

LES ESPACES FONCTIONNELS : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ?

Stéphane Nahrath¹, Frédéric Varone² et Jean-David Gerber³ ¹Institut Universitaire Kurt Bösch (IUKB), Case postale 4176, CH-1950 Sion 4, stephane.nahrath@iukb.ch, ²Département de science politique, Université de Genève, UNIMAIL, 40 Bvd du Pont-d’Arve, CH-1211 Genève 4, frederic.varone@unige.ch, ³Department of Environmental Science, Policy, and Management (ESPM), 137 Mulford Hall MC 3114, University of California, Berkeley, California 94720, jean-david.gerber@nature.berkeley.edu

Résumé : Depuis une vingtaine d’années, notamment sous la pression des impératifs de la durabilité, on assiste à l’émergence de nouvelles formes de régulation des rapports entre les sociétés et leur environnement et, plus précisément, des usages sociaux des ressources naturelles. Ces nouveaux modes de régulation, empiriquement observables, sont caractérisés par un mouvement conjoint de réarticulation des logiques sectorielles, de redéfinition des périmètres territoriaux et des échelles de régulation pertinents, ainsi que de redéfinition et de redistribution des droits d’usage sur les ressources. Cet article se donne pour objectif d’identifier et de documenter ces différentes modalités de remise en cause des logiques existantes (secteurs, territoires institutionnels et droits de propriété) de l’action publique, puis de proposer le concept d’*espace fonctionnel* comme outil analytique permettant de rendre compte des phénomènes de formatages alternatifs de l’action publique d’une part, et comme référentiel qui pourrait sous-tendre un nouveau *pilotage politique* de l’action publique en faveur de la durabilité d’autre part.

Mots-clés : espace fonctionnel, droit de propriété, politique sectorielle, territoire institutionnel, action publique, durabilité

Abstract: Since 20 years or so, we assist, mainly under the pressure of sustainability imperatives, to the emergence of new political regulations of the relations between the societies and their environment and more precisely of the social uses of natural resources. These new modes of regulation, empirically noticeable, are characterised by a joint movement of rearticulating sector-specific policy logics, redefining territorial perimeters and pertinent regulation scales as well as of redefining and redistributing resources use rights. This article has for objective to identify and document these different modalities of questioning the existing logics (sectors, institutional territories and property rights) of the public action, then to propose the concept of *functional space* as an analytical tool allowing to account for alternative formatting of the public action on the one hand and as conceptual framework which could underlie a new political steering of the public action in favour of sustainability on the other hand.

Keywords: functional space, property rights, sector-specific policy, sector, institutional territory, public action, sustainability

Introduction

L’analyse des politiques publiques tend, aussi bien dans le monde francophone (Jobert et Muller, 1987) que dans la littérature anglo-saxonne (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993), à concevoir l’action publique dans une perspective essentiellement *sectorielle*. Ce découpage se trouve être la conséquence directe du processus historique de division du travail et de spécialisation des activités productrices en secteurs ou en systèmes socioprofessionnels qui caractérise les sociétés industrialisées (Durkheim, 1996 [1893], Easton, 1965; Offe, 1972). À cette division sectorielle de la société et de ses représentants associatifs, ainsi que de l’État et de ses structures administratives, s’ajoute indéniablement une seconde division, territoriale celle-ci (Weber, 1971). Historiquement, l’approche sectorielle a réglé la question de la « contingence territoriale » de l’État, c’est-à-dire de la territorialisation des politiques publiques, en reprenant à son compte les approches institutionnelles et politiques classiques,

qui se fondent sur le principe de l’organisation spatialisée de la puissance publique. Le formatage des politiques publiques mises en œuvre et, en amont, la définition des problèmes publics qu’elles cherchent à résoudre, résultent *in fine* d’un double découpage, sectoriel et territorial.

Si cette conceptualisation de l’action publique et de ses domaines d’intervention a démontré une pertinence certaine pour rendre compte des réalités sociales, politiques et institutionnelles des États nations, force est cependant de constater que nombre de secteurs de l’action étatique et, en premier lieu, les politiques dites « à incidences spatiales » comme par exemple les politiques de l’environnement, de lutte contre les risques, des transports ou d’aménagement du territoire (Terribilini et Varone, 2004 ; Knoepfel et Nahrath, 2007), ont plus de peine à entrer dans ce découpage sectoriel et territorial du monde (Lascombes, 1994 ; Muller, 1990). Et ce, notamment en raison du fait que les périmètres des problèmes publics autour desquels se cristallisent

ces politiques se trouvent souvent en décalage par rapport aux logiques sectorielles des politiques publiques, de même que par rapport aux territoires institutionnels de leur ancrage (Faure, 1995, Faure et Douillet, 2005). Plusieurs processus de régulation inventés dans le cadre de ces politiques se déploient ainsi selon des logiques fort différentes de celles proprement sectorielles (socioprofessionnelles) ou territoriales (au sens de la souveraineté des institutions politiques sur un territoire donné). En un mot, ces régulations publiques transgressent parfois allègrement les frontières formelles tant d’un secteur constitué que d’un territoire institutionnalisé.

On retrouve ce même constat chez certains analystes anglo-saxons lorsqu’ils conceptualisent et analysent les processus contemporains de transformation – qualifiée de « détricotage » par Hooghe et Marks (2003) – des États centraux et de remise en cause de « l’intégrité juridictionnelle » (Skelcher, 2005) des institutions étatiques, ainsi que des territoires institutionnels existants, suite à l’émergence de réseaux polycentriques d’acteurs privés, publics et parapublics agissant à différents niveaux institutionnels et à différentes échelles d’action collective.

Parallèlement à ces réflexions critiques concernant les périmètres spatiaux et sectoriels issues de l’analyse des politiques publiques à incidences spatiales, plusieurs économistes institutionnels s’intéressant à la gestion (durable) des ressources naturelles (Bromley, 1991 : 1992 ; Ostrom, 1990; Schlager et Ostrom, 1992) ont montré l’importance d’une définition univoque des droits de propriété afin d’assurer une situation d’usage où l’usager générateur d’effets externes négatifs en supporte également les coûts (internalisation des externalités). Toutefois le courant dominant en économie utilise le terme de « droits de propriété » pour qualifier de simples « règles de possession » (Steiger, 2006) qui font référence à l’usage matériel et au contrôle de biens et services sans référence au droit en vigueur. Dans cette contribution, nous utilisons au contraire le terme « droits de propriété » en tant qu’intérêts protégés juridiquement (Cole et Grossman, 2002). Dès lors, un droit de propriété dans le sens du code civil transforme une simple règle de possession en un droit de disposition et d’usage des ressources naturelles protégé juridiquement.

L’économie institutionnelle contribue à questionner les conceptions jusque-là dominantes sur la manière d’interpréter les politiques publiques à incidences spatiales, notamment dans la perspective de leur contribution à la durabilité du développement de nos sociétés. En particulier, les travaux des économistes institutionnels ont montré que seule une approche « ressource » focalisant son attention sur les mécanismes sociopolitiques de régulation des droits de propriété et d’usage sur les systèmes de ressources (naturelles et artificielle)¹ était

¹ Nous utilisons le terme de « ressource » dans un sens large incluant les ressources naturelles (le sol, l’eau, la forêt, la biodiversité, l’air), mais également les biens manufacturés (le

susceptible de contribuer à une meilleure compréhension des conditions d’un renforcement de la durabilité².

Cet article repose donc sur le postulat qu’il existe un rapport étroit entre développement durable³, régulation des droits de propriété et d’usage sur les (systèmes de) ressources et remise en cause des logiques sectorielles et territoriales des politiques publiques. Plus précisément, l’objectif de cette contribution consiste dès lors à identifier et à documenter les différentes modalités de remise en cause des logiques existantes (secteurs, territoires institutionnels et droits de propriété) de l’action publique, puis à proposer le concept d’espace fonctionnel comme outil analytique permettant de rendre compte des phénomènes de formatages alternatifs de l’action publique d’une part, et comme référentiel qui pourrait sous-tendre un nouveau pilotage politique de l’action publique en faveur de la durabilité d’autre part.

Limites des logiques d’action sectorielle et territoriale et des droits de propriété exclusifs

En nous référant à quelques exemples concrets, nous démontrons ici que la durabilité n’a des chances d’être atteinte – ou à tout le moins renforcée – que si les obstacles inhérents aux logiques sectorielles et territoriales des politiques actuelles, ainsi qu’à l’ancrage juridique et à la distribution des droits d’usage sur les ressources naturelles sont dépassés.

Remise en cause des politiques sectorielles

Conséquence de l’interdépendance croissante des phénomènes sociaux, respectivement des rapports entre phénomènes sociaux et environnementaux, les politiques « sectorialisées » n’arrivent souvent plus à traiter de manière satisfaisante, c’est-à-dire complète, cohérente et efficace, les problèmes publics qu’elles sont censées prendre en charge. Ces derniers renvoient de plus en plus fréquemment à des réalités matérielles qui, en effet, ne correspondent pas ou plus aux découpages sectoriels du monde empirique mis en place par l’État et ses services administratifs. De fait, nombre de problèmes actuels possèdent des

patrimoine bâti), ainsi que certains biens immatériels (le paysage, le silence, la sécurité).

² On retrouve une telle approche « ressource » très similaire dans le rapport Brundtland (Commission mondiale sur l’environnement et le développement 1987) qui fait dépendre la durabilité économique et sociale de la durabilité écologique dont la condition centrale est précisément une gestion durable des ressources naturelles.

³ Nous adoptons une définition essentiellement « ressource » de la durabilité, fondée sur l’idée que l’un des enjeux déterminants en la matière consiste dans la gestion durable des systèmes de ressources (naturelles, artificielles, culturelles, etc.) condition *sine qua non* pour l’existence durable des biens et des services sociaux et économiques indispensables ou simplement nécessaires au fonctionnement des sociétés.

caractéristiques multidimensionnelles qui rendent leur traitement par une seule et même politique sectorielle pour ainsi dire impossible. Le cas problématique de la mobilité durable en atteste de manière évidente.

Alors que la mise en place de systèmes de transports plus durables, fondés sur les principes de la réduction de la demande de mobilité et le report modal vers les modes de transports (collectifs) les moins polluants, implique la mise en cohérence substantielle d’un certain nombre de politiques sectorielles (notamment transports routier, ferroviaire et aérien, protection de l’air, climat, aménagement du territoire, tourisme, etc.), force est de constater que, malgré des progrès indéniables en la matière, cet objectif est loin d’être atteint actuellement ; ceci en raison notamment d’importants problèmes de coordination entre logiques sectorielles souvent divergentes. À titre d’illustration, mentionnons les trois tensions suivantes.

La persistance jusqu’à aujourd’hui, au sein de la politique des transports helvétique, du principe de non discrimination entre la route et le rail constitue un bon exemple de limites de la cohérence interne de la politique sectorielle des transports. En effet, le maintien d’une stratégie d’investissements infrastructurels aussi « équitable » que possible entre le rail et la route contribue de facto, dans de nombreuses régions, à un affaiblissement du report modal vers le rail pourtant défini comme condition centrale à la « durabilisation » des pratiques de mobilité.

Un deuxième obstacle à la mise en place de systèmes de transports durables, à l’échelle aussi bien régionale que nationale et internationale, consiste dans l’absence d’une réelle coordination entre politiques des transports et politiques de protection de l’air et du climat. À notre connaissance, il n’existe à l’heure actuelle pour ainsi dire aucun mécanisme (intersectoriel) véritablement contraignant capable de proportionner, par exemple au travers de systèmes de quotas, les émissions polluantes ou de CO₂ produites par le secteur des transports aux capacités de charge de l’air et de l’atmosphère. C’est ainsi que, dans la plupart des pays de l’OCDE, les objectifs et les impératifs de la politique des transports ont rendu jusqu’ici impossible la mise en place d’une relation contraignante entre valeurs limites d’immissions (VLI) et valeurs limites d’émissions (VLE). En clair, les capacités des politiques sectorielles de protection de l’air et de la politique climatique à limiter les émissions globales du secteur des transports sont à l’heure actuelle quasi-nulles.

Un troisième exemple de résistance des logiques sectorielles concerne la difficile intégration des objectifs de la mobilité durable – notamment sous l’angle de la protection de l’air et du climat – dans les instruments de l’aménagement du territoire. En effet, les obligations légales, notamment en matière de VLI, contenues dans l’Ordonnance fédérale sur la protection de l’air (OPair) ne sont pas intégrées dans les différents instruments de

planification (directrice et d’affectation) de la loi fédérale sur l’aménagement du territoire (LAT) ; leur prise en compte n’intervient véritablement que lors de la réalisation de l’Étude d’Impacts sur l’Environnement (EIE) précédant la délivrance du permis de construire⁴. La conséquence de cet état de fait est que l’ajustement entre logiques sectorielles, lorsqu’elle existe, résulte essentiellement de processus, souvent conflictuels, durant la phase ultime de la procédure d’aménagement que constitue l’octroi du permis de construire, situation qui est loin d’être idéale du point de vue de la coordination intersectorielle⁵.

Remise en cause des territoires institutionnels

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

En effet, le cas des nuisances sonores émises par le trafic aérien de l’aéroport de Bruxelles-National permet de mettre en lumière le jeu stratégique de certains acteurs qui, de par leur ancrage territorial, s’opposent systématiquement et empêchent de résoudre ce problème, du reste commun à nombre d’aéroports.

En effet, Bruxelles-National est une infrastructure nationale qui se trouve en région flamande, sur la commune de Zaventem. Par contre, les avions qui y atterrissent ou décollent survolent fréquemment la région de Bruxelles-Capitale et sa périphérie flamande. Bruxelles-National génère ainsi des effets positifs en termes d’emplois, de rentrées fiscales et de développement

⁴ Il convient cependant de noter que les organisations de protection de l’environnement peuvent recourir contre des plans d’aménagement du territoire au nom du droit de l’environnement ; ce qui signifie que la coordination entre politiques environnementales et politique d’aménagement du territoire résulte moins d’une stratégie de coordination systématique et substantielle entre les différentes politiques sectorielles, que du travail politique des organisations de protection de l’environnement.

⁵ Notons à cet égard que le système de pondération des trajets (*Fahrleistungsmodell*) développé par le canton de Berne (Suisse) représente certainement un premier pas dans la direction d’un dépassement de ces contradictions entre logiques sectorielles.

régional. Corollairement, la croissance du trafic aérien, et surtout des vols de nuit, représente une source de nuisances diverses, dont un risque accru d’accidents et une pollution sonore qui a des impacts sur la santé des riverains survolés. Le problème majeur de cet aéroport tient au fait qu’il y a une inadéquation entre la géographie des retombées économiques, principalement pour la région flamande, et celle des nuisances, principalement pour la région bruxelloise (Biot et Dobruszkes, 2005).

De facto, à ce jour, aucune solution stabilisée n’a pu être adoptée pour réguler le trafic de nuit. Suite à une proposition initiale (1999) d’une ministre écologiste du premier gouvernement de G. Verhofstadt, qui visait à interdire les vols de nuits d’ici à 2003, plusieurs revirements ont ponctué la politique en la matière: la concentration des vols de nuits vers la périphérie flamande nord (2002), suivie d’une déconcentration des itinéraires aériens avec le survol de Bruxelles (2003), puis d’une dispersion au maximum des vols de nuits (2003–04), la situation récente se caractérisant par plusieurs contestations par voie judiciaire et une réouverture des négociations entre les pouvoirs bruxellois, flamand et fédéral.

Cet exemple démontre que les territoires institutionnels et leurs autorités respectives constituent parfois un obstacle insurmontable à la résolution d’un problème collectif, opposant ici les exploitants de l’aéroport à ses riverains, eux-mêmes organisés en divers comités (par exemple Noordrand actie, Bruxelles Air Libre, Union belge contre les nuisances des avions) qui reproduisent voire exacerbent les frontières institutionnelles des régions en conflits.

Remise en cause conjointe des logiques sectorielle et territoriale

Il est intéressant de noter qu’il existe souvent un rapport relativement étroit entre la remise en cause des logiques sectorielles et celle des logiques territoriales, la transformation des unes étant fréquemment la cause ou au contraire la conséquence de la remise en cause des autres. On observe notamment de telles situations d’interdépendances dans le cadre de processus de *changements d’échelles* de l’action publique, que ce soit sous la forme des processus d’intégration européenne, d’internationalisation des normes et des régulations économiques et commerciales, d’européanisation, ou encore de décentralisation et de régionalisation (Faure et al., 2007; Nahrath, 2007). Les politiques de durabilité urbaine illustrent bien ce rapport entre changement d’échelle, redéfinition des logiques sectorielles et remise en cause de la pertinence des territoires institutionnels (Leresche et Nahrath, 2008).

C’est ainsi que l’heuristique du développement urbain durable, conceptualisée en termes d’écologie urbaine, d’éco-urbanisme ou de gestion durable des ressources urbaines, implique une transformation substantielle des manières d’appréhender le développement urbain. En particulier, elle invite à une approche plus intégrée et coordonnée des problèmes et enjeux sociaux, économiques et environnementaux urbains, ainsi que de leur

régulation au travers de politiques publiques. Ainsi, la poursuite simultanée des objectifs de l’efficacité économique, de l’équité sociale et de la reproduction des ressources urbaines dans le long terme, de même que leur opérationnalisation dans les principes de l’éco-urbanisme – densifier et maîtriser l’étalement urbain, économiser les ressources matérielles, agencer les centralités, favoriser la mixité sociale et fonctionnelle, intégrer les politiques des transports et la planification urbaine, développer les équipements et les services publics, valoriser les espaces publics (Da Cunha 2005 : 176-187) – impliquent en pratique une réorganisation en profondeur des logiques aussi bien sectorielles (et administratives) que territoriales des politiques publiques. En effet, de nombreux travaux ont montré l’existence d’un rapport direct entre transformations des logiques (inter)sectorielles des politiques publiques (notamment à incidences urbaines) et transformations des modes de territorialisation de ces mêmes politiques (Faure, 1995 ; Muller, 1990 : 1992 ; Négrier, 2005 ; Faure et Douillet, 2005 ; Nahrath, 2007).

D’un point de vue sectoriel, la mise en œuvre des principes de l’éco-urbanisme à l’échelle des agglomérations implique dans la plupart des cas une redéfinition, une ré-articulation voire une re-hiérarchisation des différentes politiques à incidences urbaines. L’exemple le plus parlant consiste dans la redéfinition des logiques respectives de la politique des transports (centrée sur la question de la gestion du trafic automobile) et de la politique de planification urbaine. Alors que la première voit son champ d’action significativement élargi pour inclure l’ensemble des problèmes de mobilité spatiale (changement de la définition du problème), la seconde connaît une transformation de son « modèle de causalité » (Knoepfel et al., 2006 : 62-67), qui tend à passer d’une logique planificatrice (urbanisme réglementaire) à l’échelle municipale à une logique de projet (éco-urbanisme) se développant à différentes échelles (Fauconnet, 2005 ; Pinson, 2004). Cette redéfinition des logiques sectorielles s’accompagne également d’une ré-articulation et d’une re-hiérarchisation des rapports entre ces deux politiques résultant de l’impératif de leur mise en coordination dont l’objectif est d’améliorer la localisation des zones à bâtir de manière à réduire la demande de mobilité automobile au sein du périmètre de l’agglomération.

Mais cette ré-articulation entre politiques d’aménagement et de mobilité est susceptible d’impliquer des modifications des logiques sectorielles et des modèles de causalité de toute une série d’autres politiques publiques telles que les politiques environnementales (air, eau, sols, déchets, etc.), la politique du logement, les politiques sociales et de lutte contre la précarité et la pauvreté, la politique scolaire, la politique de régulation des marchés du travail, la politique culturelle, etc. Notons par ailleurs que de telles redéfinitions des politiques sectorielles impliquent également des transformations des logiques organisationnelles des administrations publiques en charge de l’élaboration et de la mise en œuvre de ces politiques. Tout semble ainsi se passer comme si la prise en compte des impératifs de la durabilité supposait, à plus ou moins long terme, une redéfinition en

profondeur des découpages sectoriels et des modèles de causalité hérités de l’État-Providence des années 1950–70.

D’un point de vue territorial, la mise en œuvre des principes de l’éco-urbanisme à l’échelle des agglomérations implique, dans la plupart des cas, également des ajustements ou des transformations significatives des périmètres spatiaux de définition des problèmes, de conceptualisation et de mise en œuvre des politiques publiques. Pour reprendre l’exemple précédent, le passage d’une politique de gestion du trafic dans les centres-villes à une politique de la mobilité au sein des agglomérations implique d’intégrer au minimum les espaces périurbains générateurs du trafic pendulaire voire, dans certains cas également, les espaces constitués par les réseaux routiers et ferroviaires (inter)nationaux dont le bon fonctionnement dépend pour une part de la gestion de la mobilité dans les agglomérations et les métropoles⁶. De même, l’objectif de la coordination entre transports/mobilité et aménagement implique lui aussi de passer d’un périmètre municipal (planification locale/communale) à un périmètre d’agglomération (projet d’agglomération). Il en va potentiellement de même pour l’ensemble des périmètres de politiques publiques concernées par les charges de centralité (pollution atmosphérique, offre de biens et services culturels, programmes d’aide sociale, etc.).

Remise en cause des droits de propriété exclusifs

Un troisième obstacle sur la voie de la gestion durable des ressources découle des caractéristiques du régime de propriété existant ainsi que de la structure de distribution des droits de propriété et d’usage s’appliquant aux différents systèmes de ressources et aux biens et services qui en sont tirés. Dans le cadre des régimes de propriété privative que nous connaissons depuis plus d’un siècle dans les pays développés à économie capitaliste, la mise en place de régimes de gestion des ressources naturelles à la fois économiquement, socialement et écologiquement durables se trouve confrontée aux quatre principaux enjeux suivants.

Premièrement, la conception juridique de la propriété (telle qu’ancrée dans le Code civil et/ou dans la Constitution) ne permet pas la reconnaissance juridique de certaines ressources telles que l’air, la biodiversité ou le paysage, dans la mesure où ces dernières, en raison de leur caractère composite ou matériellement insaisissable, ne sont pas considérées juridiquement comme des « choses » appropriables. La principale

⁶ À titre d’illustration, la mise en place de la nouvelle politique fédérale des agglomérations en Suisse, ainsi que la mise à disposition de très importants moyens financiers fédéraux pour le développement des infrastructures de transports dans les agglomérations résulte autant de l’objectif de l’amélioration de la mobilité à cette échelle, que de l’objectif de la suppression des blocages des réseaux routiers et ferroviaires nationaux et internationaux résultant des phénomènes de congestion dans les agglomérations.

conséquence de cette identité juridique incertaine consiste dans le fait qu’il est dès lors plus difficile de définir des droits d’usages clairs sur de telles ressources, ainsi que sur les biens et services qui en sont tirés. Cette situation complique la mise en place d’une régulation systématique de ces droits, alors que cette dernière est pourtant indispensable pour garantir la gestion durable de la ressource, en particulier dans un contexte de surexploitation.

Deuxièmement, la conception de la propriété comme un droit (naturel) immuable, garanti et dûment protégé par l’État contre toute atteinte à son égard, rend tout changement concernant la structure de distribution de la propriété très difficile, dans la mesure où de telles opérations de limitation ou de redistribution, lorsqu’elles sont possibles, impliquent souvent de verser de fortes indemnités aux propriétaires et aux ayants droits concernés qui sont expropriés de manière formelle ou matérielle.

Troisièmement, le caractère exclusif de la propriété privative, encore renforcé par le principe d’accession, renvoie à une *conception « monolithique » de la propriété* (selon l’expression de Rémont-Gouilloud, 1989 : 126) qui consacre légalement l’usage « monoactuel » de la parcelle aux dépens d’un usage « pluriactuel », le premier étant la règle, le second l’exception. Une telle situation rend ainsi très difficile toute flexibilisation ou superposition (éventuellement temporaire) de droits d’usage distincts (au bénéfice de groupes d’usagers différents) sur un même territoire⁷, compliquant ainsi les processus de limitation (temporaire ou définitive) ou de redistribution – dans un objectif de renforcement de la durabilité – des droits d’usage entre les différents groupes d’usagers.

Finalement, le caractère exclusif de la propriété, reposant sur une partition de la ressource sol en parcelles individuelles, conduit de fait à une limitation du nombre absolu de parcelles disponibles et contribue certainement à limiter l’accès aux (biens et services dérivés des) ressources et à réserver leur exploitation aux groupes sociaux (minoritaires) les plus riches au détriment de la majorité des habitants et des usagers de la région ou du pays. À cet égard, le développement pour ainsi dire exponentiel des politiques publiques depuis les années 1950, politiques s’accompagnant la plupart du temps de limitations des droits de disposition et d’usage des propriétaires, constitue une réponse aux excès d’appropriations résultant de cette conception exclusive et privative de la propriété en régime capitaliste.

Les efforts de protection du paysage découlant des législations de préservation de la nature, du patrimoine ou de l’environnement illustrent bien les tensions et les contradictions qui peuvent survenir entre le principe d’accession, le principe d’exclusion de la propriété privative et la défense des intérêts collectifs définis

⁷ Situation de la propriété simultanée, ou « propriété-jouissance », qui caractérise le Moyen-Âge (*plura dominia*) et qui pourrait être réactualisée pour gérer plus durablement le paysage par exemple (Aubin et al., 2006).

par les politiques publiques. Le paysage fait référence à la relation de sens qui relie un groupe social à la nature et à l’espace (Berque 1990). Dans cette définition constructiviste, la ressource paysage peut être définie comme le sens spécifique que donne un groupe social à un espace naturel particulier – la base matérielle du paysage –, en puisant dans les références issues de son capital culturel commun (Gerber, 2005).

En tant que ressource immatérielle, le paysage transcende donc les parcelles privées et les frontières institutionnelles. N’étant pas une « chose » au sens juridique du terme, il échappe à la propriété privée, si bien qu’il est impossible de définir des droits exclusifs sur le paysage. Sa régulation effective est donc largement indirecte ; elle s’effectue par une réglementation des usages de sa base matérielle (droits de propriété sur le sol ; règlements de construction, politiques agricole, forestière, infrastructurales, etc.). Vu son mode d’action indirecte, la régulation paysagère ne peut être que suboptimale.

Même si la nécessité de protéger le paysage est inscrite dans la loi, la mise en œuvre des exigences légales est une tâche particulièrement ardue. En effet, tant que son action n’est pas expressément interdite par la loi, le propriétaire est libre d’utiliser sa parcelle comme bon lui semble. En abattant des arbres pour en utiliser le bois, en construisant ou en abandonnant des bâtiments, en aménageant des chemins ou en cultivant du maïs plutôt que du blé, le propriétaire ne produit pas uniquement un impact sur les ressources forêt, patrimoine bâti ou biodiversité, il génère également un changement paysager important. À l’échelle d’une seule parcelle, le changement paysager est peut-être minime ; par contre, les actions cumulées de l’ensemble des propriétaires d’une région peuvent engendrer des impacts paysagers importants.

Comment dans ce cas limiter la marge de manœuvre des propriétaires et surtout au nom de quelles valeurs paysagères ? Comment définir un état paysager à atteindre dans une région particulière ? Les parcs naturels régionaux constituent un début de réponse à ces questions. La France a mis en place en 1967 le modèle des parcs naturels régionaux regroupant des communes caractérisées par un paysage de haute valeur (un modèle repris par la Suisse en 2006), dont le développement souhaité est défini dans une charte. Toutefois, aussi bien en France qu’en Suisse, les parcs en tant que tels n’ont pas de responsabilités en termes d’aménagement du territoire (même si la reconnaissance légale de leur charte a été améliorée) qui reste aux mains des communes membres, si bien que le lien n’est pas immédiat entre la charte et la marge de manœuvre des propriétaires fonciers.

Il faut toutefois noter que tous les propriétaires fonciers ne mettent pas en danger le paysage. Au contraire, certains ont développé des stratégies de protection recourant au principe d’accession. Certains organismes de protection de l’environnement acquièrent ainsi de larges espaces en misant sur le fait que s’ils détiennent des titres sur le sol, ils détiennent alors

également un droit sur le paysage. D’autres acteurs tentent de contrôler le paysage non en acquérant sa base matérielle, mais en s’implantant sur des parcelles stratégiques (points de vue, panorama, lieux de passage obligé, points d’accès). Dans ce cas, ils recourent au principe d’exclusion, le plus souvent pour monnayer l’accès à leur parcelle et donc au paysage.

Le cas du paysage est un bon exemple des limites résultant d’une conception basée sur l’appropriation privative du sol. Il permet en effet de montrer quatre problèmes principaux : l’impact paysager potentiellement négatif d’une appropriation du sol basée sur le mono-usage – qui est souvent la conséquence du caractère exclusif de la propriété – aux dépens d’un multi-usage des parcelles incluant l’utilisation paysagère ; la difficulté de réguler l’accès et les usages du paysage en l’absence de droits d’usage paysager formellement reconnus ; la difficulté de limiter la marge de manœuvre des propriétaires à l’aide de politiques publiques, cela d’autant plus que la ressource considérée n’est pas a priori juridiquement appropriable ; et, finalement, l’apparition de rivalités induites par l’appropriation indirecte du paysage par le biais de droits de propriété sur sa base matérielle.

L’émergence d’espaces fonctionnels : un pas vers davantage de durabilité ?

Les problèmes identifiés dans les exemples précédents ne sont pas insurmontables en soi. Dans la réalité, nous observons en effet nombre d’actions publiques qui transgressent, parfois allègrement, les frontières formelles tant d’un secteur constitué que d’un territoire institutionnalisé, de même qu’elles reconfigurent de manière importante les droits d’usage octroyés sur les ressources naturelles. Afin de relire théoriquement ces phénomènes, qui tendent en principe vers plus de durabilité, nous développons le concept d’« espace fonctionnel » (cf. Naharh et Varone, 2007 pour une présentation originale du concept).

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

(re)définition et de (re)distribution des droits de propriété, de disposition, d'accès et d'usage de ceux-ci.

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

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

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

En nous référant à nouveau à divers exemples empiriques, nous discutons ci-après des conditions d'émergence des espaces fonctionnels qui doivent s'affranchir des secteurs, des territoires et des droits de propriétés actuels. Nous relevons en particulier que cette transgression s'opère souvent de manière paradoxale.

Vers l'intersectorialité

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

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

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

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

En janvier 1999, les stocks d'un producteur de graisses, fournisseur de l'industrie agro-alimentaire, sont pollués par des huiles de PCB contenant des dioxines. Une entreprise agricole de Roeselare, à laquelle des graisses polluées ont été livrées, constate un mois plus tard une mortalité anormale de ses poulets et poussins. En avril 1999, un vétérinaire du ministère de la Santé

publique annonce une possible contamination à la dioxine de l'alimentation pour bétails, celle-ci étant définitivement confirmée à la fin du mois par un laboratoire d'analyse. Il apparaît ensuite que certaines viandes commercialisées sont d'ores et déjà contaminées. Les médias s'emparent de la problématique et une crise politique éclate, qui plus est dans le contexte de la campagne électorale de juin 1999. Le premier ministre belge, J.-L. Dehaene, se voit contraint de provoquer la démission des deux ministres de l'agriculture et de la santé publique, dont les services n'ont pas su coordonner leurs actions à temps pour éviter l'emballement de la crise.

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

Il est par ailleurs intéressant d'observer comment des tentatives de résorption des tensions entre logiques sectorielles divergentes passent fréquemment par ce que O. Mériaux (2005) propose de nommer des « débordements territoriaux », soit des modalités territorialement fondées et différenciées de « recadrage » de ces découpages sectoriels. La mise en place des appellations d'origine contrôlée (AOC) constitue un bon exemple de ce phénomène. Analysant le développement, durant les quinze dernières années, d'un tel processus dans le cas suisse, S. Boisseaux (2007) montre comment la mise en place du dispositif des AOC correspond à une reconfiguration des rapports entre plusieurs politiques sectorielles (en premier lieu l'agriculture, le développement régional, le tourisme et la protection des consommateurs) résultant du « déverrouillage » du modèle corporatiste de la politique agricole suisse sous l'effet des accords internationaux en matière de libéralisation des marchés agricoles. Selon cet auteur, pareil déverrouillage s'accompagne de l'émergence de réseaux d'action publique régionalisés, organisés sur une base territoriale correspondant avant tout aux espaces géographiques de production des différents produits classés et non aux territoires institutionnels (cantonaux) existants.

Ces réseaux se trouvent à l'origine de la mise en place des dispositifs alternatifs intersectoriels et transterritoriaux d'action publique que représentent les AOC, dont l'un des objectifs principaux consiste à répondre aux défis que représentent la suppression de la politique de garantie par l'État des prix à la production, ainsi que, plus généralement, la profonde

transformation des types de subventions accordées au secteur agricole. Il est intéressant de noter que ces dispositifs de labellisation AOC correspondent également à un processus de création et d'allocation de nouveaux droits de propriété (intellectuelle) sur les produits et les procédés de fabrication octroyés et garantis par l'État à certaines catégories de producteurs agricoles.

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

Vers la transterritorialité

Ce qui caractérise les rapports potentiellement conflictuels entre les espaces fonctionnels et les territoires institutionnels, c'est en premier lieu la non-congruence de leurs périmètres respectifs. Pareil décalage constitue précisément l'une des causes de l'émergence d'un espace fonctionnel, dont la configuration spatiale et sociopolitique est supposée mieux correspondre au périmètre pertinent de régulation d'un problème collectif, comme le montre l'exemple suivant sur la gestion intégrée de la ressource eau par (sous-)bassin versant.

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

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

Concrètement, la gestion intégrée du bassin de la Meuse présuppose en effet l'instauration d'une autorité de bassin

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

Le caractère paradoxal des rapports entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels tient au fait que, bien que se construisant contre les découpages territoriaux existants, les espaces fonctionnels ne peuvent se passer d’un support ou référent territorial institutionnalisé pour se constituer, quitte à le nier ou à le dépasser par la suite. Ainsi, comme on vient de le voir, la commission internationale de la Meuse, à titre d’autorité de bassin international, a impérativement besoin de la collaboration entre les autorités politico-administratives des régions et pays concernés par le bassin de ce fleuve pour élaborer un plan de gestion de la ressource hydrographique que ces derniers partagent.

Vers une redistribution des droits d’usages

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

On trouve des premiers exemples empiriques de cette double démarche de définition d’un quota global (au niveau de la ressource), puis de quotas individuels (au niveau des droits d’usage individuels) dans la politique de protection de l’air et climatique en Suisse, notamment dans le cas du système de pondération des trajets développé dans le canton de Berne (Haudenschild, 2007).

Afin de lutter contre la pollution de l’air et limiter les émissions de gaz à effets de serre, le canton de Berne (Suisse) a développé un système innovant de pondération des trajets s’appliquant à la gestion du trafic automobile résultant de l’implantation d’installations génératrices de trafic (IGT), tels que centres commerciaux, infrastructures sportives ou culturelles, sites industriels, etc. Il consiste à subordonner l’implantation sur le territoire des IGT au respect des valeurs limites d’immission en matière de pollution atmosphérique. Le système fixe une limite maximale de trajets à attribuer pour tout nouveau projet en fonction d’un quota global à respecter, limite avec laquelle le dimensionnement de l’installation (nombre de place de stationnement et surfaces de vente), doit être compatible. Cette planification des IGT et de la mobilité qu’elles génèrent ne se base donc pas uniquement sur les besoins des promoteurs et des usagers, mais tient aussi compte de la capacité d’absorption et de renouvellement de la ressource air.

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

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

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

et de la protection de l’air. Il convient cependant de nuancer le caractère contraignant et redistributif de ce régime d’allocation de droits d’usages, dans la mesure où ces quotas individuels ne s’appliquent en définitive qu’aux nouveaux projets de construction et sont donc perçus comme faisant d’emblée partie des (nouvelles) « règles du jeu ». Nul doute que de tels quotas seraient beaucoup moins bien acceptés s’ils venaient à limiter ou redistribuer des droits existants.

Relevons que ce principe des quotas est repris dans la politique de protection du climat à travers le mécanisme du marché d’échange de certificats CO₂ (qui correspondent donc à des droits d’usage individuels). Un tel mécanisme force les acteurs économiques à acheter des droits s’ils dépassent la quantité d’émission qui leur est attribuée en fonction d’un plafond maximum (quota) préalablement réparti entre eux.

On retrouve des mécanismes semblables de distribution et de redistribution des droits d’usage au sein de périmètres fonctionnels dans le cas des « *Common Pool Resource (CPR) Institutions* » qui perdurent (voire parfois se recréent) dans le cadre des politiques environnementales ou de gestion des ressources (Gerber et al. 2008).

Les institutions CPR sont des groupes d’individus clairement définis qui, en établissant un ensemble de règles régulant leur propre usage de la ressource en accord avec ses particularités propres, créent un arrangement institutionnel local pérenne capable d’assurer le monitoring des actions de ses membres face à la ressource, de résoudre les conflits et d’administrer des sanctions aux contrevenants (pour une liste détaillée des règles qui assurent une gestion durable des CPR (voir en particulier Ostrom, 1990 : 90).

Dans les Alpes, par exemple, ces groupes d’individus peuvent prendre plusieurs formes juridiques – corporations territoriales de droit public ou privé, consortages d’alpage, bourgeoisies, associations –, mais toutes ont comme particularité de disposer de la maîtrise des droits de propriété et d’usage sur la ressource. L’ensemble des parcelles possédées définit le périmètre de la (portion de) ressource utilisée par la communauté, périmètre au sein duquel cette dernière va développer ses propres règles d’usage à l’attention de ses membres (auto-organisation).

Les exemples classiques d’institutions CPR sont les *consortages d’alpage*, minutieusement décrits par Netting (1981). Le nombre total de droits d’alpage est défini par rapport au rendement maximal des pâturages. Un droit d’alpage est une unité de ce quota global : il correspond au droit à estiver une vache sur le pâturage du consortage. Il peut en outre être divisé en fractions : un huitième de droit (un « ongle ») autorise son détenteur à faire paître une vache tous les huit ans. Alternativement, un droit d’alpage peut être converti en un équivalent en ovins ou caprins (1 droit d’alpage donnant par exemple le droit d’estiver 10 moutons).

Le système de droits d’alpage fonctionne encore actuellement dans certains consortages. Ces droits sont transmis en héritage ou peuvent être achetés et vendus. Originellement, ils étaient assortis de devoirs (entretien des pâturages et des infrastructures d’accès, installations de traite des vaches, etc.). La survie de ce type d’organisations dont certaines comptabilisent plusieurs siècles d’existence est liée avant tout à l’importance économique que revêt la ressource pour les exploitants. Avec la perte de rentabilité de l’agriculture de montagne face à la concurrence des terres plus fertiles, les consortages d’alpage sont en recul.

Toutefois, de nombreuses formes d’organisations qui répondent aux critères de définition des institutions CPR perdurent ou se (re)créent comme en témoignent les consortages de digue, les affermages de chasses, certaines organisations d’irrigation, voire même certaines structures de gestion du paysage (Gerber et al., 2008).

Nécessité d’un pilotage politique: la durabilité comme processus

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

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

Toutefois, cette inscription dans le long-terme se trouve fréquemment contrariée par les contraintes d’ajustements à court terme qui découlent des logiques sectorielles et/ou territoriales.

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

Les expériences d’espaces fonctionnels en cours mettent ainsi souvent en lumière les fortes capacités d’adaptation, de résistance, voire de récupération, de la part des politiques publiques (sectorielles) et des institutions existantes (par exemple les régimes de droits de propriété en vigueur) face au « potentiel critique » véhiculé par les espaces fonctionnels. Rares sont les cas où les espaces fonctionnels, notamment en raison de leur difficile institutionnalisation, ont pu donner la pleine mesure de leurs capacités de régulation supposées plus performantes que les logiques sectorielles et territoriales concurrentes. Leur légitimité résulte le plus souvent des outputs attendus et des effets escomptés, mesurables à l’aune de la résolution des problèmes collectifs.

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

Comme l’a déjà souligné Fritz Scharpf (2000), cette légitimité par les outputs (ou secondaire) de l’action publique se distingue de la légitimité par les inputs (ou première) qui relève quant à elle des principes démocratiques de l’État de droit, tels que par

exemple le pluralisme et la transparence lors des processus décisionnels. Il nous semble donc vraiment remarquable que les espaces fonctionnels doivent asseoir leur légitimité par l’annonce de plus d’efficacité et d’efficience, tout en déclassant la légitimité, le plus souvent bien réelle celle-ci, des politiques sectorielles, territoires institutionnels et droits de propriété en vigueur.

Les différentes tentatives historiques de constitution d’institutions d’agglomération dans les (grandes) villes européennes illustrent bien cette situation de concurrence entre, d’une part, la légitimité des structures sectorielles et territoriales existantes et, d’autre part, la légitimité (concurrente) d’un espace fonctionnel émergent. Elles montrent également l’influence des facteurs identitaires qui sous-tendent le développement et la pérennisation d’un espace fonctionnel.

Partant du constat de l’existence d’un décalage croissant – au fur et à mesure du processus de sub- puis de périurbanisation – entre les espaces fonctionnels de l’agglomération (le mode de spatialisation des usages concrets de l’espace urbain par les usagers et les habitants de la ville) et les territoires institutionnels (la permanence des découpages institutionnels dans le temps), beaucoup de pays et de régions urbaines d’Europe occidentale ont tenté, en se référant plus ou moins explicitement aux travaux des « réformateurs métropolitains », de mettre sur pied, que ce soit dans les années 1960–70 ou à nouveau depuis le début des années 1990, des structures d’agglomération (sous la forme d’institutions d’agglomération ou, dans certains cas, de véritables gouvernements métropolitains) dont l’objectif est la réconciliation ou, à tout le moins, la réduction des décalages entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels, au travers de la création de structures institutionnelles supra-communales. La légitimité de telles institutions se fonde essentiellement sur la promesse d’un meilleur équilibre dans la répartition des tâches et des charges ainsi qu’un partage plus équitable de l’assiette fiscale entre les différentes communes de l’agglomération, d’un abaissement des charges incombant aux villes-centres des agglomérations, d’un rétablissement de la correspondance entre les cercles des payeurs, des décideurs et des bénéficiaires des biens et des services urbains, de la réalisation d’économies d’échelle substantielles au niveau des infrastructures et des services urbains, d’une capacité à planifier de manière plus cohérente la localisation des équipements, activités et résidences, ou encore de remplacer les réseaux de plus en plus complexes (et difficilement gérables) de coopérations inter-communales par un arrangement institutionnel simplifié.

Dans le cas de la première génération de ces structures d’agglomération (décennies 1960-70), la grande majorité des expériences se sont soldées par des échecs (Lefèvre, 1998) : les « comités métropolitains » anglais créés en 1972 (respectivement le *Greater London Council* créé en 1963 déjà) sont supprimés par le Gouvernement Thatcher en 1986 ; l’autorité métropolitaine du Grand Rotterdam instituée en 1964 disparaît en 1985 ; la

Corporation Métropolitaine de Barcelone créée en 1974 est dissoute en 1987 ; la Communauté Urbaine de Montréal instaurée en 1970 n’a jamais véritablement réussi à s’imposer face aux communes suburbaines ; les communautés urbaines françaises (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg) créées en 1966 ne sont pas parvenues à se constituer en un pouvoir d’agglomération autonome des communes membres. De même, en Italie ou en Suisse, les tentatives de constitution d’institutions d’agglomérations ont tout simplement échoué, en raison de la résistance des communes (le plus souvent sub- et périurbaines), des syndicats intercommunaux ou des régions et cantons.

Identifiant les causes de ces échecs, nombre de chercheurs (par exemple Lefèvre, 1998) ont montré que les deux raisons principales consistaient, d’une part, dans le déficit de légitimité de ces institutions d’agglomérations et, d’autre part, dans la manière, le plus souvent autoritaire, qui a été adoptée par les gouvernements centraux pour les mettre en place. Ainsi, force est de constater que la plupart des gouvernements d’agglomération des années 1960–70 se sont montrés incapables d’imposer la nouvelle logique de leur espace fonctionnel vis-à-vis de celle des découpages territoriaux existants, c’est-à-dire à se faire reconnaître, par les gouvernements locaux, les groupes de pression et la population des agglomérations, comme fonctionnellement plus pertinentes et politiquement plus légitimes que les accords sectoriels intercommunaux en vigueur. Il leur a été impossible de produire aussi bien une adhésion au projet d’espace fonctionnel qu’un sentiment d’appartenance ou une identité commune au sein de ces populations urbaines.

Cette analyse se trouve confirmée par l’étude des conditions de succès (relatif) des expériences plus récentes de consolidation des aires métropolitaines menées dans la perspective du « néo-régionalisme » et de la « gouvernance métropolitaine ». En effet, la renaissance des gouvernements métropolitains dans les années 1990 s’explique par la méthode adoptée, fondée prioritairement sur le partenariat, le volontariat et la flexibilité : l’institution d’agglomération, à la fois comme périmètre et comme logique fonctionnelle, n’est plus définie a priori et imposée aux acteurs sur le terrain. Au contraire, elle résulte d’un processus constitutif respectivement s’affiche comme un objectif à atteindre, qui n’est pas fixé à l’avance mais découle d’une configuration d’acteurs impliqués dans l’élaboration et la mise en œuvre de l’action publique.

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

définis. Les processus de reconfiguration des rapports de pouvoirs urbains et d’extension des pouvoirs locaux (Le Galès, 2003) dans le cadre de nouvelles configurations territoriales métropolitaines (Négrier, 2005) illustrent parfaitement ce rapport entre pilotage politique et changements d’échelles de l’action publique (Faure et al., 2007) dont participent notamment les espaces fonctionnels (Nahrath et Varone, 2007).

Conclusion

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

Dans cet article, nous avons poursuivi deux objectifs complémentaires : d’une part, conceptualiser et illustrer empiriquement les phénomènes d’émergence de modes alternatifs d’organisation de la prise en charge de problèmes de nature intersectorielle et transterritoriale et, d’autre part, de cerner plus avant les conditions – paradoxales – de leur émergence. Ce faisant, nous n’affirmons ni que les espaces fonctionnels sont inéluctables, ni au contraire l’impossibilité de leur émergence. Notre intention est uniquement de mettre en lumière, d’un point de vue aussi bien théorique qu’empirique, le système de contraintes qui pèse sur l’émergence de telles formes alternatives d’organisation de l’action publique s’apparentant à ce que nous proposons d’appeler des espaces fonctionnels.

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

Les exemples empiriques brièvement présentés dans cet article semblent indiquer que cette reconfiguration des droits d’usage dans les nouvelles logiques de régulation des espaces fonctionnels nécessite une flexibilisation de leur définition (juridique) et de leurs modalités de (re)distribution. Ce qui

implique une certaine dissociation entre les droits d’usage correspondant aux différents biens et services tirés des ressources d’une part, et les droits de propriété formelle sur ces ressources, et notamment le droit de propriété foncier, d’autre part.

On peut dès lors se demander dans quelle mesure cette flexibilisation de la régulation des droits d’usage au sein des espaces fonctionnels émergents n’entre pas en contradiction frontale avec le régime de propriété privative fondé notamment sur les principes d’exclusion et d’accession.

Remerciements

Une version antérieure, plus synthétique, de ces réflexions a été présentée au Colloque « La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques et domaines d’extension », CLERSE, Université de Lille 1, 20 au 22 novembre 2008. Nous remercions les participants à ce colloque ainsi que les relecteurs anonymes de VertigO de leurs commentaires et suggestions.

Bibliographie

Aubin, D., S. Nahrath et F. Varone, 2006, Paysage et propriété: un retour vers la plura dominia ? In D Vander Gucht et F. Varone (eds), *Le paysage à la croisée des regards*. Bruxelles: La lettre volée, pp. 171-190.

Biot, V. et F. Dobrzsckes, 2005, Nouvelles configurations des relations de pouvoir sur les territoires des aires métropolitaines : quelles possibilités pour une action des pouvoirs publics, quelle possibilité de prise en compte des intérêts des citoyens ? Le cas de l’aéroport de Bruxelles-National, Communication au Colloque international sur le développement durable, Septembre 2005, Université de Lausanne.

Boisseaux, S., 2007, Interstices et pluralisme limité : la gestion des produits de terroir en Suisse, In Faure, A., J.-P. Leresche, P. Muller et S. Nahrath (dirs.), 2007, *Action publique et changements d’échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L’Harmattan, pp. 219-234.

Bromley, D. W., 1992, The commons, common property, and environmental policy, *Environmental and Resource Economics*, 2:1-17.

Bromley, D. W., 1991, *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*, Oxford, UK, Cambridge, USA, Blackwell, 247 p.

Cole, D.H. and Grossman, P.Z., 2002, The Meaning of Property Rights: Law versus Economics? *Land Economics*, 78: 317-330.

Commission mondiale sur l’environnement et le développement, 1987, *Notre avenir à tous (rapport Brundtland)*, Oxford, Oxford University Press.

Da Cunha, A., P. Knoepfel, J.-P. Leresche et S. Nahrath (éds), 2005, *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne, PPUR.

Durkheim, E., 1996 (1893), *De la division du travail social*, Paris, PUF. [Aussi disponible en ligne] URL : http://classiques.uqac.ca/classiques/Durkheim_emile/division_du_travail/division_travail_1.pdf, consulté mai 2009.

Easto, D., 1965, *A Systems Analysis of Political Life*, New York.

Fauconnet, M., 2005, *Projet urbain et gestion durable de la ville*, In Da Cunha A. et al. (dir.), *Enjeux du développement urbain durable*, Lausanne, PPUR, pp.157-174.

Faure, A., 1995, Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique, In Faure A., Pollet G., Warin Ph. (dirs.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L’Harmattan, pp.69-83.

Faure, A. et A.-C. Douillet (dirs.), 2005, *L’action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG.

Faure, A., J.-P. Leresche, P. Muller et S. Nahrath (dirs.), 2007, *Action publique et changements d’échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L’Harmattan (coll. Logiques Politiques).

Gerber, J.-D., 2006, *Structures de gestion des rivalités d’usage du paysage: une analyse comparée de trois cas alpins*. Zurich: Rüegger.

Gerber, J.-D., S. Nahrath, E. Reynard et L. Thomi, 2008, The role of common pool resource institutions in the implementation of Swiss natural resource management policy, *International Journal of the Commons*, vol.2, n°2, July 2008, pp.222-247.

Haudenschild, R., 2007, Ein Vergleich zweier institutioneller Ressourcenregime : Das Berner Fahrleistungsmodell und das Zürcher Fahrtenmodell, in Knoepfel P., Schenkel W., Savary J., *Nutzung der natürlichen Ressourcen steuern – Piloter l’usage des ressources naturelles*, Berne, OPER/OFEV/ARE, pp.85-106.

Hooghe, L. et G. Marks, 2003, Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance, *American Political Science Review*, vol.97, n°2, pp.233-243.

Jobert, B. et P. Muller, 1987, *L’État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

Knoepfel, P., C. Larrue et F. Varone, 2006, *Analyse et évaluation des politiques publiques*, Zurich, Ruegger.

Knoepfel, P. et S. Nahrath, 2007, Environmental and Spatial Development Policy, In Klöti Ulrich, Knoepfel Peter, Kriesi Hanspeter, Linder Wolf, Papadopoulos Yannis, Sciarini Pascal (Eds.), *Handbook of Swiss Politics*, Zürich, NZZ Verlag, pp.705-733.

Lascoumes, P., 1994, *L’éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

Le Galès, P., 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de sciences po.

Lefèvre, C., 1998, Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A critical Review, *International Journal of urban and regional research*, Vol 22, ed.1, pp. 9-25.

Leresche, J.-P. et S. Nahrath, 2008, *Changements d’échelles de l’action publique et développement urbain durable : entre fragmentation politique et intégration urbaine*, Colloque international *Le développement urbain durable saisi par les sciences sociales*, Saint-Etienne, Université Jean Monnet, 29 et 30 mai 2008.

Mera Orcés, V., 1999, *Género, Manglar y Subsistencia*. Ediciones Abya-yala, Quito, Ecuador.

Mériaux, O., 2005, Le débordement territorial des politiques sectorielles, In Faure A., Douillet A.-C. (dirs.), *L’action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, pp.27-32.

Muller, P. 1992, Entre le local et l’Europe, la crise du modèle français de politique publique, *Revue Française de Science Politique*, n°2, (42), pp.275-297.

Muller, P., 1990, Les politiques publiques entre secteurs et territoires, *Politiques et management public*, Vol. 8, n°3, pp.19-33.

Nahrath, S., 2007, Entre transformations sectorielles et recompositions territoriales, In A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller et S. Nahrath (dirs.), *Action publique et changements d’échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L’Harmattan, pp.169-175.

Nahrath, S. et F. Varone, 2007, Les espaces fonctionnels comme changements d’échelles de l’action publique, In A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller et S. Nahrath (dirs.), 2007, *Action publique et changements d’échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L’Harmattan, pp.235-249.

Négrier, E. 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l’épreuve du changement d’échelle territoriale*, Grenoble, PUG.

Netting, R. McC., 1981. *Balancing on an alp: ecological change and continuity in a Swiss mountain community*. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni. 350 p.

Offe, K., 1972, *Strukturprobleme des modernen States*, Frankfurt, Suhrkamp.

Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

Pinson G., 2004, « Le projet urbain comme instrument d’action publique » In Lascoumes P., Le Galès P. (éds), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de science po, pp. 199-233.

Rèmond-Gouilloud, M. (1989). *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l’environnement*. Paris, Presses universitaires de France, 204 p.

- Sabatier, P. et C.-H. Jenkins-Smith (eds), 1993, *Policy Change: an Advocacy Coalitions approach*, San Francisco, Westview Press.
- Scharpf, F., 2000, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Science Po.
- Schlager, E. et E. Ostrom, 1992, Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis, *Land Economics*, Vol. 68, n°3, pp. 49-262.
- Skelcher, C., 2005, Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 18, n°1, pp. 89-110.
- Steiger, O., 2006, Property Economics versus New Institutional Economics: Alternative Foundations of How to Trigger Economic Development. *Journal of Economic Issues*, 40: 183–208.
- Terribilini, S. et F. Varone, 2004, Politiques publiques à incidence spatiale et discriminations sociales, in Montulet B., Kaufmann V. (eds), *Mobilités, fluidités... libertés ?*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, pp. 243-278.
- Weber M., 1971, *Economie et société*, Paris, Plon, 331 p.