



## Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 7, n°3 | Décembre 2016

Modalités de qualification et de gestion des ressources naturelles (1/2)

---

# Développement durable en zones côtières : comment territorialiser l'intérêt général environnemental ? Un cadre d'analyse

*Sustainable development in coastal areas: how to build a territory-based environmental general interest? An analytical framework*

Jean-Eudes Beuret, Anne Cadoret et Hélène Rey-Valette

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11386>

DOI : 10.4000/developpementdurable.11386

ISSN : 1772-9971

### Éditeur

Association DD&T

### Référence électronique

Jean-Eudes Beuret, Anne Cadoret et Hélène Rey-Valette, « Développement durable en zones côtières : comment territorialiser l'intérêt général environnemental ?

Un cadre d'analyse », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 7, n°3 | Décembre 2016, mis en ligne le 21 décembre 2016, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11386> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11386

---

Ce document a été généré automatiquement le 2 mai 2019.



*Développement Durable et Territoires* est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

---

# Développement durable en zones côtières : comment territorialiser l'intérêt général environnemental ? Un cadre d'analyse

*Sustainable development in coastal areas: how to build a territory-based environmental general interest? An analytical framework*

Jean-Eudes Beuret, Anne Cadoret et Hélène Rey-Valette

---

- 1 Même si le développement durable est devenu une référence largement admise, concilier développement économique et protection de l'environnement reste une tâche complexe qui interroge la recherche (Fagnart et Hamaide, 2012), en particulier pour des littoraux soumis à de nombreux usages concurrents et à une forte pression anthropique. Mais aux oppositions locales entre environnement et développement s'ajoutent des controverses « local-global » liées à la prise en compte croissante d'enjeux environnementaux globaux. Ce sont par exemple des oppositions autour de la création d'aires marines protégées ou de parcs naturels régionaux littoraux : des exigences nationales se heurtent à des aspirations locales, créant d'une part des controverses autour de l'acceptabilité de mesures de protection, d'autre part des dynamiques de négociation autour de la territorialisation de ces mesures. À des oppositions locales s'ajoute une confrontation du local et du global : dès lors, comment territorialiser l'intérêt général mis en avant autour d'enjeux environnementaux qui dépassent le territoire ? Ce sont ensuite des oppositions frontales entre enjeux environnementaux locaux et globaux, par exemple lorsque l'État lance des projets de parcs éoliens justifiés par la lutte contre le changement climatique mais qui se heurtent à des oppositions locales, y compris environnementales. Qualifiées dans la littérature anglo-saxonne de « *green on green* » (Warren *et al.*, 2005), ces situations posent la question de la territorialisation de projets répondant à des enjeux environnementaux supra-territoriaux.

- 2 Ces oppositions ne sont pas propres au littoral, mais il en est un théâtre privilégié. C'est d'abord un espace riche en enjeux environnementaux mais aussi très convoité pour des usages résidentiels, récréatifs et productifs. C'est ensuite une zone d'interfaces multiples, terre-mer mais aussi local-global, de connexion entre une économie mondialisée (transport maritime et ses connexions vers l'hinterland) et des enjeux très locaux de développement durable (Guillaume, 2011 ; Lavaud-Letilleul, 2012). Zone d'interface privilégiée entre des dynamiques de développement, d'aménagement et de protection de l'environnement endogènes ou exogènes aux territoires concernés, le littoral est un espace propice pour étudier les modalités et les conditions de la construction d'un intérêt général territorialisé et, ce faisant, de normes et perspectives territorialisées de développement durable.
- 3 Le concept de Développement Durable Territorialisé (ou territorial) a été largement discuté (Zuindeau, 2000 ; Torres, 2002 ; Laganier *et al.*, 2002 ; Theys, 2002 ; Angeon *et al.*, 2006) : nous nous intéressons ici à la façon dont les acteurs construisent ce développement sur le terrain, *via* la construction d'accords collectifs sur ses enjeux et modalités. Pour conduire cette analyse, sont étudiées d'une part la construction d'aires protégées littorales, à l'interface entre dynamiques territoriales et exigences nationales, voire internationales (Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan, Parcs Naturels Marin de Mayotte ou des Bouches de Bonifacio), d'autre part des controverses liées à des projets nationaux justifiés par la lutte contre le changement climatique qui se heurtent à des oppositions locales (deux projets de percées fluviales en faveur du transport multimodal à partir des ports du Havre et de Marseille-Fos, deux projets de parcs éoliens en mer, à Saint-Nazaire et Saint-Brieuc). Nous proposons ici un cadre d'analyse de ces situations d'opposition, issu d'un travail bibliographique et d'ateliers de construction collective, puis affiné lors des travaux de terrain : après avoir présenté et discuté les références que constituent les notions d'intérêt général et de développement durable territorialisé, nous présenterons les situations d'opposition identifiées, les figures des controverses qu'elles dessinent, puis les mécanismes identifiés et à étudier comme pouvant fonder des compromis autour d'un intérêt général environnemental territorialisé : ils constituent les axes structurants du cadre d'analyse proposé.

## 1. Concepts mobilisés et mise au point du cadre d'analyse

### 1.1. Pourquoi parler d'intérêt général territorialisé ? Définitions et enjeux

- 4 Dans le champ du droit, l'intérêt général se réfère à la volonté générale et à l'intérêt de tous, qui dépasse tant la somme des intérêts particuliers (Rousseau, 1762) que les intérêts communautaires : la loi, selon la constitution française, en est l'expression. Sur le terrain, la référence à l'intérêt général est très fréquente dans les discours des élus, aménageurs ou environnementalistes, mais l'intérêt général qu'ils défendent n'est pas toujours le même, avec des références et/ou échelles distinctes. La fin du monopole de l'État sur l'intérêt général soulève de nombreuses questions d'éthique et de justice sur le principe et la légitimité des définitions et des modes de construction de l'intérêt général, comme le souligne la revue des travaux réalisée par Denis (2008). Lascoumes et Le Bourhis (1998) ont étudié la construction d'un « bien commun territorial » comme construit social, à

partir des références de chacun : il résulte de la confrontation d'identités d'action, dans le cadre d'arènes locales où s'expriment les prétentions des parties et s'effectuent les échanges. La prise en compte d'intérêts supra-territoriaux reste peu considérée, de même que la question des articulations entre échelles. À quelle échelle se situe le « général » ? Nationale, internationale, territoriale ? Pour certains élus, l'intérêt général est celui des habitants de leur circonscription. Sur quelle échelle de temps situer cet intérêt ? Faut-il considérer l'intérêt des générations futures ?

- 5 Nous considérerons ici l'intérêt général comme étant celui de tous, en référence non plus au « nous, ici » mais au « tous » de la cité civique de Boltanski et Thévenot (1991). Il peut être national mais peut aussi se rapprocher de l'échelle territoriale, tout en s'opposant à un intérêt plus local ou sectoriel, comme dans ce cas rapporté par Sardan (2009) : à des habitants qui demandent des espaces verts à la place de logements sociaux, un maire leur oppose un intérêt général tout en les invitant à choisir l'emplacement des jeux pour enfants. Cette réponse traduit l'opposition (et l'articulation) entre un intérêt général supra-local et les intérêts locaux. Pour nous, l'intérêt général territorialisé est un compromis entre ces intérêts, à construire *via* des processus visant l'adaptation, la compatibilité, l'ajustement de l'intérêt général aux enjeux et intérêts territoriaux.
- 6 Plusieurs auteurs proposent des notions proches et, chaque fois, évoquent le recours à la concertation pour en construire le contenu. Travaillant sur l'intérêt général attaché à des espaces forestiers, Candau et Deuffic (2009) évoquent la construction d'un bien commun localisé, situé dans une interface complexe entre des intérêts locaux et un intérêt général : alors que, selon eux, l'action publique classique présume une conception préalable de l'intérêt général, ils évoquent la concertation comme une « méthode fréquemment mise en œuvre pour définir un bien commun localisé ». De même, Van Tillbeurgh et Le Du Blayo (2009) évoquent la concertation comme modalité d'adaptation des enjeux à l'échelle locale et la définissent comme un processus de formation d'un intérêt général localisé.

## 1.2. À la recherche d'un développement durable territorialisé

- 7 Il s'agit de territorialiser tout à la fois l'intérêt général et le développement durable. L'agenda 21 de Rio met l'accent sur l'échelle locale et la participation des acteurs pour décliner aux différentes échelles territoriales, dans une logique d'articulation multi-scalaire, les normes et principes généraux élaborés à un niveau global et a-spatial (Torres, 2002). Tandis que Benhayoun *et al.* (1999) soulignent l'importance des compromis conventionnels à l'échelle des territoires, la logique d'une politique pensée globalement et mise en œuvre localement est souvent reprise pour exprimer le fait qu'il s'agit de décliner des principes généraux en fonction des spécificités des territoires, mais aussi de tenir compte localement des impacts globaux de façon à ne pas exporter les facteurs de non durabilité (Laganier *et al.*, 2002 ; Theys, 2002).
- 8 Sur le terrain, c'est à partir de l'étude de la régulation opérationnelle d'un fleuve que Lafaye (2002) s'interroge sur les difficultés de construction d'un développement durable territorial qui suppose un compromis entre une régulation globale d'un espace d'intérêt public (le fleuve) et des régulations locales des conditions de son utilisation. De même Tapie-Grime *et al.* (2007), soulignent le caractère négocié de l'introduction de nouveaux référentiels de l'action publique à l'échelle des territoires, en attirant toutefois l'attention sur l'existence de phénomènes performatifs (c'est-à-dire le fait que les outils utilisés pour

organiser la participation créent des biais en faveur de l'expression des acteurs les plus habitués à ces pratiques) qui interrogent les rapports entre développement durable et démocratie participative et obligent à renouveler l'ingénierie de la participation. D'essence matérielle, identitaire et organisationnelle (Le Berre, 1995), le territoire est porteur de normes ou de règles produites par des acteurs locaux qui doivent intervenir dans la définition du développement durable du territoire (Angeon *et al.*, 2006).

- 9 Un écueil consiste à penser que le développement durable territorialisé ne serait qu'une déclinaison d'objectifs globaux à l'échelon local. Selon Zuindeau (2000), il doit s'agir de nouvelles règles, permettant de prendre en compte les particularités locales, ou d'aspects non pertinents à l'échelle globale, comme par exemple un paysage et son rôle dans le développement économique local ou régional : on passe ainsi « d'une formulation universaliste à une formulation particulariste, variable suivant les territoires » (Zuindeau, 2000 : 61). À l'inverse, un autre écueil consisterait à négliger les enjeux globaux : selon Pearce (1989), parmi les normes de durabilité locale figureront des règles éthiques liées à la prise de conscience d'une responsabilité des territoires devant le reste du monde. Selon Torres (2002), le caractère abstrait et souple de la norme globale (la référence au développement durable) offre une marge de manœuvre qui permet de l'adapter aux particularismes locaux et d'assurer son appropriation locale.
- 10 Angeon *et al.* (2006) définissent le Développement Territorial Durable comme la construction et l'articulation, par les acteurs locaux, de normes économiques, écologiques et éthiques. Pour nous, le Développement Durable Territorialisé est un ensemble de règles, de références et d'actions à construire localement à partir de l'appropriation locale de références globales au développement durable, d'une responsabilité et d'une redevabilité du territoire vis-à-vis du reste du monde (et vice versa), des enjeux et dynamiques d'action propres au territoire : le Développement Durable Territorialisé repose sur la construction d'un intérêt général territorialisé tout à la fois économique, environnemental et social.

### 1.3. Méthodologie de construction du cadre d'analyse

- 11 Le cadre d'analyse proposé est le fruit d'une démarche itérative d'aller-retour entre revue de la littérature, construction collective et cas d'étude. Un premier cadre d'analyse a été ébauché en 2013 à partir d'une revue de la littérature et de travaux antérieurs. Sur cette base ont été engagées sept études de cas. Présentés en introduction, ces cas se veulent à la fois comparables et très différents. Le choix de cas aussi différenciés que la construction d'aires protégées littorales ou la mise en œuvre d'infrastructures (parcs éoliens offshore ou percées fluviales en zones portuaires), tient à l'hypothèse de l'existence possible de problématiques et de mécanismes similaires de construction d'un intérêt général territorialisé.
- 12 Dans chacun des cas ont été reconstruits des itinéraires conflictuels et de concertation, à partir d'une analyse documentaire basée notamment sur une littérature grise importante (projets, comptes rendus de réunion, articles de presse, cahiers d'acteurs de débats publics...), puis d'entretiens auprès de parties prenantes. Entre 10 et 25 personnes ont été interviewées selon les cas et la complexité des situations (porteur du projet, élus ou agents d'administrations déconcentrées ou de collectivités locales, représentants de secteurs économiques ou d'associations). Les résultats portent tant sur la caractérisation

des oppositions observées que sur les mécanismes de construction d'accords, deux dimensions sur lesquelles nous reviendrons successivement.

- 13 La première caractérisation des situations d'opposition et des mécanismes de construction de compromis observés sur le terrain a permis d'enrichir le cadre d'analyse initial, lequel a été mis en discussion, en 2014, lors d'un atelier réunissant des chercheurs et des professionnels impliqués dans trois cas d'étude. Ce cadre d'analyse enrichi a ensuite guidé nos études de cas durant plus d'une année, avant d'être l'objet d'une relecture, à la lumière de l'analyse comparative des mécanismes observés sur le terrain. La temporalité des études de cas a suivi celle de la construction du cadre d'analyse. Par exemple pour l'éolien en mer, une première analyse du cas de Saint-Brieuc a commencé en amont de la construction de ce cadre, avec 4 entretiens réalisés en 2011, puis s'est poursuivie sur la base de la première version du cadre d'analyse (17 entretiens réalisés en 2013), qu'elle a contribué à enrichir : la version affinée du cadre d'analyse a servi de support pour poursuivre à Saint-Brieuc (4 entretiens en 2015) et élargir l'analyse au cas de Saint-Nazaire (16 entretiens en 2015). La même logique d'itération a été appliquée aux cas portuaires et d'aires protégées. Le cadre d'analyse est donc à la fois un support et l'un des résultats des recherches de terrain. Le fait de l'avoir appliqué dans des situations très différentes atteste de l'existence de récurrences et lui donne une certaine portée, malgré un nombre limité de cas d'étude.

## 2. Deux figures de controverses appelant une territorialisation de l'intérêt général environnemental

### 2.1. Adaptation, appropriation et acceptation locale d'actions environnementales

- 14 Des intérêts économiques locaux peuvent bloquer la mise en place de mesures de conservation de l'environnement ou en minimiser la portée (Cadoret, 2011), problème clairement posé dans les Parcs Naturels Marins ou les projets de Parcs Naturels Régionaux littoraux. Celui du Golfe du Morbihan n'a abouti qu'au terme de plus de quinze ans de négociation conflictuelle entre certains élus locaux, l'État et le Conseil National pour la Protection de la Nature (CNPN), centrée sur la maîtrise de l'urbanisation. Le plafond d'urbanisation fixé est une norme de développement territorial durable et un compromis entre les aspirations locales et l'intérêt général environnemental représenté par le CNPN : il est accompagné d'un accord sur une méthode d'évaluation des surfaces urbanisables, innovation issue de la controverse. Ces normes et outils sont le fruit de la territorialisation de l'intérêt général environnemental défendu par le CNPN et d'un processus de construction de l'acceptabilité du projet tant par les acteurs qui craignaient des restrictions de leurs usages des espaces et ressources locales que par les acteurs environnementaux, locaux et nationaux. L'acceptabilité d'actions et mesures à visée environnementale met ici en jeu différents types de protagonistes, notamment des élus qui s'opposent à des mesures pouvant contrarier leurs projets.
- 15 L'échec du processus de territorialisation de l'intérêt général environnemental et de construction de normes territoriales de développement durable aura pour conséquence soit un rejet de l'action environnementale, soit sa mise en œuvre sans appropriation ni acceptation. Le Parc Naturel Marin de Mayotte a été créé dans un délai très court (2 ans),

ce qui conduit Legoff (2010) à s'interroger sur le risque d'une future contestation par les mahorais d'un projet paradoxalement abstrait pour les acteurs locaux et d'un parc mal adapté à la culture locale. Le projet a rencontré peu d'oppositions dès lors que le secteur officiel de la pêche a vu la possibilité de s'approprier cet outil, mais ce secteur exclu la majorité des pêcheurs, souvent clandestins et dont les navires ne sont pas aux normes. Cadoret et Beuret (2016) évoquent un rendez-vous manqué avec le territoire et un risque de non-appropriation, qui rendrait peu effective l'action du parc. L'échec de la territorialisation peut aussi induire une dénaturation (au sens propre comme au figuré) des mesures de protection, dont l'importance ou la portée peut être réduite. À ses débuts, le Parc Naturel Marin d'Iroise a ainsi été qualifié de « plan de soutien à la pêche » par des opposants qui jugeaient ses actions environnementales insuffisantes, ce qui n'est pas sans rapport avec les difficultés qui ont marqué le processus de territorialisation de cet outil, évoquées par Pennanguer *et al.* (2008).

## 2.2. « Green on green » (Warren et al., 2005), « green against green »

- 16 Un second type de controverse oppose des enjeux environnementaux dans les territoires, avec trois cas de figure :
- Des projets environnementaux opposés car reposant sur des références fondées sur des justifications (Boltanski et Thévenot, 1991) et des échelles distinctes : c'est par exemple un environnement familier que certains veulent maintenir en l'état, là où d'autres voient un réservoir de biodiversité et veulent préserver un habitat spécifique pour une espèce menacée à l'échelle mondiale ;
  - Des oppositions entre des enjeux environnementaux spécifiques : la gestion des niveaux d'eau, dans l'estuaire de la Seine, oppose ainsi des environmentalistes défenseurs d'espèces qui n'ont pas les mêmes besoins. Plus encore, le projet de renaturation de l'estuaire oppose des naturalistes spécialistes de milieux différents ;
  - Des oppositions entre des intérêts environnementaux locaux et des projets d'aménagement justifiés par la protection de l'environnement global : ce sont en particulier des infrastructures qui contribuent à la lutte contre le changement climatique (énergies renouvelables, percées fluviales pour développer le transport multimodal), mais qui affectent l'environnement local (pollution visuelle, destruction d'habitats naturels...).
- 17 Le cas de l'éolien en mer est emblématique d'oppositions entre enjeux locaux et globaux. Reliées au littoral par un câble d'atterrissage, les éoliennes ont des effets en mer comme à terre en termes paysager, économique et de biodiversité. Gill (2005) relève l'existence de perturbations physiques qui affectent les écosystèmes marins lors des phases de construction et d'exploitation, alors que ces parcs s'inscrivent dans une logique de développement durable basée sur une diminution de l'utilisation des énergies fossiles (Kermagoret, 2014). De même, des associations naturalistes s'opposent à des projets de percées fluviales relevant d'intérêts nationaux et d'objectifs de « transport durable » (Rohács et Simongáti, 2007 ; Frémont *et al.*, 2009) mais qui menacent des espaces naturels remarquables, au Havre comme à Fos-sur-Mer. L'opposition entre intérêts environnementaux est un cas auquel les acteurs de l'environnement sont peu préparés : Warren *et al.* (2005) évoquent le désarroi d'acteurs soumis à des tirs venus de leur propre camp, qui doivent pourtant construire des compromis. Aux oppositions substantielles entre enjeux s'ajoutent des oppositions procédurales, sur la façon de mener la concertation pour construire un intérêt général territorialisé. L'articulation des



processus est critiquée, avec parfois des dynamiques locales et des initiatives venues de l'État qui s'affaiblissent mutuellement, voire se disqualifient. C'est par exemple, dans l'estuaire de la Seine, un comité des usagers de l'eau lancé par le Préfet pour trouver un accord sur les niveaux d'eau, qui concurrence et disqualifie la dynamique engagée au sein de la Maison de l'Estuaire pour en faire un espace de dialogue voué à la construction d'un accord. Non seulement des initiatives locales et nationales s'opposent lorsqu'elles mettent en avant des enjeux environnementaux distincts, mais elles se télescopent parfois lorsqu'elles ont les mêmes objectifs mais s'opposent quant aux façons de construire des compromis, tant en termes d'outils, périmètres, publics mobilisés que de temporalités.

### 2.3. Un jeu d'oppositions, de transactions et d'ajustements multipolaire

- 18 À travers les situations décrites, se dessine un jeu d'oppositions complexes multipolaires, avec des oppositions local-global, économie-environnement, environnement-environnement. C'est un jeu d'oppositions mais aussi d'alliances et de transactions. Si des compensations environnementales jouent parfois un rôle de monnaie d'échange entre enjeux économiques et environnementaux (Gobert, 2010), d'autres transactions sont moins explicites mais aussi importantes. L'économie et la création d'emplois jouent ainsi un rôle de passerelle entre enjeux locaux et globaux dans le cas de l'éolien en mer, où le local discute la localisation des emplois créés et en fait une condition de l'acceptation d'atteintes locales à l'environnement. La circulation des oppositions, argumentaires et « monnaies » d'échanges dans ce jeu d'oppositions, la recomposition des « lignes de démarcation » (Nadaï et Labussière, 2010) entre les acteurs, les dynamiques de conflits et compromis sont des objets d'étude à privilégier si l'on veut saisir la façon dont se construisent un intérêt général et un développement durable territorialisés.

## 3. La construction d'accords : cinq mécanismes-clé à analyser

- 19 Cinq mécanismes mobilisés par les acteurs pour fonder un accord autour d'un intérêt général territorialisé ont été recensés dans la bibliographie et sur le terrain : plus complémentaires qu'alternatifs, ils sont au cœur du cadre d'analyse proposé sous l'acronyme HAPTE (Hiérarchisation, Ajustement, Proximité, Transaction, Exit).

### 3.1. Une simplification du jeu par la hiérarchisation des enjeux, acteurs, échelles

- 20 Une simplification du jeu des oppositions peut passer par une hiérarchisation des enjeux, parfois admise par les parties en présence, mais plus souvent tacite. Cette hiérarchisation existait par exemple dans les années 1970 lors de la création de la zone portuaire du Golfe de Fos. Pour les acteurs locaux, les décisions sont alors prises par les autorités nationales qu'ils qualifient familièrement de « gang des DS » venu de Paris : le national passait alors avant le local et l'économie avant l'environnement, même si des risques de pollutions avaient été soulevés dans la presse locale. Selon Leymarie (2011), alors que la production



d'hydroélectricité était vue avant tout comme perturbatrice des milieux aquatiques, elle est réhabilitée dans les années 2000 du fait d'une hiérarchisation favorable à certains enjeux environnementaux : l'alliance énergie-climat confère une légitimité majeure à l'hydroélectricité et l'enjeu « aquatique » ne peut rivaliser avec l'enjeu « climatique ». L'auteur observe également une hiérarchisation des échelles de conduite de l'action : alors que les autres usages de l'eau s'adaptaient à une gestion énergétique prioritaire, EDF doit désormais intégrer l'activité hydroélectrique dans la gestion des bassins-versants et les concertations locales. On observe donc une hiérarchisation croisée des enjeux et des échelles, tacite mais réelle. Nous la retrouvons pour l'éolien en mer, où des acteurs locaux affirment que le paysage, voire la biodiversité ne pèsent pas lourd face à l'impératif climatique et négocient des ajustements des projets en jugeant irréaliste tout scénario d'opposition.

- 21 Dans presque tous les cas étudiés, on observe une hiérarchisation tacite des acteurs du territoire, par exemple au profit de la pêche professionnelle, en Bretagne, dès que l'action concerne la mer et quelques soient ses impacts à terre. Dans le cas du parc hydrolien de Paimpol-Bréhat, l'aménageur négocie avec les pêcheurs durant plusieurs années avant d'engager un dialogue structuré avec les autres parties prenantes (Beuret et Cadoret, 2011). Cette hiérarchisation *de facto* est la même dans les projets de parcs éoliens étudiés ou dans le Parc Naturel Marin de Mayotte : dès lors qu'elle est tolérée par les acteurs non priorités, elle simplifie la construction d'accords dans un cadre borné issu du *round* de négociation précédent. Elle peut être l'objet de règles explicites, telles la Convention sur la Diversité Biologique qui garanti les droits des populations autochtones sur les espaces protégés, l'antériorité d'installation fondant une hiérarchisation, mais reste le plus souvent tacite.

### 3.2. Avec ou sans hiérarchisation, la transaction et l'une de ses figures, la compensation

- 22 La transaction peut être économique. Certains acteurs obtiennent des compensations économiques pour des pertes évaluables ou potentielles. C'est le cas des pêcheurs dans le cas des aménagements portuaires ou des parcs éoliens, avec des fonds alloués aux organisations professionnelles pour réaliser des travaux qui intéressent le secteur, ou l'engagement de l'aménageur de recourir en priorité à la profession pour des services tels que le transport sur zone. Les compensations économiques sont soit monétaires (transfert financier), soit non monétaires et parfois difficilement chiffrables (engagement à créer de l'activité et/ou des emplois en ayant recours à une catégorie d'acteurs lors de l'achat de biens ou de services). La compensation peut ensuite être environnementale, monétaire ou non-monétaire, lorsqu'en compensation d'une destruction environnementale et en accord avec la doctrine « éviter, réduire, compenser » (Vaissière *et al.*, 2013, Levrel *et al.*, 2015), l'aménageur s'engage à produire un gain environnemental (par exemple la construction d'un îlot artificiel pour des oiseaux ou le financement partiel du plan de gestion de la réserve de l'estuaire de la Seine par le Grand Port Maritime du Havre). Les études de cas montrent cependant que les mesures compensatoires s'inscrivent dans une logique beaucoup plus large que celle d'une transaction bilatérale et ne sont pas un « plus » en échange d'un « moins » soit environnemental, soit économique, à l'échelle d'un agent ou de la biodiversité. Nombre de compensations visent à créer un gain territorial dans un domaine et pour un groupe d'agents, sans qu'aucune perte n'ait été

constatée pour eux : elles s'inscrivent dans un jeu plus large de transactions à l'échelle territoriale qui vise à soutenir l'acceptabilité territoriale du projet. Par ailleurs, les compensations peuvent être croisées (environnementales et économiques) comme le montre le tableau 1, bilatérales ou multilatérales (jeu de compensations multiples).

Tableau 1. Objectifs des compensations croisées, économiques et environnementales

	<b>Compensation : Gain économique</b>	<b>Compensation : gain environnemental</b>
Pertes économiques	Objectif : maintenir un revenu d'activité, le niveau d'activité et/ou d'emploi dans un territoire	Objectif : compenser des pertes économiques (ex : moins d'urbanisation) par un gain environnemental. Celui-ci pourra ou non générer des gains économiques à terme (ex : une aire protégée qui accroît l'attractivité du territoire, un label...)
Pertes environnementales	Objectif : compenser une perte environnementale par un gain économique pour le territoire	Objectif : maintenir un niveau global de capital naturel à une certaine échelle. Principe de « <i>no net loss</i> » (pas de perte nette)

- 23 Il s'agit donc d'un jeu de compensations à l'échelle territoriale, composé de transactions dans lesquelles l'équivalence entre des pertes et des gains, pour un agent, un groupe d'agents ou l'environnement s'efface derrière un objectif territorial : il s'agit de construire un intérêt et un développement durable territorial, en acceptant que certains perdent plus qu'ils ne gagnent et vice versa. Et si une recherche d'équivalence entre les gains et les pertes est mise en avant dans les discours, elle ne semble effective ni à l'échelle des agents, ni même à celle du territoire : certains territoires acceptent des pertes non compensées au nom d'une responsabilité vis-à-vis du reste du monde (« *nous avons refusé le nucléaire à Plogoff, nous ne pouvons pas refuser l'éolien* » selon l' élu d'un territoire) alors que d'autres n'accepteront un projet qu'après avoir négocié des compensations supérieures aux pertes. La compensation est plus une référence dans une négociation qu'un support d'équivalence : il s'agit de construire un devenir territorial et une perspective de développement territorial durable susceptibles d'emporter l'adhésion, par la concertation, plus que de négocier l'équivalence de la compensation. C'est un jeu complexe de transactions qu'il s'agit d'étudier, composantes d'un contrat social de dimension territoriale.

### 3.3. Ajustement et variables d'ajustement

- 24 L'accord entre les parties peut passer par des ajustements du projet initial et du dispositif générique avancé. Dans le cas des parcs éoliens, Nadai et Labussière (2010) évoquent une technologie générique qui devient territorialisée *via* des ajustements négociés entre les parties. Dans le cas des aires protégées étudiées, il s'agit de mettre en place dans un territoire un dispositif répondant à des standards nationaux (Parc Naturel Marin, Parc Naturel Régional), standards laissant des marges de manœuvre qui permettent l'ajustement de l'outil à chaque situation et sa territorialisation *via* l'élaboration d'une

charte. Par exemple dans le Golfe du Morbihan, le taux maximum de consommation d'espaces pour l'urbanisation fixé pour les douze années à venir est issu d'un ajustement répondant à la fois à l'intérêt général environnemental et à l'intérêt local. D'autres parcs ou projets de parcs naturels régionaux littoraux (Narbonnaise, Rance-côte d'Émeraude) sont confrontés à la même nécessité d'ajustement. Dans le cas des Parcs Naturels Régionaux, l'ajustement est local bien que contraint par des exigences nationales, alors que pour les Parcs Naturels Marins, l'Agence des Aires Marines Protégées qui les porte tente d'ajuster le projet en fonction d'exigences et aspirations perçues lors de concertations locales puis dans le cadre des instances de gouvernance mises en place. Les décisions d'ajustement sont toujours le reflet des hiérarchisations et/ou rapports de force en présence, ainsi que de la qualité de la concertation. Analyser la construction d'un intérêt général territorialisé passe donc par l'analyse des variables d'ajustement et des processus de concertation où s'effectue l'ajustement.

### 3.4. Logiques de partage ou d'exit spatial

- 25 L'ajustement vise à rendre compatible différents usages concurrents d'un même espace. Dans certains cas, la régulation vise au contraire à se répartir l'espace, dans une logique de planification spatiale des usages. Par exemple selon Musard (2007), l'installation de bouées d'amarrage réduit l'impact de la plongée sous-marine sur les fonds marins mais relève, au regard d'autres activités telles la plaisance et la pêche, d'une appropriation catégorielle qui le conduit à interroger sur une quasi-privatisation de territoires littoraux et marins : elle relève d'un partage de l'espace.
- 26 Dans d'autres cas, la durabilité du développement territorial s'élabore en rejetant vers d'autres territoires les activités susceptibles d'affecter l'environnement local. Par exemple au sein même du Parc International Marin des Bouches de Bonifacio, des taxes de mouillage élevées ont d'abord été mises en place en 2006 par le Parc National de l'archipel de la Maddallena, du côté Sarde du Parc International, de façon à décourager les plaisanciers d'y mouiller leurs ancres et préserver les fonds, provoquant un afflux de plaisanciers dans la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio. Celle-ci a alors fait voter, en 2009, une taxe de mouillage forfaitaire justifiée par l'application du principe pollueur-payeur mais pouvant générer une nouvelle concentration des mouillages sur ancres aux frontières du Parc International Marin. De tels mécanismes relèvent d'un « *exit spatial* » et d'une durabilité importée (« *importing sustainability* », Pearce, 1989), la durabilité dans un territoire se construisant au dépend de celle d'un autre territoire qui accueille les activités polluantes, comme dans le cas de déchets technologiques qui terminent leur course dans les pays les plus défavorisés de la planète sans être traités (Frazziola *et al.*, 2010). Dans le Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan, l'interdiction des éoliennes a été discutée mais sans donner lieu à un exit spatial malgré les risques paysagers : le parc entend accompagner les communes dans la définition de zones de développement éolien.
- 27 La durabilité importée est généralement dénoncée mais certains interrogent sa nécessité, tels Nijkamp *et al.* (1992) qui se demandent si tous les territoires peuvent être développés de manière durable et si des « sacrifices territoriaux » ne contribueraient pas à s'assurer d'une efficacité globale. Ceci va à l'encontre de la préoccupation d'équité du développement durable, qui considère l'équité intergénérationnelle mais aussi au sein d'une génération (Laganier *et al.*, 2002). L'exit spatial doit être analysé comme l'un des

mécanismes utilisé pour construire un intérêt général territorialisé, même s'il pose des questions d'équité.

### 3.5. Construire des proximités d'interface

- 28 Construire un intérêt général territorialisé passe très généralement par des mécanismes de concertation associant des acteurs locaux mais aussi des représentants d'intérêts généraux supra-territoriaux. Leur enjeu est certes la construction collective d'ajustements du projet, de choix technologiques, de normes et objectifs, mais c'est aussi la construction de proximités organisées nouvelles, ciblées sur des interfaces, essentielles lorsqu'il s'agit de se coordonner. Par proximités organisées, Rallet et Torre (2004) entendent la capacité qu'offre une organisation de faire interagir ses membres, l'organisation désignant tout ensemble structuré de relations, formelles ou informelles : elles se déclinent en proximités d'appartenances, liées à l'existence d'objectifs communs, règles, routines organisationnelles (même lorsque l'organisation n'est pas formalisée), puis en proximités de similitude liées au fait que les agents mobilisent les mêmes références, langages, représentations. Un parc éolien ou une aire protégée engendrent des besoins de coordination qui dépassent largement leur processus d'acceptation et la convergence autour d'un intérêt général territorialisé à un moment donné : gérer cette convergence dans la durée, compte tenu des incertitudes et au gré d'événements qui ne manqueront pas de mettre en cause les accords antérieurs, suppose d'avoir construit de telles proximités. Ceci est d'autant plus important que les clivages terrestre/maritime et local/global s'ajoutent aux clivages entre des mondes aussi étrangers les uns aux autres que ceux de la pêche, de la biodiversité, de l'industrie ou des sports de nature. La construction d'un intérêt général territorialisé suppose donc des proximités nouvelles à l'interface entre des mondes de référence distincts, dans les territoires et entre des proximités territoriales (Torre et Beuret, 2012) préexistantes et des opérateurs nationaux. La dynamique de ces proximités doit être l'objet d'une analyse spécifique.

## Conclusion

- 29 L'analyse du développement durable territorialisé reste à approfondir quant à la façon dont les acteurs, sur le terrain, construisent des normes, références et dispositifs répondant à cet enjeu. Nous nous sommes intéressés ici à la façon dont les acteurs, dans des espaces littoraux, doivent composer avec des intérêts territoriaux et globaux pour territorialiser l'intérêt général. Le littoral présente des spécificités qui en font un terrain d'étude particulièrement propice, d'abord parce qu'il est le lieu de multiples interfaces, entre terre et mer (interface physique mais aussi administrative, juridique, culturelle...) et entre un grand nombre d'usages concurrents, mais aussi entre des dynamiques locales et globales : il est à l'interface entre des dynamiques territoriales et de mondialisation économique (notamment pour l'aménagement portuaire), entre des enjeux environnementaux locaux et globaux (et leurs conséquences sur le niveau de la mer mais aussi sur de nouveaux usages industriels du littoral et de la mer pour la production d'énergies renouvelables), entre des usages locaux et de multiples usages qui sont le fait d'acteurs venus d'ailleurs. Ces caractéristiques créent, sur le littoral et en mer, des besoins accrus de construction de nouvelles proximités. Par ailleurs, l'antériorité et la prédominance de certains usages en mer (en particulier la pêche professionnelle, en

termes de temps de travail et de connaissance du milieu) posent la question de la hiérarchisation des acteurs d'une façon particulière. Le cadre d'analyse proposé pourrait cependant s'appliquer pour d'autres espaces.

- 30 Deux situations de controverse ont été étudiées pour alimenter la construction du cadre d'analyse : celles qui opposent des porteurs de projets d'aménagement de grande envergure justifiés par un intérêt général environnemental mais qui se heurtent à des intérêts locaux, y compris environnementaux, puis celles qui opposent des acteurs nationaux et territoriaux autour de la mise en place de mesures visant la conservation de l'environnement et le développement durable. À partir d'un aller-retour entre la littérature et des cas d'étude contrastés, nous proposons un cadre d'analyse ciblé sur plusieurs supports et mécanismes utilisés par les parties prenantes. Il s'agit de la hiérarchisation des acteurs, enjeux et/ou échelles ; de l'ajustement des projets ; des transactions entre acteurs, dont les mécanismes compensatoires ne sont qu'une figure parmi d'autres ; de la répartition et de la fragmentation de l'espace, voire du recours à l'exit spatial ; de la construction de nouvelles proximités organisées. Ces cinq processus interviennent de façon plus complémentaire qu'alternative. Le cadre d'analyse proposé est très éloigné du cadre néoclassique, focalisé sur des mécanismes compensatoires qui n'apparaissent sur le terrain que comme une composante mineure d'un jeu beaucoup plus complexe. Ces cinq processus composent donc un modèle d'analyse et d'interprétation mobilisable pour l'étude de la construction d'un intérêt général territorialisé, en particulier là où un modèle générique d'action justifié par un intérêt général environnemental, qu'il soit managérial (tel un modèle générique d'aire protégée) ou technologique (tel un modèle générique de parc éolien), doit être mis en discussion, pour être déconstruit et reconstruit autour d'un intérêt général territorialisé.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Angeon V., Caron P., Lardon S., 2006, « Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus ? », *Développement Durable et Territoires*, dossier 7 : proximités et environnement, <http://developpementdurable.revues.org/2851>, consulté le 07/01/2016.
- Benhayoun G., Gaussier N., Planque B., 1999, *L'ancrage territorial du développement durable. De nouvelles perspectives*, L'Harmattan, Paris, Coll. Emploi, Industrie et Territoire.
- Beuret J.-E., Cadoret A., 2011, *Retour d'expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux*, Paris, ADEME, Paris, 188 p. <http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/retour-experience-sur-la-concertation.pdf>, consulté le 07/01/2016.
- Boltanski L., Thévenot L., 1992, *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Cadoret A., Beuret J.E., 2016, « Aire Marine Protégée, intérêt général environnemental et territoire, un rendez-vous manqué ? Le cas de Mayotte », *Vertigo*, vol. 16 n° 1, mai 2016, <http://vertigo.revues.org/17173>, consulté le 24 mai 2016.

- Cadoret A., 2011, « Quelle durabilité des formes de régulation des conflits littoraux ? », *Vertigo*, Hors-série 9, <http://vertigo.revues.org/10946>, consulté le 07/01/2016.
- Candau J., Deuffic P., 2009, « Une concertation restreinte pour définir l'intérêt général des espaces forestiers : regard sur un paradoxe ». *Vertigo*, Hors-série 6, <http://vertigo.revues.org/8906>, consulté le 07/01/2016.
- Denis B., 2008, « L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 946, La Documentation Française, Paris.
- Fagnart J-F., Hamaide B., 2012, « Environnement et développement économique : Introduction », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2012/4, Tome LI, p. 5-8.
- Frazziola C., Orisakweb O.E., Dragonec R., Mantovania A., 2010, « Diagnostic health risk assessment of electronic waste on the general population in developing countries scenarios », *Environmental impact review*, vol. 30, n°6, p. 388-399.
- Fremont A., Franc P. et Slack B., 2009, « Inland barge services and container transport : the case of the ports of Le Havre and Marseille in the European context », *Cybergeo*, article 437, <http://cybergeo.revues.org/21743>, consulté le 07/01/2016.
- Gobert J., 2010., « Éthique environnementale, remédiation écologique et compensations territoriales : entre antinomie et correspondances », *Vertigo*, vol. 10, n°1, <http://vertigo.revues.org/9535>, consulté le 07/01/2016.
- Guillaume J., 2011, « La politique portuaire européenne, entre ouverture au marché unique et développement durable », *Annales de Géographie*, n° 677, p. 50-64.
- Kermagoret C., Levrel H., Carlier A., 2014, « The impact and compensation of offshore wind farm development : analysing the institutional discourse from a French case study », *Scottish Geographical Journal*, vol. 130, n° 3, <http://dx.doi.org/10.1080/14702541.2014.922209>, consulté le 07/01/2016.
- Laganier R., Villalba B., Zuindeau B., 2002, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement Durable et Territoires*, dossier 1, <http://developpementdurable.revues.org/774>, consulté le 07/01/2016.
- Lahaye N., 2002, « Gouvernance territoriale d'un espace d'intérêt public : le rôle de la proximité face à l'enjeu d'un développement durable territorial », *Études et Recherches SAD* n° 33, p. 171-189.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°42, p. 37-66.
- Lavaud-Letilleul V., 2012, « L'aménagement portuaire en débat. Points de vue d'acteurs sur les grands projets d'équipement portuaire du littoral français », *Norois*, n° 225, p. 43-60.
- Le Berre M., 1995, « Territoire », in Bailly A., Ferras R., Pumain D. (dir), *Encyclopédie de la géographie*, Economica, p. 601-622.
- Leymarie E., 2011, « Entre gestion locale de l'eau et régulation climatique globale : l'hydro-électricité d'EDF dans le bassin de la Garonne », in Bost F, Daviet S., (dir.), *Entreprises et environnement : quels enjeux pour le développement durable*, Presses Universitaires de Paris Ouest.
- Levrel H., Frascaria-Lacoste N., Hay J., Martin G, Pioch S., 2015, *Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement. Analyse des mesures compensatoires pour la biodiversité*, Éd. Quæ, Paris.

- Musard O., 2007, « L'aménagement des sites de plongée sous-marine en France : une gestion environnementale publique et catégorielle du domaine public maritime ? », *Norois*, n°203, p. 37-50.
- Nadaï A., Labussière O., 2010, « Wind power planning in France (Aveyron) : from State regulation to local experimentation », *Land Use Policy*, vol. 26, n°3, p. 744-754.
- Nijkamp P., Lassuit P., Soeteman F., 1992, « Sustainable Development in a regional System », in Breheny M.J. (dir.) *Sustainable development and Urban Form*, London. Series Editor, PWJ Batey, p. 39-66.
- Papie-Grime M., Blatrix C., Moquay P., 2007, *Développement durable et démocratie participative, la dynamique performative locale*, PUCA Ed., Coll. Recherches n° 181.
- Pennanguer S., Beuret J.-E., Tartarin F., Sabourin A., 2008, « Se confronter pour construire ? Itinéraire d'un conflit en mer d'Iroise », in Kirat T. (dir), *Territoires de conflits : analyse des mutations de l'occupation de l'espace*, L'Harmattan, p. 227-252.
- Pearce D.W., 1989, *Blue Print for a green economy*, London, Earthscan.
- Rallet A., Torre A., 2004, « Proximité et localisation », *Économie Rurale*, n° 280, p. 25-41.
- Rohács J., Simongáti G., 2007, « The role of inland waterway navigation in a sustainable transport system », *Transport*, vol. 22, n°3, p. 148-153.
- Rousseau J.-J., 1762, *Du contrat social*, Éd. Poche
- Sadran P., 2009, « Faire de la politique autrement : la question de la démocratie participative », in Bidégaray C., Cadiou S., Pina C. (dir.), *L'Élu local aujourd'hui*, Presses Universitaires de Grenoble, p. 69-80.
- Theys J., 2002, « L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement Durable et Territoires*, dossier 1, <http://developpementdurable.revues.org/1475>, consulté le 07/01/2016.
- Torre A., Beuret J.-E., 2012, *Proximités Territoriales*, Paris, Éd. Economica, Anthropos.
- Torres E., 2002, « Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche-qualité », *Développement Durable et Territoires*, dossier 1, <http://developpementdurable.revues.org/878>, consulté le 07/01/2016.
- Vaissière A.C., Levrel H., Pioch S., Carlier A., 2013, « La compensation écologique et les EMR : un premier état de la situation en Europe pour l'éolien off-shore », in Gueguen-Hallouet G. et Levrel H. (Dir.), *Énergies Marines Renouvelables : enjeux juridiques et socio-économiques*, Éd. A. Pedone, p. 169-171.
- Van Tillbeurgh V., Le Du Blayo L., 2009, « Le rôle des collectivités territoriales dans l'adaptation des enjeux environnementaux globaux à l'échelle locale », *Vertigo*, Hors-série 6, <http://vertigo.revues.org/8977>, consulté le 07/01/2016.
- Warren C.R., Lumsden C., O'Dowd S., Birnie R.V., 2005., « "Green on Green" : Public perceptions of Wind Power in Scotland and Ireland », *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 48, n°6, p. 853-875.
- Zuindeau B., 2000, *Développement durable et territoire*, Paris, Éd. Septentrion Presses Universitaires, Collection « Environnement et Société ».



## RÉSUMÉS

Des projets de création d'aires protégées ou d'infrastructures justifiées par la lutte contre le changement climatique créent souvent, dans les territoires, des oppositions entre enjeux environnementaux globaux et locaux : il faut alors « territorialiser » l'intérêt général et le développement durable. Les zones côtières, espaces d'interface local-global, offrent un cadre privilégié pour l'analyse de tels processus : à partir d'études de cas et d'une réflexion collective, nous proposons un cadre d'analyse. Cinq composantes de la construction d'un intérêt général territorialisé ont été identifiées : la hiérarchisation des acteurs et/ou enjeux ; l'ajustement des projets ; les transactions entre acteurs ; l'exit spatial ; la construction de nouvelles proximités organisées.

Projects of protected areas or infrastructures justified by the fight against climate change often create, within territories, oppositions between global and local environmental stakes. The issue is to build a territory-based general interest and a sustainable territorial development. Coastal areas are local-global interface spaces, which offer favorable framework to analyze these processes. Drawing from cases studies and collective thinking, we identify five fundamental components in the building of territory-based general interest: the prioritization of actors, scales and stakes; adjustments of project; transactions between actors; spaces exit and the construction of new organized proximities.

## INDEX

**Keywords :** negotiation, environmental controversy, sustainable territorialized development, general interest, coastal areas

**Mots-clés :** concertation, controverses environnementales, développement durable territorialisé, intérêt général, zones côtières

## AUTEURS

### JEAN-EUDES BEURET

Jean-Eudes Beuret est professeur à Agrocampus Ouest. Économiste, ses travaux portent sur la concertation pour la construction de coordinations non marchandes autour de ressources et biens d'environnement, [beuret@agrocampus-ouest.fr](mailto:beuret@agrocampus-ouest.fr)

### ANNE CADORET

Anne Cadoret est maître de Conférences en géographie-aménagement des territoires à Aix-Marseille Université. Ses recherches portent sur l'analyse des processus conflictuels liés à l'environnement sur les espaces littoraux, [anne.cadoret@univ-amu.fr](mailto:anne.cadoret@univ-amu.fr)

### HÉLÈNE REY-VALETTE

Hélène Rey-Valette est maître de Conférences en économie à l'Université de Montpellier. Ses recherches portent sur la mise en œuvre des politiques de développement durable et la gouvernance territoriale, [helene.rey-valette@univ-montp1.fr](mailto:helene.rey-valette@univ-montp1.fr)