



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie
Varia (2004-2010) | 2008

Comment s'articule l'intervention environnementale avec les pratiques et utopies du développement durable ? L'exemple du Conservatoire du Littoral et de ses partenaires gestionnaires

Jean-Baptiste Narcy, Charlotte Michel et Claire Bouteloup



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/6163>

DOI : 10.4000/developpementdurable.6163

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Jean-Baptiste Narcy, Charlotte Michel et Claire Bouteloup, « Comment s'articule l'intervention environnementale avec les pratiques et utopies du développement durable ? L'exemple du Conservatoire du Littoral et de ses partenaires gestionnaires », *Développement durable et territoires* [En ligne], Varia (2004-2010), mis en ligne le 16 juillet 2008, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/6163> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.6163

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 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.

Comment s'articule l'intervention environnementale avec les pratiques et utopies du développement durable ? L'exemple du Conservatoire du Littoral et de ses partenaires gestionnaires

Jean-Baptiste Narcy, Charlotte Michel et Claire Bouteloup

- 1 En 1994, soit 7 ans seulement après le fameux rapport Brundtland et 2 ans après la conférence de Rio, Olivier Godard constatait la diffusion rapide de la référence au développement durable dans les discours politiques et diplomatiques, et soulignait le caractère insolite d'un tel succès pour une notion encore aussi incertaine. « *Effet de mode ?* s'interrogeait-il. *Sans doute, mais pas seulement : une fois inscrite dans les doctrines et le droit, cette référence va peu à peu s'imposer comme un élément permanent de la rhétorique collective, d'abord chez les militants et les experts, puis les administrations et les divers rouages publics concernés par le développement durable et l'environnement. Ses promoteurs souhaitent d'ailleurs qu'elle puisse peser sur les logiques de décision dans les domaines les plus variés de l'action publique [...] mais aussi de l'action privée[...]* » (Godard, 1994, p. 310). Près de 15 ans après, on peut se demander si la réalité n'a pas dépassé les rêves les plus fous de ces « promoteurs » du développement durable évoqués par Godard, tant les politiques de développement, les aménageurs et les grandes entreprises se sont approprié avec zèle cette « rhétorique collective » : pour le citoyen ou le consommateur qui prend le métro, fait ses courses ou regarde la télévision, ces acteurs, dont la responsabilité première n'est pas la préservation de l'environnement, semblent être devenus les promoteurs les plus audibles du développement durable, l'invitant même par publicité interposée à se rallier, lui aussi, à cette grande cause.

- 2 Qu'en est-il alors des acteurs dont l'action et les responsabilités sont centrées sur la mise en œuvre des politiques environnementales ? Inventeurs de la notion –l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature et de ses ressources (UICN) s'y réfère pour la première fois en 1980 – ils ont, les premiers, souhaité ouvrir leurs actions aux préoccupations du développement économique et social, appelant du même coup à une prise en compte de l'environnement au sein de celui-ci. Cependant, le succès de la notion en a fait pour eux aussi un enjeu rhétorique majeur, l'action environnementale devant, comme le développement, montrer des gages de « durabilité » (Bouni, 1997) : n'obère-t-elle pas les possibilités de développement économique des territoires où elle intervient ? N'est-elle pas un frein aux aspirations sociales des populations locales concernées ? Faire face à ce type d'interpellation est devenu particulièrement courant, en particulier pour les acteurs engagés dans la protection des espaces naturels. C'est ce que souligne Alexandre Emerit (2007), qui recense et analyse les nombreuses critiques faites aux aires protégées émanant de courants de pensées influents (promoteurs de la gestion patrimoniale, de la gestion communautaire, de la gestion intégrée) et dont l'émergence est contemporaine de celle du concept de développement durable. En s'attachant à décrire les diverses façons dont les équipes gestionnaires d'aires protégées s'efforcent d'inscrire leurs actions dans les dynamiques des territoires où ils agissent, cet auteur montre qu'au-delà de l'enjeu rhétorique, ces « acteurs d'environnement » (Mermet et al., 2005, p. 130) développent effectivement des pratiques favorisant une gestion plus intégrée des territoires, en s'appuyant précisément sur l'assise territoriale que leur offre l'aire protégée.
- 3 Dans la continuité des travaux de A. Emerit, cet article a pour objet d'analyser la manière dont un acteur majeur de la protection des espaces naturels en France – le conservatoire du littoral (CEL) – organise sa propre contribution au développement durable des territoires. Soucieux sans doute de donner lui aussi des gages en matière de développement durable, cette institution, dont la raison d'être originelle est d'acquérir des terrains pour les soustraire à l'urbanisation du littoral français, a en effet lancé en 2007 une étude portant sur la « contribution des sites du conservatoire au développement local et durable des territoires ». Fondée sur l'analyse de six projets concernant des sites du conservatoire, choisis par celui-ci comme étant selon lui représentatifs de dynamiques de développement durable, l'étude n'avait aucune portée évaluative, contrairement à ce que pourrait supposer son titre. En revanche, l'analyse de ses résultats révèle la multiplicité des conceptions du développement durable qui co-existent au sein de l'institution, ainsi que des pratiques qu'on y observe en la matière : quelles visions des territoires et du développement économique et social imprègnent ces projets ? De quelles théories d'actions sont-ils porteurs ? *In fine*, de quelles utopies de développement durable l'action environnementale du conservatoire relève-t-elle ? Cette analyse éclaire ainsi l'articulation entre la théorie d'action à l'œuvre dans la mise en place d'aires protégées par le conservatoire, et celles, variées, qui découlent des idéaux du développement durable.
- 4 Une particularité du CEL est de contractualiser avec des structures locales pour leur déléguer la gestion des espaces dont il est propriétaire. Ce partenariat entre un acteur national de la protection des écosystèmes et des acteurs du territoire paraît en ces temps de décentralisation, un principe « évident » afin d'instaurer un équilibre durable entre « intérêt local » et « intérêt général ». Alors que la loi sur les Parcs Nationaux a été adaptée à ce principe et que des aires marines vont être créées, il paraît important de se

demander dans quelle mesure il bénéficie concrètement au développement durable des territoires. Quels modes de gouvernance spécifiques occasionne-t-il ? Comment s'articulent-ils avec la notion de développement durable ?

- 5 Le propos développé ci-après est structuré à partir de ces interrogations : c'est en effet d'abord sur le plan de partenariats développés par le CEL et de la gouvernance qu'ils induisent que les contrastes entre les cas analysés ressortent le plus nettement. Une fois décrits les différents modes de gouvernance recensés, on montrera qu'ils apparaissent corrélés à des déclinaisons très différentes de l'idéal attaché à la notion de développement durable. La conclusion soulignera l'enjeu politique que constitue ce caractère composite, pour un acteur d'environnement souhaitant s'impliquer dans le développement durable des territoires.

- Une étude exploratoire reposant sur l'analyse de projets mis en œuvre sur des sites du CEL : 6 études de cas
- L'étude dont les résultats sont analysés ici a reposé sur l'analyse de 6 cas, correspondant chacun à un projet développé sur un site du CEL. Sur chaque site, l'analyse de projet a reposé sur :
 - —d'une part l'analyse des documents concernant le projet mis en oeuvre sur le site (diagnostic, définition des objectifs, évaluations, etc.) et des éléments de formalisation des partenariats mis en place,
 - —d'autre part des entretiens menés auprès de personnes au cœur de la démarche analysée ainsi que d'interlocuteurs susceptibles de proposer un regard critique, voire décalé, sur la situation. Il s'agissait en effet de préserver la dimension critique de notre analyse des démarches partenariales suivies.
- Les 6 cas sont les suivants :
 - —Le Marais du Vigueirat (Camargue, Bouches du Rhône), illustre un projet d'écotourisme durable fondé sur la découverte et l'observation du milieu naturel. Il comporte également une dimension sociale forte, avec la volonté de favoriser un développement durable du territoire environnant, en premier lieu du hameau adjacent particulièrement touché par le chômage. Le projet s'inscrit dans un programme européen Life PROMESSE (PROjet de Management Environnemental sur un Site Sensible Ecotouristique, www.life-promesse.org). Il est porté par l'association des Amis du Marais du Vigueirat, gestionnaire du site.
 - —L'île de Quéménès (mer d'Iroise, Finistère) est associée au programme Interreg ISLA (www.isla-europe.com) étudiant les conditions de maintien d'une occupation humaine sur les îles. Le projet vise à sauvegarder les milieux naturels spécifiques liés à l'occupation humaine historique de l'île, à restaurer et entretenir le patrimoine bâti exceptionnel, à valoriser les spécificités insulaires. Il s'agit de favoriser un développement intégré de l'île à travers une activité agrotouristique menée par un couple installé sur place et fonctionnant de manière autonome : pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, utilisation raisonnée des ressources de l'île, accueil sous forme de courts séjours écotouristiques avec sensibilisation aux patrimoines culturel et écologique de l'île. Le projet, conçu initialement pour une bonne part par le CEL, bénéficie aujourd'hui également de l'impulsion des gestionnaires en cours d'installation (démarrage effectif des activités agricoles et touristiques en 2008).
 - —Préservation de prairies humides du marais poitevin en zone céréalière et installation de jeunes agriculteurs, sur la base de deux exemples : la ferme de Montifaux et le site de la Prée Mizottière (Baie de l'Aiguillon, Charente-Maritime). Sur celui-ci, le projet vise à retrouver un milieu de prairies humides caractéristiques du marais poitevin sur une ancienne exploitation agricole céréalière de 400 ha environ. Il consiste à mettre en place de l'élevage extensif de races rustiques sur cette surface via l'installation d'un jeune agriculteur de manière viable et autonome (en termes financiers et d'empreinte écologique). Il comprend également un volet recherche et éducation à l'environnement pensé en cohérence avec les autres dispositifs de protection locaux, ainsi que des actions pédagogiques sur l'interface environnement et agriculture (actions agri-environnementales, les milieux « prairies », etc.). Le projet a été conçu en partenariat étroit avec, d'une part, la profession agricole et l'exploitant (gestionnaire) et, d'autre part, les gestionnaires de la réserve naturelle de la Baie de l'Aiguillon (ONCFS-LPO). Le volet reconversion en prairies humides et mise en place de l'élevage est en cours, ainsi que les expérimentations de gestion (recherche), la partie pédagogique étant en attente.
 - —Les Domaines de Certes et de Graveyron (Bassin d'Arcachon, Gironde) : le projet porte sur la restauration et l'aménagement du bâti pour l'accueil des étudiants et chercheurs, du Conservatoire de Botanique du sud ouest atlantique, d'un centre de soins pour oiseaux blessés (LPO), d'un centre d'archéologique et d'un office du tourisme local avec une petite

boutique et point de restauration. Il vise à la fois la préservation de grands domaines historiques et des milieux naturels associés, et à accueillir des activités scientifiques en matière d'environnement : gestion du domaine et d'autres espaces naturels régionaux, recherche, expertise. Le projet, porté par le CG de la Gironde (gestionnaire), a démarré récemment ; le Conservatoire de Botanique est créé et installé sur place, la restauration

Des modes de gouvernance contrastés

- 6 L'ensemble des projets de développement durable analysés présente des dynamiques dans lesquelles le partenariat entre le CEL et le gestionnaire de ses sites occupe une place centrale, qu'il s'agisse de la conception ou du portage des projets. Cependant, lorsqu'on les examine un à un, on s'aperçoit que la posture du CEL au sein de ce partenariat peut être très différente d'un cas à un autre. Trois attitudes contrastées du conservatoire vis-à-vis de son gestionnaire peuvent être distinguées dans la dynamique des projets analysés :
- **Le CEL porteur d'un idéal et d'un projet** : dans ce cas de figure, rencontré une seule fois dans l'échantillon analysé (île de Quéménès), le conservatoire est entièrement à l'origine de la dynamique du projet de développement durable. Il assure la conception initiale du projet et, animé par la volonté de le voir se réaliser, il noue les partenariats qu'il juge nécessaires. Ici, le CEL est donc le principal porteur à la fois d'une ambition et d'une dynamique, en tout cas dans les premières phases du projet.
 - **Le CEL co-constructeur d'un idéal et d'un projet** : dans ce cas de figure, le plus fréquent dans l'échantillon (Vigueirat, Prée Mizottière, plaine maritime picarde), c'est le couple formé par le CEL et son gestionnaire qui porte le projet. L'idéal que cherche à réaliser le projet, la définition des objectifs, le lancement puis l'animation de la dynamique du projet sont complètement partagés par ces deux protagonistes, à tel point qu'il est impossible d'attribuer seulement à l'un ou l'autre l'origine ou le leadership de la démarche : le projet est une co-construction dès le départ.
 - **Le CEL suiveur, en situation de veille** : ce cas de figure (Certes-Graveyron) est le symétrique du premier : ici, la conception et la mise en œuvre du projet reviennent entièrement au gestionnaire du site. Le CEL s'en tient alors à un rôle de propriétaire, qui « suit » son gestionnaire tant que le projet converge avec ses objectifs généraux, mais sans participer ni infléchir activement son contenu.
- 7 Ce premier constat amène ainsi à formuler l'hypothèse que les projets de développement durable portant sur les sites du conservatoire sont, le plus souvent, l'occasion pour le gestionnaire de site d'exprimer sa volonté et de faire preuve de créativité, le conservatoire pouvant s'associer étroitement à cet effort ou choisir de rester à distance (dans certains cas, il peut également choisir d'encourager le gestionnaire à devenir co-constructeur afin d'assurer son implication dans la durée). Dès lors, les profils des gestionnaires étant très variés, il n'est pas étonnant que le contenu des projets de développement durable (contenus environnementaux, économiques, sociaux, équilibre d'ensemble, modes de gouvernance choisis) le soient également. Les sites du conservatoire, et le conservatoire lui-même, n'offrent donc pas une vision univoque du développement durable, le CEL apparaissant comme un acteur prêt à s'ouvrir à diverses ambitions, dans une optique plus expérimentale que normative.
- 8 Cette diversité des projets, induite par celle des partenariats CEL-gestionnaire, frappe d'abord par des manières très contrastées d'associer les autres acteurs de territoire au projet, au-delà du couple CEL-gestionnaire. Les pratiques de concertation recensées renvoient en réalité à différentes écoles de pensée construites autour de la notion de « *gouvernance* » (Bouni, Narcy, 2002), notion dont la polysémie exceptionnelle (Le Galès (2000, 2001) en recense une vingtaine de définitions !) en est à la fois la limite et la richesse.

La gouvernance participative

- 9 Un premier ensemble de projets analysés (Vigueirat, Quéménès, Prée Mizottière), pour lesquels le CEL est soit porteur, soit co-constructeur, renvoie dans les pratiques de

concertation auxquelles il donne lieu à un courant de pensée que l'on désignera ici par la « gouvernance participative ». Ce courant de pensée, issu notamment de travaux sur la gouvernance urbaine initiée en Angleterre à la fin des années 1970 (Allemand, 2000), prône fortement l'implication de la société civile dans les politiques publiques, et tout particulièrement au niveau local (F. Godard, 1997). Face à l'ampleur et la complexité des enjeux, il s'agit ainsi de mettre en commun les compétences de tous, de mobiliser une diversité de savoirs y compris « profanes » (non scientifiques) pour résoudre les problèmes par des solutions opérationnelles et innovantes, issues de démarches avant tout expérimentales. Il s'agit également, ce faisant, de construire une responsabilité partagée, c'est-à-dire exercée collectivement (Jessop, 1998).

- 10 On retrouve clairement cette philosophie dans les trois projets cités : caractère fortement expérimental des projets (la réflexion se nourrit d'abord de l'action) et dynamique participative tournée vers l'apprentissage collectif et la recherche de solutions « gagnant-gagnant ». Il s'agit ainsi de construire en commun des projets de développement à l'échelle d'un petit territoire (Vigueirat) ou d'une exploitation agricole (Prée Mizottière, Quéménès), en croisant des compétences multiples et en associant l'ensemble des acteurs institutionnels concernés (pouvoirs publics, corps intermédiaires), voire même la population (Vigueirat). On note également une attention marquée pour les savoirs et pratiques traditionnelles, héritées du passées (Quéménès) ou encore présentes (Vigueirat).
- 11 Les dynamiques observées reposent toujours très largement sur des relations interpersonnelles, fondées sur l'engagement lourd des personnes impliquées : s'il s'agit là indéniablement d'un atout pour initier des démarches expérimentales, cela peut s'avérer difficile à gérer dans la durée (essoufflement, gestion de la mobilité des personnes, ...)
Le modèle standard de la « bonne gouvernance »
- 12 Un autre projet analysé (plaine maritime picarde), dans lequel le CEL est dans une posture de co-constructeur avec son gestionnaire, se rattache davantage à une autre école de pensée concernant la gouvernance : ladite « *bonne gouvernance* ». Porté notamment par les institutions internationales (Banque Mondiale, FMI, ONU, ...), ce modèle de gouvernance vise à promouvoir une gestion publique fondée sur une logique entrepreneuriale, plus efficace et transparente (Banque Mondiale, 2000). Il s'agit ici de rationaliser l'action publique, d'obtenir des gains d'efficacité par une clarification des rôles de chacun, une distribution pertinente des responsabilités (notamment en choisissant les bonnes échelles pour décider et agir) et une transparence permettant l'évaluation de l'action et conduisant chacun à être comptable de ses actions. L'ouverture à la société civile est là aussi nécessaire, pour améliorer l'efficacité des décisions et leur application par une meilleure appropriation par le public.
- 13 On retrouve cette philosophie dans la gouvernance prônée dans le projet de mise en réseau des trois estuaires de la plaine maritime picarde : le motif premier du projet est de construire un dispositif de gestion à l'échelle des enjeux qui se posent, de façon à être plus efficace. Il s'agit également de mettre en cohérence politique environnementale et politique d'aménagement touristique, là encore dans un souci de rationalisation de l'action publique. Enfin, le souci d'une meilleure transparence des pratiques n'est pas non plus absent, avec les efforts de structuration des usagers et « d'officialisation » de pratiques générant une économie jusque là souterraine. Le partage des responsabilités, notamment avec les acteurs structurés de la société civile (chasseurs, pêcheurs) n'est pas encore clarifié : il vise en tout cas une « appropriation du projet » (objectif

d'acceptabilité) et, sans doute également, une « responsabilisation » des usagers. L'effort de « professionnalisation » que cela implique risque cependant de se traduire par une déresponsabilisation des usagers finaux, certains craignant l'oubli des savoirs profanes traditionnels dans cette rationalisation de la gestion des milieux.

Le modèle du décideur rationnel

- 14 Enfin, le cas de Certes-Graveyron, pour lequel le CEL est « suiveur en position de veille », renvoie à un mode de gouvernance qui préexistait à la montée en puissance de la notion même de gouvernance. Il s'agit là du modèle du « décideur rationnel » (H. Simon, 1976) : la puissance publique (ici, le conseil général en tant que gestionnaire) définit l'intérêt général, et se donne les moyens de le réaliser par une gestion de projet efficace car fondée sur un savoir expert et des techniques maîtrisées. La concertation est donc une préoccupation de second ordre – il s'agit essentiellement d'information –, ...ce qui n'est pas sans provoquer quelques résistances locales et induit un risque pour l'image du projet. Celui-ci n'est pas mis en cause pour autant, la maîtrise foncière apportée par le CEL conférant effectivement au gestionnaire une grande marge de manœuvre dans ses choix.

Des modèles contrastés révélateurs de déclinaisons différentes du DD

- 15 L'analyse montre ainsi que les projets de développement durable concernant des sites du CEL sont susceptibles de donner à voir des pratiques de gouvernance contrastées, largement induites par la déclinaison locale du partenariat CEL-gestionnaire de site. Lorsque l'on analyse les autres dimensions du développement durable (patrimoine écologique et culturel, économie, social) des projets mis en oeuvre, on s'aperçoit, sur l'échantillon analysé, que ces modes de gouvernance sont associés, de manière cohérente, à des déclinaisons du développement durable elles aussi contrastées. Différents types de développement durable, diverses « utopies » que les projets étudiés tendent à incarner, renvoient en fait aux différents modes de gouvernance qui viennent d'être décrits.

Les projets à gouvernance participative : « small is beautiful » Une meilleure valorisation du patrimoine écologique et culturel...

- 16 Le volet environnemental et culturel des projets à gouvernance participative étudiés est particulièrement développé. Dans les trois cas, il s'agit de protéger, gérer (voire restaurer) valoriser et faire vivre un patrimoine écologique remarquable, associé à un patrimoine culturel « authentique » (en particulier sur l'île de Quéménès, témoin par son patrimoine bâti de pratiques traditionnelles passées qu'il s'agit de raviver). Cette ambition n'est pas muséographique mais laisse au contraire une large place à l'expérimentation et l'innovation technique (génie écologique, technologies d'économie d'énergie ou d'eau, d'épuration, ...), avec un soin particulier dans la gestion de la fréquentation, objectif du projet dont il faut minimiser l'empreinte écologique (Quéménès, Vigueirat).

Des expérimentations innovantes sur le plan économique

- 17 Le caractère expérimental de ces projets se retrouve également dans leurs volets économiques. Il est frappant de constater que dans les trois cas observés, l'effort d'expérimentation technique et économique est motivé, en plus d'une volonté de minimiser les impacts environnementaux négatifs du projet, par un objectif d'autonomie : il s'agit de créer les conditions pour que le projet soit économiquement viable et non dépendant d'injections financières régulières du CEL ou d'autres partenaires du projet, ou à tout le moins de faire en sorte que ces injections financières s'avèrent « rentables »

pour le territoire. Ceci conduit alors à concevoir et expérimenter de nouveaux modes de développement local (Vigueirat) ou agricole (Quéménès, Prée Mizottière).

- 18 Cet objectif d'autonomie marque fortement l'identité des projets, constitue l'un des éléments principaux de la motivation de ses porteurs – il en est aussi le talon d'Achille. En effet, dans les trois cas, la pérennité économique du gestionnaire pose toujours question, l'appui financier du CEL (pour l'aménagement du site) et des collectivités (apport de subventions aux associations par exemple) en particulier étant toujours crucial pour l'existence même des projets.
- 19 Ceci est à rapprocher du constat déjà établi sur l'importance des relations interpersonnelles dans ces projets, expliquant leur dynamisme mais constituant aussi une source de fragilité dans la durée. Ces projets, expérimentaux et foisonnants, sont considérés comme des « incubateurs » pour concevoir et tester des idées nouvelles, avec une volonté d'essaimer au-delà des sites concernés – la question se pose cependant de la transition de « l'incubation » au régime de croisière stabilisé.
- Des retombées « sociales » recherchées
- 20 L'attention aux retombées sociales est également bien présente dans les trois projets. Elle est particulièrement prégnante dans le cas de Vigueirat, pour lequel le site est situé à proximité d'un territoire très marqué par le chômage et l'exclusion sociale : le développement local que le projet cherche à induire doit permettre de faire face à ces enjeux, d'où l'existence d'un volet concertation particulièrement développé pour associer la population locale à la réflexion sur les retombées du projet sur le territoire.
- 21 La dimension sociale se retrouve dans les volets « éducation à l'environnement » ou, plus largement, à la culture, des trois projets : la fréquentation est recherchée non seulement pour assurer la viabilité économique, mais aussi pour assurer cette mission de sensibilisation et de pédagogie en donnant à voir au public et en expliquant un patrimoine jusque là peu accessible. Cette fréquentation est cependant très canalisée, de façon à ne pas compromettre le volet écologique (Vigueirat) ou économique (espaces de production sur Prée Mizottière) du projet. Enfin, on peut également mettre en avant en tant que retombée « sociale » les efforts conduits pour maintenir des usages traditionnels économiquement fragiles et/ou pour assurer une médiation entre usagers plus ou moins en conflit ou en tout cas peu habitués à travailler ensemble (Vigueirat, Prée Mizottière).
- « Small is beautiful »
- 22 Lorsque l'on considère de manière transversale les piliers du développement durable (gouvernance, environnement et culture, économie, social) tels qu'ils sont déclinés dans les projets étudiés, on discerne bien « l'utopie » qui leur est sous-jacente : elle peut être désignée par le célèbre slogan « small is beautiful » (E-F. Schumacher, 1978). Ici, le développement durable est avant tout local, car initié dans des projets « incubateurs » pour co-construire, avec les acteurs du territoire, de l'innovation écologique et culturelle, de la cohésion sociale et de nouveaux modes de développement viables car autonomes. C'est ensuite par essaimage, par la multiplication de telles expériences locales innovantes, que ce développement durable peut de proche en proche acquérir une dimension plus globale.
- 23 La principale difficulté, intrinsèque à une telle utopie, réside alors dans la transition de l'incubation, l'expérimentation féconde, au régime de croisière, à la « professionnalisation » : il faut réussir à pérenniser les projets en consolidant les

partenariats interpersonnels sans en perdre la richesse, et atteindre l'objectif d'autonomie économique.

Les projets à « bonne gouvernance » : l'éco-développement planifié Une meilleure valorisation du patrimoine...

24 Tout comme les trois projets qui viennent d'être examinés, le projet de mise en réseau des trois estuaires de la plaine picarde met fortement en avant un objectif de meilleure préservation et valorisation du patrimoine écologique et culturel. En effet, cette mise en réseau vise précisément une plus grande adéquation entre l'échelle d'intervention et celle du problème à résoudre (lutte contre l'ensablement), une meilleure diffusion et un partage des connaissances et techniques, de façon à obtenir un gain d'efficacité dans le pilotage des interventions et dans la surveillance. Elle cherche également à construire, sur la base de similitudes « objectives », une identité culturelle à l'échelle d'un large territoire, administrativement divisé. Pour atteindre tous ces objectifs, le levier fondamental envisagé est la mutualisation des moyens d'intervention.

... pour des retombées économiques d'envergure

25 Avec la recherche d'une meilleure capacité à préserver les milieux, le volet économique est l'argument majeur du projet. Ici, il ne s'agit pas seulement de justifier les dépenses de préservation par des retombées économiques, mais véritablement de dégager de la richesse en faisant du patrimoine écologique le fondement du développement économique territorial. L'ambition affichée s'inscrit dans une vision d'aménagement du territoire d'envergure, pensée dans son contexte international, où l'attractivité du territoire est considérée comme cruciale pour la compétitivité économique, dans un contexte mondialisé (en l'espèce, celui de l'industrie touristique). Là encore, le levier principal pour réaliser cette ambition est la mutualisation des moyens et des compétences, par la mise en réseau des opérateurs économiques ainsi que par l'association de compétences d'ingénierie à la fois écologique, touristique et financière.

Des retombées sociales ambivalentes

26 L'action envisagée se caractérise également par une volonté d'ouverture à des publics plus nombreux et variés : de façon cohérente avec la valorisation économique recherchée, il s'agit de faciliter l'utilisation du patrimoine pour des activités de tourisme nature, ou encore de contribuer à l'attractivité du territoire par une amélioration du cadre de vie (accessibilité, signalétique, ...).

27 Cependant, tout ceci déplace bien sûr les équilibres multi-usages en place, ce qui appelle un effort de médiation, notamment à l'égard des usages traditionnels. Par ailleurs, l'objectif assumé de renforcer l'attractivité du territoire afin d'y attirer et d'y produire davantage de richesses peut induire un risque d'exclusion des catégories sociales les plus vulnérables, par leur non implication dans les activités que l'on entend favoriser ou encore par l'évolution possible du marché foncier.

« L'éco-développement planifié »

28 Là encore, un regard transversal couvrant l'ensemble des composantes du développement durable mises en avant peut permettre d'identifier l'utopie sous-jacente. On retrouve ici l'une des premières figures du développement durable : l'éco-développement (Sachs, 1980), qui porte l'ambition non pas d'une compatibilité entre écologie et développement mais bien de leur mise en synergie. Cependant, associé à la good governance, ce concept d'éco-développement se retrouve bien loin de sa philosophie d'origine et s'inscrit ici dans une conception planifiée de l'action publique, guidée par une recherche de cohérence des politiques et des moyens pour réaliser cette mise en synergie.

29 Ainsi, dans ce modèle de développement durable qui se dégage, les principes de la « bonne gouvernance » permettent d'organiser les moyens à la bonne échelle, pour être plus efficace, plus efficient (économies d'échelle) et plus transparent, et pour construire une attractivité du territoire d'envergure. La philosophie d'ensemble de cet « éco-développement planifié » est de procéder à une rationalisation de l'action collective, en mobilisant les savoirs de l'ingénierie : ingénieries technique, touristique, aménagiste, organisationnelle et financière.

30 Comme pour le « small is beautiful », les limites de cette utopie de l'éco-développement planifié lui sont intrinsèques :

- ainsi que déjà souligné, l'effort de professionnalisation qu'implique la rationalisation de l'action collective peut conduire à négliger les savoirs profanes et à marginaliser les gestionnaires traditionnels des milieux ;
- la volonté de mettre en synergie le patrimoine écologique et culturel avec le développement ne supprime pas les tensions qui persistent entre ces deux termes, le risque d'une atteinte à la qualité des milieux, d'une banalisation paysagère ou culturelle par un développement touristique important restant patent.

Les projets fondés sur le modèle de l'acteur rationnel : développement durable ou environnement et pédagogie ? Excellence environnementale et scientifique

31 Le dernier projet étudié (Certes Graveyron) affiche également une forte exigence environnementale. Cependant, à la différence des projets précédents, la conservation de la nature qui est visée ne s'inscrit pas dans une conception patrimoniale : si le lien culture-nature est affirmé comme un objectif, le projet ne valorise pas forcément le passé du lieu (pourtant riche et prestigieux) ni les pratiques et savoirs de gestion traditionnelles du milieu. Il s'agit ici davantage de viser l'excellence scientifique et technique, par l'accueil d'activités scientifiques et la mise en œuvre de savoirs experts bien maîtrisés en matière de génie écologique.

32 Même si l'on peut attendre quelques retombées pour le petit commerce local, il n'y a pas ici de volonté de valorisation économique qui soit mise en avant, ni d'ambition en termes d'autonomie financière. Sur le plan des retombées sociales, le projet étudié comporte un objectif important de sensibilisation du public et s'inscrit dans un effort de préservation du cadre de vie ouvert à tous dans un contexte marqué par l'urbanisation et le renchérissement du foncier. Il n'en reste pas moins que des critiques sur la « mise sous cloche » du site se font entendre, en raison de « l'exclusion » des usagers traditionnels, de l'occultation supposée du passé du site vécue comme une désappropriation ou encore de l'absence de mobilisation de savoirs profanes encore présents sur le territoire.

Développement durable non affiché mais effectif ?

33 Au total, on peut se demander si ce projet s'inscrit bien dans un discours de développement durable – ce qui n'enlève rien à son caractère ambitieux et exemplaire sur les aspects environnementaux. Il s'agit plutôt d'un projet classique de conservation de la nature, associé à un objectif d'excellence scientifique et d'action culturelle prestigieuse, et servi par une gestion de projet efficace, assumant ses objectifs sans craindre de « fâcher » pour les atteindre. Cette absence d'objectifs explicitement formulés en termes de développement durable ne signifie cependant pas une absence d'effets réels en la matière, en particulier si on replace le projet dans son contexte territorial.

Deux types de déclinaisons du développement durable

- 34 « Small is beautiful » (gouvernance participative, excellence environnementale et culturelle, cohésion sociale, autonomie économique) ou « éco-développement planifié » (« bonne gouvernance », génie écologique, attractivité et développement économique des territoires) : le développement durable auquel contribuent les sites du conservatoire à travers les projets analysés se décline de deux façons bien différentes qui, si elles ne s'opposent pas, renvoient bien à des « utopies » et des conceptions de l'action publique contrastées. On pourrait avancer que cette variabilité du développement durable dans l'échantillon étudié provient avant tout de celle des sites choisis. Quoi de commun entre les trois estuaires de la Somme, de l'Authie et de la Canche, et l'île de Quéménès ? Faut-il s'étonner que l'on fasse du « small is beautiful » sur des petits sites, et que l'on développe une vision plus planifiée et davantage orientée vers l'aménagement du territoire pour un territoire aussi vaste que la plaine maritime picarde ?
- 35 On peut cependant facilement relativiser ce point de vue déterministe sur les vocations « développement durable » des sites du conservatoire. Ainsi, rien n'oblige à considérer l'estuaire de l'Authie au sein du vaste ensemble de la plaine maritime picarde : son passé, ses caractéristiques actuelles et ses usages permettraient tout à fait d'y défendre un projet beaucoup plus inspiré du slogan « small is beautiful ». De même, le site de Vigueirat n'avait pas forcément vocation à abriter un tel projet : il fut d'ailleurs dans le passé géré dans une ambition comparable à celle qui prévaut aujourd'hui pour Certes et Graveyron, et pourrait bien évoluer dans une mise en réseau des sites à l'échelle de toute la Camargue, selon une logique plus proche de la planification que de l'expérimentation. L'histoire des projets montre ainsi que les caractéristiques d'un site ne prédéterminent pas l'orientation qui sera choisie pour y lancer des projets de développement durable. Il s'agit bien d'un choix « politique », qui s'opère avant tout au sein du couple CEL-gestionnaire.
- Les échelles du développement durable : le « small is beautiful » est-il soluble dans « l'éco-développement planifié » ?
- 36 L'analyse qui précède montre que l'orientation du type de développement durable dépend largement du partenariat établi avec le gestionnaire du ou des site(s) concernés. Pour autant, le conservatoire n'est pas « suiveur » dans tous les cas : il participe activement à ces projets, faisant siens les objectifs poursuivis et la « philosophie » des projets, quant il n'en est pas lui-même l'initiateur. On peut dire que ce partenariat CEL-gestionnaire constitue un espace où la liberté du gestionnaire s'exprime fortement, ce qui est sans doute un choix de la part du conservatoire. Cependant, le « choix politique » qui vient d'être évoqué implique fortement le conservatoire : on voit combien le développement durable va pour lui bien au-delà d'un enjeu rhétorique, mais engage le mode de territorialisation de sa politique environnementale. À cet égard, l'échelle à laquelle il se réfère pour donner un sens territorial à son action apparaît déterminante (Godard, 1997).
- 37 Comme on l'a souligné, le regard que choisit de porter le couple CEL-gestionnaire sur un site est déterminant pour l'orientation d'un éventuel projet de développement durable en son sein. Or, l'analyse qui précède suggère que l'échelle géographique choisie pour « regarder » un site est essentielle. En effet, entre la déclinaison « small is beautiful » du développement durable et celle de l'éco-développement planifié, il est évident que l'échelle d'appréhension n'est pas la même : comme son nom l'indique, l'utopie du « small is beautiful » s'inscrit d'emblée dans une approche « localiste » d'un site, s'appuyant sur les acteurs qui s'y trouvent ou l'entourent et les dynamiques de développement présentes

dans le micro-territoire environnant ; à l'inverse, l'éco-développement planifié se fonde plus naturellement sur une approche d'aménagement du territoire inscrivant le site dans un territoire plus vaste, afin d'atteindre la masse critique nécessaire pour discerner des flux économiques significatifs, des moyens de gestion conséquents et des économies d'échelles intéressantes.

- 38 En raison de l'organisation actuelle de la gestion des sites du conservatoire, l'échelle d'appréhension la plus familière au conservatoire est sans doute celle favorisant une approche de type « small is beautiful ». Si la présente analyse montre que d'autres déclinaisons du développement durable peuvent être présentes dans les projets auxquels s'associe le conservatoire, on peut penser que cette utopie est la plus prégnante pour l'établissement et ses partenaires gestionnaires. Cependant, par souci d'acquiescer une lisibilité plus importante à l'échelle régionale ou nationale, d'asseoir davantage sa légitimité d'acteur de l'aménagement du territoire, le conservatoire peut s'efforcer d'inscrire ses réflexions et projets de développement durable dans des échelles plus vastes.
- 39 Or, rien n'indique que plusieurs déclinaisons du développement durable puissent coexister sur un même territoire, par le simple emboîtement des échelles de projets : plusieurs sites abritant des projets locaux peuvent-ils, par leur simple mise en réseau, constituer un projet de développement durable à plus large échelle sans voir leurs propres objectifs et dynamiques mis en cause ? Le « small is beautiful » est-il soluble dans « l'éco-développement planifié » ?
- 40 Cette interrogation ne renvoie pas simplement à la cohérence des projets conduits sur un même territoire, mais est éminemment politique. Les écoles de gouvernance associées aux utopies de développement durable ici évoquées se distinguent fortement sur le plan de l'exercice de la concertation : concerter pour partager les responsabilités afin de mobiliser les autres acteurs et co-construire l'innovation (gouvernance participative) ne répond pas au même objectif, loin s'en faut, que concerter pour clarifier les responsabilités de chacun, normaliser les pratiques et les procédures, et, ce faisant, reprendre la main pour mieux « cadrer » les autres acteurs. Loin d'être purement idéologique ou renvoyant seulement à la diversité des « sensibilités » de ses agents, les déclinaisons du développement durable dans lesquelles le conservatoire inscrit localement son action renvoie implicitement à un choix proprement politique, engageant son insertion territoriale.

BIBLIOGRAPHIE

Allemand, S., 2000, « Gouvernance, le pouvoir partagé », *Sciences Humaines*, n°101, janvier 2000, pp. 12-18.

Banque Mondiale, 2000, *Reforming public institutions and strengthening governance*.

Bouni, C., 1997, *Développement durable et agences de l'eau : éléments de cadrage*, Rapport ASca, Agence de l'eau Seine-Normandie.

- Bouni, C., Narcy, J.-B., 2002, Le modèle français de gestion de l'eau au crible de la gouvernance : l'exemple du bassin Seine-Normandie, Contribution au rapport du World Water Assessment Programme – Kyoto 2003. Rapport ASca, Agence de l'eau Seine-Normandie.
- Emerit, A., 2007, Les aires protégées gérées. Zonage de l'espace et différenciation des rôles des acteurs : conditions d'une gestion intégrée des territoires. Le rôle des équipes des aires protégées alpines dans la gestion du retour du loup et dans la conservation du tétras-lyre. Thèse de Doctorat, ENGREF, Paris, 521p.
- Godard, F. (dir.), 1997, *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Ed. Descartes et Cie, 1997, 284 p.
- Godard, O., 1997, « Le développement durable. Projets et recompositions à travers les échelles territoriales, » *Pouvoirs locaux*, septembre 97
- Godard, O., 1994, « Le développement durable : paysage intellectuel », *Natures, Sciences, Sociétés*, 4, vol. 2, 1994, pp. 309-322.
- Jessop, B., 1998, « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique », *Revue international des sciences sociales*. n° 155, mars 1998.
- Le Galès, P. 2001, « Gouvernance des territoires et développement local », *Électricité et société*, n°35 février 2001, p 4.
- Le Galès, P. 2000, « Entretien pour Sciences Humaines », *Sciences Humaines*, n°101 janvier 2000.
- Mermet L., Billé R., Leroy M., Narcy J.-B., Poux X, 2005, « L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement », *Natures, Sciences, Sociétés*, Vol. 13, pp. 127-137.
- Michel, C., 2004, « Évaluation de la fréquentation des sites du Conservatoire du Littoral », *Zones Humides Infos*, n°44, 2ième trimestre 2004, p.17, 2004.
- Sachs I., 1980, *Stratégies de l'écodéveloppement*, Paris, Ed. Ouvrières et Ed. Économie et Humanisme.
- Simon, H., 1976, *Administrativ behavior : a study of decision-making processes in administrative organization*, 3rd Ed, New-York, NY : The Free Press.
- Schumacher, E.F., 1978, *Small is beautiful. Une société à la mesure de l'homme*, Paris, Le Seuil.

RÉSUMÉS

Dans un contexte où le développement durable est devenu une notion unanimement adoptée, les acteurs d'environnement sont eux-mêmes interpellés et conduits à présenter des gages de « durabilité ». Cet article a pour objet d'analyser la manière dont un acteur majeur de la protection des espaces naturels en France – le Conservatoire du Littoral (CEL) – organise sa propre contribution au développement durable des territoires : de quelles visions des territoires et de leur développement économique et social est-il porteur ? Comment articule-t-il son action environnementale aux utopies du développement durable ? Fondé sur l'analyse des résultats d'une étude lancée en 2007 par le Conservatoire sur ses propres sites, l'article décrit les différents modèles de gouvernance identifiés et les conceptions du développement durable qui y sont corrélées, et conclut sur la portée politique de ces constats pour le Conservatoire.

While sustainable development has grown inescapable, environmental actors are to produce token of their “sustainability”. This paper analyses how a major actor in the conservation of sites of natural interest in France – namely the Conservatoire du Littoral (CEL) – organises its own

intervention in the sustainable development of territories. What visions of the territories and of their socio-economy development does it bring? How does it bridge its environmental action with the sustainable development utopia? Based on several case studies launched by the CEL itself in 2007, the present paper analyses different types of governance and their associated visions of sustainable development. The paper concludes on what are the policy implications of such statements for the CEL.

INDEX

Keywords : sustainable development, gouvernance, governance, Coastal protection agency (France), natural sites, coastal management

Mots-clés : développement durable, littoral, espaces naturels, conservatoire du littoral

AUTEURS

JEAN-BAPTISTE NARCY

Jean-Baptiste Narcy est docteur en sciences de l'environnement de l'AgroParisTech-ENGREF. Consultant et chercheur au sein du cabinet ASca, il travaille sur les aspects stratégiques des politiques publiques d'environnement et, plus spécifiquement, sur les processus de construction d'argumentaires à l'appui de celles-ci. jean-baptiste.narcy@asca-net.com

CHARLOTTE MICHEL

Charlotte Michel est docteur en sciences de l'environnement de l'AgroParisTech-ENGREF. Au sein de son cabinet de conseil Usages et territoires, elle travaille sur la gestion des espaces naturels, et notamment sur la problématique de l'accès à ces espaces.

CLAIRE BOUTELOUP

Claire Bouteloup est doctorante (thèse CIFRE) en sciences de l'environnement de AgroParisTech-ENGREF et chargée d'études au sein de ASca : elle travaille sur les aspects stratégiques des politiques publiques d'environnement et sur la place des évaluations économiques dans les décisions, argumentaires de justifications et revendications environnementales.