censées prendre en charge. Ces problèmes renvoient de plus en plus fréquemment à des réalités matérielles qui ne correspondent pas ou plus aux découpages sectoriels du monde empirique mis en place par l'État et ses services administratifs. De fait, nombre de problèmes actuels possèdent des caractéristiques multidimensionnelles qui rendent leur traitement par une seule et même politique sectorielle pour ainsi dire impossible.

Les difficultés intrinsèques à la mise en place des politiques de mobilité durable dans la plupart des agglomérations de la planète en attestent de manière évidente. En effet, fondées sur le principe du report modal vers les modes de transports (collectifs) les moins polluants, ces politiques impliquent la mise en cohérence substantielle d'un certain nombre de politiques sectorielles – notamment les transports (routier, ferroviaire et aérien), la protection de l'air et du climat, la lutte contre le bruit, l'aménagement du territoire, le tourisme, etc. –, mise en cohérence souvent très difficile à réaliser en raison des tensions, voire des contra-

dictions, qu'elle génère entre les objectifs et les logiques d'action propres aux différentes politiques sectorielles.

### 1.2. Les limites des territoires institutionnels

Conséquence de la relative stabilité des découpages des territoires politico-administratifs infranationaux (États fédérés, régions administratives, cantons, communes), dont les frontières n'ont souvent pas été modifiées depuis des décennies et ceci malgré des transformations souvent majeures de la distribution spatiale des activités humaines et de leurs infrastructures, des *décalages* de plus en plus importants se font jour entre ces anciens découpages, structurant spatialement les modes d'action publique, et la géographie des problèmes et des rivalités socio-politiques issue des nouvelles dynamiques fonctionnelles. Pareils décalages sous-tendent souvent les processus de remise en cause de la pertinence des découpages politico-administratifs existants. Les conflits liés à la redistribution des externalités positives et négatives générées par les infrastructures de transport illustrent bien ce type d'enjeu.

À titre d'exemple emblématique, on peut mentionner les conflits récurrents entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande autour de la redistribution des externalités positives (économiques) et négatives (environnementales) générées par l'aéroport de Bruxelles National. Ce cas démontre à quel point les territoires institutionnels et leurs autorités respectives peuvent constituer un obstacle insurmontable à la résolution d'un problème collectif, opposant ici les exploitants de l'aéroport à ses riverains, eux-mêmes organisés en divers comités (par exemple Noordrand actie, Bruxelles air libre, Union belge contre les nuisances des avions) qui reproduisent voire exacerbent les frontières institutionnelles des régions en conflit (Biot et Dobruszkes, 2005).

### 1.3. Les limites des droits de propriété exclusifs

Un troisième obstacle sur la voie de la gestion durable des ressources provient des caractéristiques du régime de propriété en vigueur au sein des territoires et des secteurs concernés, ainsi que de la structure de distribution des droits de propriété et d'usage s'appliquant aux différents systèmes de ressources et, particulièrement, aux biens et services qui en découlent. La mise en place de régimes de gestion des ressources naturelles à la fois économiquement, socialement et écologiquement durables se trouve confrontée à quatre enjeux principaux, plus ou moins complémentaires ou, au contraire, exclusifs.

Premièrement, la conception juridique de la propriété (telle qu'ancrée dans le Code civil et/ou dans la Constitution) ne permet pas la reconnaissance juridique de certaines ressources, telles que l'air, la biodiversité ou le paysage, dans la mesure où ces dernières, en raison de

leur caractère composite ou matériellement insaisissable, ne sont pas considérées juridiquement comme des « choses » appropriables. La principale conséquence de cette identité juridique incertaine consiste dans le fait qu'il est dès lors plus difficile de définir des *droits d'usage clairs* sur de telles ressources, ainsi que sur les biens et services qui en procèdent. Cette situation complique la régulation systématique de ces droits, alors que ce contrôle est pourtant indispensable pour garantir la gestion durable de la ressource, surtout dans un contexte de surexploitation.

Deuxièmement, la conception de la propriété comme un droit (naturel) immuable, garanti et dûment protégé par l'État contre les atteintes importantes qui pourraient lui être faites, rend toute limitation ou redistribution des droits de propriété très difficile dans la mesure où, lorsqu'elles sont possibles, de telles interventions impliquent souvent l'obligation de verser de fortes indemnités aux propriétaires et aux ayants droits concernés qui auraient été expropriés.

Troisièmement, le caractère exclusif de la propriété privative, encore renforcé par le principe d'accession, renvoie à une conception « monolithique » de la propriété (selon l'expression de Rémond-Gouilloud, 1989 : 126) qui consacre légalement l'usage « monoactuel » de la parcelle aux dépens d'un usage « pluriactuel », le premier étant la règle, le second l'exception. Une telle situation rend ainsi très difficile toute flexibilisation ou superposition (éventuellement temporaire) de droits d'usage distincts, au bénéfice de groupes d'usagers différents, sur une même ressource ou portion de ressource, par exemple sur le modèle de la *plura dominia* caractéristique des relations de propriété sous l'Ancien Régime (Aubin, Nahrath et Varone, 2004 ; Fromageau, 1989). Ce faisant, cette conception « monolithique » complique également les processus de limitation (temporaire ou définitive) ou de redistribution – dans un objectif de renforcement de la durabilité – des droits d'usage entre les différents groupes d'usagers.

Finalement, le caractère exclusif de la propriété, reposant sur une partition de la ressource foncière en parcelles individuelles, conduit de fait à une limitation du nombre absolu de parcelles disponibles et contribue certainement à limiter l'accès aux ressources et aux biens et services dérivés et à réserver leur exploitation aux groupes sociaux les plus riches au détriment de la majorité des habitants et des usagers d'un territoire donné.

## 2. L'émergence d'espaces fonctionnels : un pas vers la durabilité ?

Les problèmes identifiés ci-dessus ne sont pas insurmontables en soi. Dans la réalité, nous observons en effet nombre d'actions publiques qui n'hésitent pas à transgresser les frontières formelles tant d'un secteur constitué que d'un territoire institutionnalisé, de même qu'elles peuvent reconfigurer de manière importante les droits d'usage octroyés sur les ressources naturelles ou artificielles. Afin de relire théoriquement ces phénomènes, qui tendent en principe vers plus de durabilité, nous avons développé le concept d'« espace fonctionnel ».

Par espace fonctionnel, nous entendons un espace social, plus ou moins clairement territorialisé, qui s'organise autour de rivalités – et donc de leurs régulations publiques – pour l'accès, l'appropriation et la redistribution de *biens* et *services*, tant matériels qu'immatériels, aussi bien individuels que collectifs, nécessaires à la satisfaction de besoins ou à la réalisation d'activités. Notons que ces biens et services sont le plus souvent dérivés d'une ou de plusieurs ressources naturelles, artificielles ou symboliques. Un espace fonctionnel constitue donc un « champ » au sein duquel se construit un problème collectif à résoudre, reconnu politiquement comme tel (c'est-à-dire construit au travers de luttes politiques) par divers acteurs privés et publics. Il représente ainsi le périmètre social ou géographique qui est accepté comme pertinent pour gérer ledit problème. Il fonctionne également comme espace politique légitime et adéquat, en termes d'efficacité présumée, pour arbitrer les rivalités entre les producteurs et les destinataires des biens et services en jeu. Plus encore, il matérialise souvent le lieu de (re)définition et de (re)distribution des droits de propriété et des droits d'usage de ceux-ci.

On le voit, *un espace fonctionnel est inséparablement un espace de rivalités et un espace de régulation de ces rivalités*. Soit un champ de rapports de force, dont les limites sont définies par les protagonistes de ces tensions, et *non pas selon des logiques sectorielles, les découpages territoriaux préexistants ou la distribution des droits de propriété et d'usage*. La surface sociale ou géographique d'un espace fonctionnel correspond donc à l'espace – éventuellement territorialisé – de *validité des règles (formelles et informelles) mises en place* pour réguler le problème collectif en question et les rivalités qui l'accompagnent, ainsi qu'à l'espace de leur *efficacité présumée*. En un mot, il est le « lieu » *transterritorial et intersectoriel* où s'exerce le monopole légitime de la régulation de rivalités *fonctionnellement interdépendantes*.

Partant des caractéristiques et des dynamiques spécifiques (de la construction sociale et politique) des problèmes publics à résoudre, les espaces fonctionnels sont susceptibles de changer de manière plus ou

moins importante et fréquente, en fonction des transformations de la nature du problème et des structures de rivalité entre les différents acteurs ou groupes d'acteurs mobilisés. Cependant, cette flexibilité du périmètre social ou géographique des espaces fonctionnels tend à se rigidifier au fur et à mesure que se développe et s'institutionnalise (au niveau local, national et européen) son dispositif de régulation politique des rivalités. Par ailleurs, cette flexibilité relative des frontières d'un espace fonctionnel se trouve également limitée, d'une part, par des conditions d'ordre physique (comme par exemple les caractéristiques des systèmes de ressources naturelles concernées) et, d'autre part, par des rapports de force structurels figés, en raison notamment des droits de propriété dont jouissent ou non les divers acteurs impliqués dans les rivalités d'usage. L'émergence d'un espace fonctionnel peut certes être facilitée par l'existence d'une base physique ou d'un espace social pré-existant mais, corollairement, ces facteurs en réduisent ensuite la plasticité. Finalement, notons que les phénomènes de raréfaction des ressources (naturelles notamment) ou de certains biens et services qui en sont dérivés, ainsi que l'accroissement parallèle de l'intensité des rivalités entre leurs usagers respectifs, sont également susceptibles, sous certaines conditions, de catalyser la création de tels espaces de régulation.

En résumé, un espace fonctionnel se distingue d'un *secteur* par le fait que ses modalités de régulation dépassent les logiques proprement sectorielles, en impliquant un important travail de coordination voire de mise en cohérence de différentes politiques publiques. De même, il se démarque d'un *territoire institutionnel* dans la mesure où le processus de régulation connaît un périmètre de validité qui s'affranchit des frontières physiques d'un territoire institutionnel donné. Finalement, un espace fonctionnel établit les frontières pertinentes pour définir et (re)distribuer les *droits de propriété et d'usage* entre les différents acteurs concernés par les rivalités qu'il cherche à réguler.

En nous référant à nouveau à plusieurs exemples empiriques, nous discutons ci-après des conditions d'émergence des espaces fonctionnels qui doivent s'émanciper vis-à-vis des secteurs, des territoires et des droits de propriété actuels. Nous relevons notamment que cette transgression s'opère souvent de manière paradoxale.

Notons cependant que les exemples retenus à titre d'illustration dans les sections suivantes (encadrés 1, 2 et 3) ne correspondent dans la réalité qu'à des formes encore relativement *embryonnaires* d'espaces fonctionnels. En conséquence, un test empiriquement robuste de la contribution effective de telles formes alternatives de régulation à un renforcement de la durabilité ne pourra être fait que lorsque l'on aura identifié et étudié suffisamment de cas empiriques d'espaces fonctionnels concrétisant effectivement les trois transformations caractéristiques

de ces derniers, soit l'intersectorialité, la transterritorialité et la redistribution des droits d'usage.

### 2.1. Vers l'intersectorialité

Les espaces fonctionnels mobilisent souvent des dispositions ressortant de plusieurs politiques sectorielles qui encadrent les interventions publiques habilitant ou restreignant les usages de divers biens et services, respectivement de la ou des ressource(s) propre(s) à l'espace fonctionnel en question. Ce faisant, la régulation d'un espace fonctionnel correspond à un processus de ré-articulation, dans un périmètre spécifique, des relations intersectorielles. Ce réaménagement peut, dans certains cas, impliquer une nouvelle hiérarchisation des relations entre différentes politiques sectorielles. Un tel processus se concrétise notamment au travers de transformations telles que la modification ou le réaligement des objectifs des différentes politiques sectorielles, la reformulation de (l'échelle de) leur(s) logique(s) d'action, l'introduction ou la suppression de certains instruments, la réorganisation, voire le rééchelonnement, de l'arrangement politico-administratif en charge de leur mise en œuvre ou encore la redéfinition des critères d'évaluation des politiques concernées.

Ce qui nous semble constituer le caractère paradoxal des rapports entre espaces fonctionnels et politiques sectorielles, c'est le fait que de tels processus de ré-articulation fonctionnelle des relations intersectorielles, respectivement de création de formes de régulation supra-sectorielle, impliquent certainement comme condition préalable l'existence de politiques sectorielles fortes dont la mobilisation des logiques et des ressources d'action constitue précisément une condition sine qua non de leur dépassement par les espaces fonctionnels émergents.

L'exemple de la sécurité alimentaire montre que la constitution d'une dynamique de régulation alternative, sous la forme d'un espace fonctionnel, implique certainement au minimum une recomposition des relations intersectorielles.

### Encadré 1 : La sécurité de la chaîne alimentaire

En Belgique, la fameuse crise de la dioxine a rendu bien tangibles les problèmes induits par une absence de coordination entre deux logiques sectorielles, à savoir celles qui sous-tendent les politiques agricole d'un côté et de santé publique de l'autre, ainsi que le changement dans la hiérarchie de ces deux politiques.

En janvier 1999, les stocks d'un producteur de graisses, fournisseur de l'industrie agro-alimentaire, sont pollués par des huiles de PCB (polychlorobiphényles) contenant des dioxines. Une entreprise agricole de Roeselare, à laquelle des graisses polluées ont été livrées, constate un mois plus tard une mortalité anormale de ses poulets et poussins. En avril 1999, un vétérinaire du ministère de la Santé publique annonce une possible contamination à la dioxine de l'alimentation pour bétail, celle-ci étant définitivement confirmée à la fin du mois par un laboratoire d'analyse. Il apparaît ensuite que certaines viandes commercialisées sont d'ores et déjà contaminées. Les médias s'emparent de la problématique et une crise politique éclate, qui plus est dans le contexte de la campagne électorale de juin 1999. Le Premier ministre belge, J.-L. Dehaene, se voit contraint de provoquer la démission des deux ministres de l'Agriculture et de la Santé publique, dont les services n'ont pas su coordonner leurs actions à temps pour éviter l'emballement de la crise.

Cet échec dans la poursuite d'une action concertée au niveau fédéral contribue partiellement à un changement de gouvernement, le nouveau Premier ministre G. Verhofstadt instituant dès son accession au pouvoir une nouvelle Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, sur la base du modèle français. Cette institution multiplie dès lors les contrôles, afin d'anticiper et de juguler tout problème de santé publique, ce qui irrite non seulement les agriculteurs mais aussi leur ministre de tutelle au niveau régional (car la politique agricole a été fédéralisée entre temps). La pratique actuelle, qui se déroule dans un climat récurrent d'épizooties potentielles, montre que les enjeux de santé publique priment sur ceux de l'agriculture, cette dernière pâtissant indéniablement de la nouvelle hiérarchisation des priorités politiques.

Les découpages sectoriels ne sont pas les seuls à être malmenés : les frontières des territoires institutionnels font également l'objet de contestations, qui ne sont d'ailleurs parfois pas sans lien, comme on vient précisément de le voir, avec des processus de reconfiguration des rapports intersectoriels.

### 2.2. Vers la transterritorialité

Ce qui caractérise les rapports potentiellement conflictuels entre les espaces fonctionnels et les territoires institutionnels, c'est d'abord la non-congruence de leurs périmètres respectifs. Pareil décalage constitue

précisément l'une des causes de l'émergence d'un espace fonctionnel, dont la configuration spatiale et sociopolitique est supposée mieux correspondre au périmètre pertinent de régulation d'un problème collectif, comme le montre l'exemple suivant sur la gestion intégrée de la ressource eau par (sous-)bassin versant.

#### Encadré 2 : La gestion intégrée de l'eau par bassin versant

Retenir les frontières hydrologiques comme espace fonctionnel permet de mieux gérer l'ensemble des rivalités ou des conflits opposant les différents usages de l'eau (production et consommation d'eau potable, irrigation, process industriels, hydroélectricité, navigation fluviale, habitats naturels, etc.). L'espace fonctionnel retenu dans ce cas, à savoir un (sous-)bassin versant, s'avère *de facto* plus large voire englobe totalement les frontières des territoires institutionnels que représente une commune ou une entité fédérée (district, canton, région) jusqu'ici en charge des diverses politiques sectorielles relatives à la ressource eau.

En effet, un (sous-)bassin versant s'étend généralement sur plusieurs régions ou même pays. Dès lors, l'étendue territoriale sur laquelle s'exercent les capacités de régulation propres aux territoires institutionnels demeure inférieure au périmètre réel du problème à résoudre, ici la gestion durable de l'eau douce qui comprend des activités aussi bien d'exploitation que de protection. Ce qui implique une difficulté à agir sur l'ensemble des causes (soit le comportement de groupes-cibles politiquement désignés comme étant à l'origine du problème à résoudre, soit ce qui nécessite un travail de coordination entre plusieurs territoires institutionnels, très lourd en termes de coûts de transaction et très sensible et incertain d'un point de vue politique.

Concrètement, la gestion intégrée du bassin de la Meuse présuppose en effet l'instauration d'une autorité de bassin internationale (France, Belgique, Pays-Bas), la mise sur pied de plans de surveillance et d'action qui concernent l'ensemble des usagers de l'eau et, finalement, la redistribution des coûts de protection et d'exploitation entre ceux-ci, au travers notamment du principe de récupération des coûts des différents biens et services liés à l'utilisation de la ressource eau. Des premières initiatives ont été prises en la matière avec l'institution en 1998 d'une commission internationale pour la protection de la Meuse, en application des accords de Charleville-Mézières de 1994.

Le caractère paradoxal des rapports entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels tient au fait que, bien que se construisant contre les découpages territoriaux existants, les espaces fonctionnels ne peuvent se passer d'un support ou référent territorial institutionnalisé pour se constituer, quitte à le nier ou à le dépasser par la suite. Ainsi, comme on vient de le voir, la commission internationale de la Meuse, à titre

d'autorité de bassin internationale, a impérativement besoin de la collaboration entre les autorités politico-administratives des régions et pays concernés par le bassin de ce fleuve pour élaborer un plan de gestion de la ressource hydrographique que ces derniers partagent.

#### 2.3. Vers une redistribution des droits d'usage

L'émergence d'un espace fonctionnel (de la durabilité) présuppose souvent une objectivation des droits d'usage existants – voire dans certains cas la création de nouveaux (types de) droits – et, sur cette base, une diversification, une limitation et/ou une redistribution de ces droits entre différents usagers en fonction des exigences d'une gestion durable du ou des systèmes de ressource régulés au sein de cet espace. *Le paradoxe consiste ici dans le fait que, pour lutter efficacement contre les effets négatifs de droits d'usage par trop exclusifs (car découlant des droits de propriété formelle, sur le foncier par exemple), l'espace fonctionnel est la plupart du temps contraint de reprendre à son compte le (principe d'exclusion qui sous-tend le) régime de propriété en vigueur ainsi que la structure de distribution des droits d'usage existante, afin de redéfinir, de préciser et de redistribuer ces droits aux usagers des différents biens et services demandés ; ceci de manière proportionnelle aux capacités (de reproduction) de la ressource concernée.* Les biens et services demandés par différents usagers et, dûment protégés par des droits d'usage, ne doivent ainsi théoriquement pas dépasser les fruits produits par la ressource et, partant, la capacité de renouvellement de celle-ci.

On trouve des premiers exemples empiriques de cette double démarche de définition d'un quota global (au niveau de la ressource), puis de quotas individuels (au niveau des droits d'usage individuels) dans la politique de protection de l'air et climatique en Suisse comme le présente l'encadré suivant.

#### Encadré 3 : Le système bernois de pondération des trajets

Afin de lutter contre la pollution de l'air et limiter les émissions de gaz à effet de serre, le canton de Berne (Suisse) a développé un système innovant de pondération des trajets s'appliquant à la gestion du trafic automobile résultant de l'implantation d'installations génératrices de trafic (IGT), tels que centres commerciaux, infrastructures sportives ou culturelles, sites industriels, etc. Il consiste à subordonner l'implantation sur le territoire des IGT au respect des valeurs limites d'immission en matière de pollution atmosphérique (Haudenschield, 2007). Le système fixe une limite maximale de trajets à attribuer pour tout nouveau projet en fonction d'un quota global à respecter, limite avec laquelle le dimensionnement de l'installation (nombre de places de stationnement et surfaces de vente) doit être compa-

tible. Cette planification des IGT et de la mobilité qu'elles génèrent ne se base donc pas uniquement sur les besoins des promoteurs et des usagers, mais tient aussi compte de la capacité d'absorption et de renouvellement de la ressource air.

Concrètement, pour atteindre les objectifs de qualité de l'air et de protection du climat fixés, le canton de Berne a calculé que les prestations kilométriques du trafic motorisé individuel ne doivent pas progresser en moyenne de plus de 8 % entre 2000 et 2015, ce qui correspond quotidiennement à 1,3 million de véhicules-km au total. Ces prestations sont attribuées aux différents usagers de la manière suivante : 4,5 % (725 000 véhicules-km par jour) sont réservés pour la croissance de base du trafic automobile dans le canton, alors que les 3,5 % restants (575 000 véhicules-km par jour) se répartissent entre des projets de grande envergure au sein des différentes agglomérations du canton (Berne, Bienne et Thoune). Ces crédits sont à leur tour répartis, sous la forme de quotas de places de stationnement et de surfaces de vente, entre les différents projets au sein des différentes agglomérations ; et ceci par l'intermédiaire des plans directeurs régionaux, des plans d'affectation communaux et finalement des permis de construire.

Selon ce système, le centre commercial de Boujean, situé à l'Est de la ville de Bienne, a par exemple reçu 7 000 véhicules-km par jour, inscrits dans son permis de construire et faisant partie du contingentement de l'agglomération de Bienne qui est de 45 000 véhicules-km par jour. Ces quotas de véhicules-km par jour doivent donc figurer dans le plan d'affectation de la commune pour être ensuite traduits dans les permis de construire. En cas de dépassement de 10 % de son quota individuel, l'entreprise détentrice du permis de construire est tenue de prendre des mesures, telles que par exemple une adaptation des tarifs et des durées du parking, une augmentation de la capacité des transports publics ou, le cas échéant, une réduction de ses surfaces de vente.

Cet exemple montre comment, en fonction d'un quota global d'exploitation durable d'une ressource (ici la qualité de l'air), des quotas individuels qui correspondent à des droits d'usage (ancrés juridiquement dans des permis de construire) sont alloués entre différents usagers au sein de (nouveaux) périmètres de régulation. En outre, ce système permet, dans le même temps, de lier les domaines interdépendants de l'aménagement du territoire et de la protection de l'air.

Relevons que ce principe des quotas est repris dans la politique de protection du climat à travers le mécanisme du marché d'échange de certificats CO<sub>2</sub> (qui correspondent donc à des droits d'usage individuels). Un tel mécanisme force les acteurs économiques à acheter des droits s'ils dépassent la quantité d'émissions qui leur est attribuée en fonction d'un plafond maximum (quota).

### 3. Nécessité d'un pilotage politique : la durabilité comme processus

Les espaces fonctionnels tiennent ainsi compte de trois contraintes fondamentales des politiques de la durabilité, à savoir l'intersectorialité des problèmes, la transterritorialité des périmètres de régulation et le rôle structurant des droits de propriété et d'usage existants. Bien entendu, le couplage de ces trois dimensions ne s'opère pas spontanément. Au contraire, les espaces fonctionnels doivent se créer une légitimité propre (comme toute action publique au demeurant), démarche qui s'inscrit généralement dans le temps long et implique des processus identitaires. Cette dernière section a pour objectif de montrer qu'un pilotage politique est donc nécessaire pour assurer la pérennité des espaces fonctionnels, ce qui revient à définir la durabilité (attendue d'une meilleure capacité de régulation des espaces fonctionnels) comme un processus.

Les espaces fonctionnels, en tant que propositions de recomposition des modalités d'action publique, doivent, pour être crédibles, se projeter dans le *long terme*, voire carrément proposer des *utopies*. En effet, ils n'émergent généralement que face à des problèmes (considérés politiquement comme) majeurs et récurrents, dont la résolution présuppose une certaine légitimité et constance de l'interventionnisme public. Une véritable institutionnalisation d'un espace fonctionnel implique ainsi, en principe, une modification conséquente des dispositifs institutionnels, aussi bien au niveau normatif (comme la réorganisation du corpus législatif, dont les droits de propriété par exemple) qu'à celui de l'organisation des administrations publiques (comme la reconfiguration des découpages administratifs).

Toutefois, cette inscription dans le long terme se trouve fréquemment contrariée par la contrainte d'ajustements à court terme qui découle des logiques sectorielles et/ou territoriales. Dit autrement, *les espaces fonctionnels s'inscrivent par définition dans le long terme (utopique), alors même qu'ils doivent faire des concessions (pragmatiques) à court terme afin de pouvoir s'affirmer progressivement, ce qui les rend éventuellement temporairement inopérants, en partie du moins, et met donc en danger leur capacité à se légitimer et à se pérenniser*. Les exemples empiriques mentionnés ci-dessus semblent en effet confirmer que la constitution des espaces fonctionnels, leur émergence et leur autonomisation constituent des processus laborieux, car politiquement très délicats.

Les expériences d'espace fonctionnel en cours mettent ainsi souvent en lumière les fortes capacités d'ajustement, de résistance, voire de récupération, de la part des politiques publiques (sectorielles) et des institutions existantes (par exemple les régimes de droits de propriété en

vigueur) face au « potentiel critique » véhiculé par les espaces fonctionnels. Rares sont les cas où les espaces fonctionnels, notamment en raison de leur difficile institutionnalisation, ont pu donner la pleine mesure de leurs capacités de régulation supposées plus performantes que les logiques sectorielles et territoriales concurrentes. Leur légitimité résulte le plus souvent des réalisations, résultats et effets escomptés, mesurables *in fine* à l'aune de la résolution des problèmes collectifs.

Là également, un constat paradoxal s'impose : *la légitimité des espaces fonctionnels se construit bien souvent, dans un premier temps en tous les cas, au travers d'une tentative de déclassement et de délégitimation des autres formes organisationnelles de régulation*, que ce soient les approches sectorielles et territoriales ainsi que la distribution des droits de propriété existants ou des espaces fonctionnels concurrents. Il s'agit donc essentiellement d'une *légitimité par défaut*, ou même purement *virtuelle*. Celle-ci se fonde sur des *promesses*, par définition incertaines, quant à leur réalisation effective, d'une amélioration significative des capacités de régulation, plutôt que sur des expériences empiriques de longue haleine. En d'autres termes, cette « légitimité à crédit » des espaces fonctionnels émergents dépend en grande partie, d'une part, de la nature et de l'importance des dysfonctionnements (objectivés) des structures sectorielles et territoriales existantes et de l'ampleur de leur inefficacité avérée ainsi que, d'autre part, de la correspondance, plus ou moins clairement articulée, entre ces dysfonctionnements et le contenu logique des « solutions » alternatives proposées par l'espace fonctionnel émergent. En un mot, les espaces fonctionnels construisent leur légitimité sur les effets positifs *escomptés* (et non pas avérés) quant à la résolution du problème visé, c'est-à-dire, dans le cas qui nous intéresse ici, sur leur capacité à réguler les rivalités entre groupes d'usagers des ressources de manière à garantir un usage durable de ces dernières.

Comme l'a déjà souligné Fritz Scharpf (2000) cette légitimité par les *outputs* (ou secondaire) de l'action publique se distingue de la légitimité par les *inputs* (ou première) qui relève quant à elle des principes démocratiques de l'État de droit, tels que par exemple le pluralisme et la transparence, lors des processus décisionnels. Il nous semble donc vraiment remarquable que les espaces fonctionnels doivent asseoir leur légitimité par l'annonce de plus d'efficacité et d'efficience, tout en déclassant la légitimité, le plus souvent bien réelle celle-ci, des politiques sectorielles et des territoires institutionnels en vigueur ainsi que des droits de propriété garantis juridiquement.

Les différentes tentatives historiques de constitution d'institutions d'agglomération dans certaines villes européennes ou nord-américaines (Londres, Rotterdam, Barcelone, Montréal, etc.) illustrent bien cette

situation de concurrence entre, d'une part, la légitimité des structures sectorielles et territoriales *existantes* et, d'autre part, la légitimité (concurrente) d'un espace fonctionnel *émergent* (voir par exemple Lefèvre, 1998 ; Négrier, 2005). Elles montrent également l'influence des facteurs identitaires qui conditionnent le développement et la pérennisation d'un espace fonctionnel.

Au regard de ces nombreuses expériences dans les aires métropolitaines, il semble qu'un scénario crédible d'institutionnalisation d'un espace fonctionnel consiste à favoriser une réelle internalisation cognitive du projet utopique qui sous-tend cet espace fonctionnel, dont la co-production avec les différents secteurs et territoires en assure, chemin faisant, la légitimité tant primaire que secondaire. Un tel processus présuppose un pilotage politique délibéré s'étendant bien au-delà de la simple coordination administrative des politiques publiques ou de l'allocation par le marché de droits de propriété clairement définis.

## Conclusion

Une des pistes intéressantes en matière de redéfinition des logiques d'action publique qui semble se développer depuis une vingtaine ou une trentaine d'années, notamment sous la pression des impératifs de la durabilité, réside dans l'émergence de nouvelles formes de régulation des rapports entre les sociétés et leur environnement et, plus précisément, des usages sociaux des ressources naturelles. Ces nouveaux modes de régulation, empiriquement observables ici et là, se caractérisent par un mouvement conjoint de ré-articulation des logiques sectorielles, de redéfinition des périmètres territoriaux et des échelles de régulation pertinents, ainsi que de redéfinition et de redistribution des droits d'usage sur les ressources. Nous proposons pour notre part de les conceptualiser en termes d'*espaces fonctionnels*.

Au-delà des impacts sectoriels et territoriaux, ce qui nous semble plus particulièrement remarquable dans l'émergence d'espaces fonctionnels, c'est le rôle et les enjeux que représente, lors de ces processus, la question des droits de propriété. Tout semble en effet se passer comme si la constitution d'espaces fonctionnels impliquait – c'est-à-dire, dans le même temps, se trouvait confrontée à – la nécessité de redéfinir (voire dans certains cas de créer), de limiter et de redistribuer, de manière plus ou moins profonde et importante, les droits d'usage, si ce n'est carrément les droits de propriété formelle (expropriation), sur les systèmes de ressource ainsi que les biens et services prélevés.

Les exemples empiriques esquissés dans ce chapitre semblent indiquer que cette reconfiguration des droits d'usage dans les nouvelles logiques de régulation des espaces fonctionnels nécessite une flexibilisa-

tion de la définition et des modalités de (re)distribution des droits d'usage correspondant aux différents biens et services et qu'elle implique une certaine dissociation entre ces derniers et les droits de propriété formelle (surtout en matière de propriété foncière) sur les ressources.

On peut dès lors chercher à savoir dans quelle mesure cette transformation de la régulation des droits d'usage au sein des espaces fonctionnels émergents n'entre pas en contradiction avec le régime de la propriété privative qui se fonde sur des principes d'exclusion et d'accession, et dont l'État se porte garant.

## Bibliographie

- Aubin, D., Nahrath, S., Varone, F., *Paysage et propriété : patrimonialisation, communautarisation ou pluri-domanialisation*, Chavannes-près-Renens, Cahier de l'IDHEAP 219, 2004.
- Biot, V., Dobruszkes, F., *Nouvelles configurations des relations de pouvoir sur les territoires des aires métropolitaines : quelles possibilités pour une action des pouvoirs publics, quelle possibilité de prise en compte des intérêts des citoyens ? Le cas de l'aéroport de Bruxelles-National*, Communication au Colloque international « Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance », Université de Lausanne, 21-23 septembre 2005.
- Bromley, D. W., « The commons, common property, and environmental policy », in *Environmental and Resource Economics*, 1992, vol. 2, n° 1, p. 1-17.
- Bromley, D. W., *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*, Oxford, UK, Cambridge, USA, Blackwell, 1991.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous* (rapport Brundtland), Oxford, Oxford University Press, 1987.
- Devlin, R. A., Grafton, Q. R., *Economic Rights and Environmental Wrongs. Property Rights for the Common Goods*, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar, 1998.
- Durkheim, E., *De la division du travail social*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996 (1893).
- Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965.
- Faure, A., « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique », in Faure, A., Pollet, G., Warin, Ph. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 69-83.
- Faure, A., Douillet, A.-C. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.
- Fromageau, J., « L'histoire du droit – l'évolution des concepts juridiques qui servent de fondement au droit de l'environnement », in Kiss, A. (dir.), *L'écologie et la loi : le statut juridique de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 27-49.
- Haudenschild, R., « Ein Vergleich zweier institutioneller Ressourcenregime : Das Berner Fahrleistungsmodell und das Zürcher Fahrtenmodell », in Knoep-

- fel, P., Schenkel, W., Savary, J. (Hrsg.), *Nutzung der natürlichen Ressourcen steuern – Piloter l'usage des ressources naturelles*, Berne, OPER/OFEV/ARE, 2007, p. 85-106.
- Jobert, B., Muller, P., *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.
- Knoepfel, P., Nahrath, S., « Environmental and Spatial Development Policy », in Klöti, U., Knoepfel, P., Kriesi, H., Linder, W., Papadopoulos, Y., Sciarini, P. (eds.), *Handbook of Swiss Politics*, Zürich, NZZ Verlag, 2007, p. 705-733.
- Lascoumes, P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.
- Lefèvre, C., « Metropolitan Government and Governance in Western Countries : A critical Review », in *International Journal of Urban and Regional Research*, 1998, vol. 22, n° 1, p. 9-25.
- Muller, P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », in *Politiques et management public*, 1990, vol. 8, n° 3, p. 19-33.
- Nahrath, S., Varone, F., « Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique », in Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P., Nahrath, S. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan (coll. Logiques Politiques), 2007, p. 235-249.
- Négrier, E., *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.
- Offe, K., *Strukturprobleme des modernen Staates*, Frankfurt, Suhrkamp, 1972.
- Ostrom, E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Rèmond-Gouilloud, M., *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989.
- Sabatier, P., Jenkins-Smith, C.-H. (eds.), *Policy Change : an Advocacy Coalitions approach*, San Francisco, Westview Press, 1993.
- Scharpf, F., *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Science Po, 2000.
- Schlager, E., Ostrom, E., « Property-rights regimes and natural resources : a conceptual analysis », in *Land Economics*, 1992, vol. 68, n° 3, p. 249-262.
- Terribilini, S., Varone, F., « Politiques publiques à incidence spatiale et discriminations sociales », in Montulet, B., Kaufmann, V. (dir.), *Mobilités, fluidités... libertés ?*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 2004, p. 243-278.
- Weber, M., *Économie et société*, Paris, Plon, 1971 (1921).