



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

Ressources, patrimoine, territoires
et développement durable



P.I.E. Peter Lang

Cet ouvrage fait suite au colloque international « La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques et domaines d'extension » (Université Lille 1, novembre 2008). Les contributions réunies ici s'attachent à porter un nouveau regard sur les dynamiques territoriales associées aux politiques de développement durable en mettant l'accent sur les liens qui unissent ressources, patrimoine et territoires. Dans un premier temps, les auteurs reviennent sur un certain nombre d'approches méthodologiques (participation et villes durables, démarches d'écologie industrielle) mais aussi théoriques du développement durable territorialisé. Plusieurs enjeux importants au sein des espaces urbains et péri-urbains, en France et à l'étranger (Suisse, Brésil), pour la mise en œuvre d'un développement durable territorialisé (étalement urbain et aménagement, transport, qualité de l'air, drainage) sont ensuite analysés. Enfin différentes approches théoriques et analytiques (économie du patrimoine, approche constructiviste des ressources territoriales, espaces fonctionnels, approche régulationniste) sont mobilisées pour interroger la place et le rôle des dynamiques patrimoniales et des ressources naturelles et territoriales dans la construction d'un développement durable des territoires.

Muriel Maillefert est économiste, maître de conférences à l'Université de Lille 3 et membre du CLERSE (UMR 8019, CNRS-Université Lille 1), où elle réalise ses recherches au sein de l'axe Territoires, environnement, développement durable (TEDD). Ses travaux portent sur l'analyse de l'action collective et des institutions appliquées notamment à la question du développement territorial durable.

Olivier Petit est économiste, maître de conférences à l'Université d'Artois et membre du CLERSE (UMR 8019, CNRS-Université Lille 1). Il est par ailleurs membre du GDR 2524 « réseau-ville » du CNRS. Ses recherches portent sur les politiques de développement durable, essentiellement appliquées à la gestion des ressources en eau. Il mène également des recherches sur les processus d'action collective, les risques environnementaux et sur les phénomènes de patrimonialisation.

Sandrine Rousseau est économiste, maître de conférences à l'Université Lille 1 et membre du CLERSE (UMR 8019, CNRS-Université Lille 1). Ses recherches portent sur l'économie de l'environnement et, dans le cadre de la théorie de la régulation, sur la place et le rôle de l'environnement dans les différents modes de développement. Elle s'interroge notamment sur le concept de responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE) pour tenter d'en comprendre le potentiel régulateur.



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



P.I.E. Peter Lang

Bruxelles · Bern · Berlin · Frankfurt am Main · New York · Oxford · Wien

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

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

Ecopolis
n° 10

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

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

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

Imprimé en Allemagne

ISSN 1377-7238
ISBN 978-3-0352-6037-3
D/2010/5678/68

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

Table des matières

Préface	9
---------------	---

Bertrand Zuindeau

Ressources, patrimoine, territoires et développement durable. Quelques éléments d'introduction	15
---	----

Muriel Maillefert, Olivier Petit et Sandrine Rousseau

PREMIÈRE PARTIE. APPROCHES MÉTHODOLOGIQUES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE TERRITORIALISÉ

La compensation territoriale. Un instrument de régulation locale au profit du développement durable ?	25
--	----

Julie Gobert

Prérequis pour la construction d'une méthodologie pour l'implantation d'une démarche d'écologie industrielle à l'échelle d'un espace territorial.....	45
---	----

Muriel Maillefert et Paul Schalchli

Pour une approche institutionnelle et territoriale des ressources	69
--	----

Leïla Kebir

Une méthode participative pour mesurer la durabilité urbaine. Le cas du moniteur des villes flamandes	87
--	----

Jo Van Assche, Thomas Block et Herwig Reynaert

DEUXIÈME PARTIE. LES TERRITOIRES FACE À LA DURABILITÉ

Le développement durable dans les espaces périphériques urbains. Analyse à partir du cas de l'agglomération tourangelle	109
--	-----

José Serrano et Corinne Larrue

Développement durable et archétypes de l'automobilité dans les discours institutionnels. Aix-en-Provence et Lausanne.....	133
<i>Sylvie Bidaux</i>	
L'information sur la qualité de l'air. Un instrument au défi de la pluralité des logiques de mobilité urbaine	157
<i>Carole Waldvogel et Sandrine Glatron</i>	
Drainage et gestion du développement durable. Des enjeux en milieu urbain au Brésil.....	177
<i>Fabiano Rocha Diniz</i>	

**TROISIÈME PARTIE. RESSOURCES ET PATRIMOINE :
ENJEUX DE DURABILITÉ ?**

Le patrimoine commun : une autre manière d'analyser la gestion collective des ressources naturelles. Le cas de la gestion de l'eau en France	205
<i>Iratxe Calvo-Mendieta, Olivier Petit et Franck-Dominique Vivien</i>	
Les espaces fonctionnels de la durabilité. Vers une reconfiguration des politiques sectorielles, des territoires institutionnels et des droits de propriété ?.....	219
<i>Stéphane Nahrath, Frédéric Varone et Jean-David Gerber</i>	
Renouvellement des ressources et diversité des durabilités territoriales.....	237
<i>Véronique Peyrache-Gadeau</i>	
La prise en compte du développement durable dans la politique agricole française. Analyse historique et institutionnelle	255
<i>Jean-Pierre Boiron, Sylvie Gomez et Bernard Roux</i>	
Notices biographiques	275

Préface

Bertrand ZUINDEAU

Économiste, Université Lille 1

Ressources, patrimoine, territoires et développement durable. Le titre de cet ouvrage résonne comme une suite de mots-clés, mots-clés qui en définiraient le contenu. Ce titre annonce aussi la mise en rapport souhaitée par les auteurs entre le développement durable – cette problématique majeure qui a émergé au milieu des années 1980 – et trois concepts – les « ressources », le « patrimoine » et les « territoires » –, dont l'association avec le développement durable ne va pas, en l'occurrence, forcément de soi.

Lorsque référence est faite au développement durable, c'est souvent pour parler d'autre chose : d'environnement, de pérennité du développement à long terme, d'équité sociale, parfois de gouvernance... Dans le texte qui suit, ce sont bien trois autres catégories conceptuelles qui sont étudiées.

Le *territoire* d'abord. Le rapprochement avec la notion de territoire, même s'il n'a plus rien d'original tant sont légion les travaux sur le développement durable territorial, n'empêche pas un paradoxe fondamental. Le développement durable « est un objectif à atteindre à l'échelle mondiale » : le rapport Brundtland l'indique explicitement (CMED, 1987 : 47). Ce serait un non-sens que de vouloir un développement durable sur un territoire sans se soucier des évolutions sur les autres territoires et ce serait bien sûr un contresens que de vouloir un développement durable sur un territoire en recourant à des actions allant à l'encontre de la durabilité sur les autres territoires (transferts de pollution, délocalisation d'activités polluantes, prélèvement de ressources naturelles à l'étranger...). Traiter du développement durable territorial a donc quelque chose de paradoxal, même si ce paradoxe se dépasse aussi aisément. En effet, le développement durable peut difficilement être envisagé à échelle globale sans s'appuyer sur des projets allant dans le même sens, à des échelons inférieurs : inter-États, national, régional etc., ou portés par des acteurs particuliers : entreprises, collectivités pu-

bliques, ONG, etc. Raisonner en tout ou rien, – le développement durable pour la planète sinon rien – conduirait nécessairement à l'échec : c'est le « rien » qui l'emporterait. Et il en est ainsi parce que la gouvernance mondiale reste de l'ordre du vœu pieux actuellement et qu'il en sera probablement ainsi pour longtemps encore, tandis qu'une coopération internationale d'envergure est elle-même notoirement insuffisante lorsqu'il s'agit de faire face efficacement aux enjeux majeurs que sont le changement climatique, la réduction drastique de biodiversité, ou la pauvreté dans le monde. Si tous ne font pas tout en matière de développement durable, il importe, par conséquent, que certains prennent des initiatives, expérimentent, soient porteurs de pratiques originales et d'ampleur, en comptant ensuite sur les effets d'addition, d'entraînement, d'exemplarité, qui pourraient alors rendre réaliste l'idée d'une diffusion, certes progressive, mais significative de ce nouveau mode de développement. Pour autant, la conception d'un développement durable sur un « petit monde », étanche vis-à-vis du « reste du monde », demeurerait une erreur profonde, avec au bout du compte, un probable insuccès. C'est d'emblée que le projet territorial supposé durable doit prendre en compte l'extérieur : il doit intégrer les effets de ses politiques hors du territoire, il doit pouvoir anticiper des interdépendances négatives (par exemple un risque de perte de compétitivité du fait de l'adoption unilatérale de certaines mesures), il doit tenir compte des effets de l'action ou de la non-action des autres sur sa propre situation. Le développement durable est affaire d'interdépendance : d'interdépendances temporelles, on le sait – nos actes influencent la situation de nos descendants –, mais aussi d'interdépendances spatiales, ce que l'on aurait parfois tendance à oublier. Pour reprendre les mots de Peter Nijkamp (e. g. Nijkamp *et al.*, 1992), il est nécessaire que la recherche d'une durabilité *interne* au territoire soit compatible avec la durabilité *externe* à ce même territoire.

Le *patrimoine* ensuite. D'un côté, apparier le développement durable au patrimoine paraît légitime : le développement durable prétend préserver l'essentiel et, par définition, le patrimoine touche à l'essentiel. Quand, dans le processus de création destructrice que constitue la croissance économique, un élément du patrimoine (naturel ou culturel) est atteint, cela est perçu comme une perte considérable, une perte qui justement fait sens dans une optique de durabilité. Qu'il soit familial, « de la nation » – comme l'eau dans la Loi de 1992 –, ou « de l'humanité », le patrimoine doit être légué aux générations futures ; des mots qui entrent en résonance avec le développement durable. Mais, d'un autre côté, lorsqu'il s'agit de préservation, la frange écologiste du développement durable parle plutôt de nature à préserver ou, pour employer des termes davantage techniques, d'écosystèmes ou de biosphère. Surtout, les travaux se référant au développement durable recourent de façon importante à la notion de « capital », quitte à la remettre en cause. L'environ-

nement est le capital naturel et, selon les conceptions, il est plus ou moins postulé son interchangeabilité avec les autres formes de capital que sont le capital matériel (machines, bâtiments, etc.) et le capital humain (les savoirs et compétences accumulés dans les hommes) (Neumayer, 2003). Même l'économie écologique, pourtant critique avec l'hypothèse de substituabilité, n'en adhère pas moins de fait à la notion de capital, avec sa catégorie de « capital naturel critique » (Ekins *et al.*, 2003), à savoir ces éléments et régulations environnementaux pour lesquels les hommes ne disposent pas, du moins à ce jour, de substitut d'origine anthropique. Dans la littérature sur le développement durable, il est davantage fait mention au capital naturel qu'au patrimoine naturel, et les autres formes de patrimoine (par exemple culturel) sont, quant à elles, relativement passées sous silence. Mais il est vrai que les deux notions ne se recouvrent pas. Le capital est d'emblée destiné à la production, le patrimoine le plus souvent, non ; le capital est plutôt un facteur général, le patrimoine est particulier. Il n'en reste pas moins qu'il serait tout autant justifié, sinon plus, de parler en termes de patrimoine que de capital quand il s'agit de transmettre, dans un souci d'équité, aux générations futures.

Les *ressources* enfin. Voilà, dira-t-on, une catégorie qui n'a rien d'atypique lorsqu'il s'agit de la considérer à l'aune du développement durable. Les ressources, spécialement dans leur composante de « ressources naturelles », constituent une figure-clé du développement durable. Traditionnellement, l'économie a composé un champ et lui a donné pour nom : « économie de l'environnement et des ressources naturelles ». Les travaux subséquents, se rattachant à la problématique générale du développement durable, ont repris cette appellation, qu'il s'agisse de travaux proprement économiques ou non. L'expression « ressources naturelles » est d'ailleurs relativement concurrente de celle de « capital naturel » et on les retrouve l'une et l'autre très fréquemment dans la littérature.

Cependant, une différence majeure apparaît entre la conception des ressources naturelles qui prévaut généralement et celle qui se dessine dans le présent ouvrage. Souvent, dans la littérature, les ressources naturelles sont un donné. Certes, il n'est pas ignoré que des tâches d'exploration, d'exploitation, de transport et de mise à disposition sont nécessaires pour bénéficier de la ressource naturelle dans une séquence de production (ou de consommation), mais pour autant, l'idée qui domine est celle de prélèvements s'appliquant à des stocks naturels préexistants. Une telle représentation n'est évidemment pas fautive en tant que telle, mais l'ouvrage préfère, quant à lui, mettre l'accent sur une autre dimension de la ressource : son caractère « construit ». À cet égard, si la ressource correspond à un schéma de construction humaine, c'est bien

sûr au travers des différentes tâches de mise en exploitation qui viennent d'être indiquées, mais c'est également, et peut-être plus fondamentalement, via un processus social, avec des aspects techniques et culturels, selon lequel des éléments de nature sont, à un certain moment, d'abord pensés puis valorisés comme ressources. Cette optique permet d'ailleurs d'élargir le champ des ressources, notamment celles liées à l'environnement : le paysage, la faune, la flore, peuvent ainsi devenir des ressources. À l'opposé du regard traditionnel en la matière, on pourrait dire que la notion de « ressource » ne va pas de soi et que des médiations sociales sont nécessaires pour faire d'un être naturel une ressource, qui en mériterait alors, mais seulement grâce à ces médiations, le nom.

Si elle s'applique aux ressources, la conception *constructiviste* qui domine dans ce livre vaut aussi pour les autres catégories conceptuelles qui viennent d'être rapidement présentées : le territoire et le patrimoine sont aussi des construits sociaux. Le territoire n'est pas l'espace neutre qui accueillerait les projets productifs ; il s'institue lui-même au travers d'un projet collectif, dont l'économie est une composante à part entière. Le patrimoine n'existe pas en soi ; il ne l'est que comme résultante d'un processus de reconnaissance sociale, conférant des valeurs inégales aux objets. Ressources, territoires, et patrimoine sont tous trois, certes avec des points d'application et des rôles variables, mais sont tous trois des construits mobilisés dans des schémas de développement de nature économique. Il en découle un nouveau paradoxe : alors que la problématique du développement durable a tendance à mettre l'accent sur ce qui est et qu'il convient de conserver (ou dans une vision d'écologie profonde, ce qu'il convient de préserver), les chapitres qui suivent insisteront sur les éléments et les processus de construction en lien avec le développement durable et s'appliquant à ces trois catégories que sont le territoire, le patrimoine, et les ressources. La situation est d'autant plus paradoxale que fréquemment l'activité humaine est regardée comme ce qui est de nature à peser potentiellement sur la durabilité, tandis que dans la vision ici développée, la dimension de construction vise plus largement ce qui est à maintenir et ce qui peut aider à maintenir, tout en reconnaissant évidemment les effets destructeurs de certaines autres « constructions ».

Pour le moins, le corollaire d'une telle approche est le rejet d'une césure radicale entre l'environnement naturel et les sociétés humaines. L'un et l'autre sont plutôt deux objets s'interpénétrant et en coévolution (Norgaard, 1994) ; une coévolution dont la résultante est ce développement qu'on cherche à rendre durable. L'idée peut sembler désormais bien établie. Pourtant, en insistant sur certaines composantes du développement, en montrant notamment que les catégories ressource-patrimoine-territoire sont à la fois des variables agissant sur le dévelop-

pement et des éléments hybrides – des constructions humaines sur des substrats naturels – qu’il convient de préserver, éventuellement au travers de reconstructions permanentes, le livre n’en permet pas moins de traiter de facettes, souvent méconnues, du développement durable. Et c’est là son principal mérite.

Bibliographie

- CMED (Commission mondiale sur l’environnement et le développement), *Notre avenir à tous*, traduction française de 1988, édition de 1989, Montréal, Éditions du Fleuve, 1987.
- Ekins, P., Folke, C., De Groot, R., « Identifying Critical Natural Capital », in *Ecological Economics* 44(2–3), 2003, p. 159-163.
- Neumayer, E., *Weak versus Strong Sustainability – Exploring the Limits of Two Opposing Paradigms*, 2nd édition, Cheltenham, UK, Northampton, USA, Edward Elgar, 2003.
- Nijkamp, P., Lasschuit, P., Soeteman, F., « Sustainable development in a regional system », in Breheny M. J., *Sustainable development and urban form*, London, Pion Limited, 1992.
- Norgaard, R. B., *Development Betrayed. The End of Progress and a Coevolutionary Revisioning of the Future*, London, Routledge, 1994.

Ressources, patrimoine, territoires et développement durable

Quelques éléments d'introduction

Muriel MAILLEFERT, Olivier PETIT et Sandrine ROUSSEAU

Même si le concept de développement durable a été porté, à l'origine, par des institutions internationales et des organisations non gouvernementales qui mettaient en évidence le caractère global des problématiques environnementales, économiques et sociales, celui-ci a très rapidement été décliné à l'échelle locale, à la suite notamment de la définition de l'Agenda 21 de Rio, en 1992. Si la mise en œuvre de cet Agenda, sur le plan des politiques territoriales de développement durable, a été relativement lente, on assiste depuis une quinzaine d'années à une profusion d'initiatives locales, labellisées ou non, qui se réclament d'un développement durable. Le milieu académique s'est emparé de l'analyse de ces politiques territoriales et l'on ne compte plus aujourd'hui les travaux consacrés à la mise en œuvre des Agendas 21 locaux, aux politiques de gestion durable des ressources naturelles, aux plans de déplacements urbains, à la ville durable, etc. Les travaux sur le lien entre le développement durable et les territoires a d'ailleurs conduit à la création, à la fin des années 1990, d'un réseau de chercheurs francophones en sciences humaines et sociales issus de la région Nord-Pas de Calais – le réseau développement durable et territoires fragiles – qui a été à l'origine, quelques années plus tard, de la revue interdisciplinaire *Développement durable et territoires* (<http://developpementdurable.revues.org>). Plusieurs membres de ce même réseau ont organisé un colloque international¹ qui s'est tenu en novembre 2008 à l'Université des sciences et technologies de Lille (Université Lille 1), consacré au concept de développement durable, et dont cet ouvrage est l'un des prolongements. Ce colloque avait pour ambition de couvrir une large gamme de thématiques, à la fois méthodologiques, théoriques et empiriques, ouvertes par la problématique du développement durable. Le présent ouvrage se focalise sur une partie seulement des contributions

¹ Colloque international « La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques, et domaines d'extension », Villeneuve d'Ascq, Université Lille1, 20-22 novembre 2008.

présentées lors de colloque, en se concentrant sur les relations entre ressources, patrimoine, territoires et développement durable.

Le territoire, notion au cœur de cet ouvrage, regroupe selon les travaux des géographes trois dimensions complémentaires : identitaire, matérielle et organisationnelle (Laganier, Villalba, Zuindeau, 2002). De ce point de vue, le territoire interroge le rapport aux ressources et aux patrimoines (matériels et immatériels). Dans une dynamique de développement durable, ce triptyque apparaît dès lors comme un processus dont les moteurs de l'action méritent d'être interrogés. Néanmoins, il convient de rappeler que le développement durable est davantage le fruit d'un ensemble d'approches plutôt qu'un corpus construit autour de concepts consensuels. Les contributions proposées dans cet ouvrage se positionnent dans une vision constructiviste et processuelle de l'action. Elles cherchent à traduire l'idée que le développement durable, en tant qu'objectif, se construit dans et par l'action (l'action étant entendue comme action des individus et action publique). Le développement durable engage donc une idée non figée et plurielle de l'évaluation. Dans cet esprit, les notions de ressource et de patrimoine sont importantes pour rendre compte des caractéristiques de l'action (mobilisation de ressources), son inscription dans le temps (concept de patrimoine) et dans l'espace (référence au territoire). Les contributions de cet ouvrage proposent ainsi une lecture de quelques enjeux du développement durable, en croisant réflexion sur les concepts et études sur différents territoires, notamment urbains.

Partie 1 : approches méthodologiques du développement durable territorialisé

Le développement durable est un concept à plusieurs dimensions : macroéconomique, il permet de définir un horizon de la décision publique. La définition de Gro Harlem Brundtland, dont le caractère peu précis a maintes fois été critiqué, a le mérite de jalonner les politiques de long terme et de placer le curseur de la décision politique dans un futur lointain puisque au-delà de la génération présente. Au niveau sectoriel, le développement durable est un moyen de coordination des stratégies des acteurs et de définition d'objectifs communs permettant la mise en synergie d'acteurs peu incités spontanément à entrer dans ce genre de démarche. Au niveau du territoire, les démarches de développement durable, bien qu'anciennes, apparaissent plus complexes et ce, à plusieurs titres. Elles soulèvent en effet un problème d'équité entre les territoires et entre les populations au sein d'un même territoire. La question de l'équité est une question transversale dans l'analyse économique du développement durable quelle que soit l'échelle retenue, toutefois au niveau territorial elle revêt un caractère plus immédiat et

donc plus central. Ceci est peut-être dû au fait qu'une ressource n'est pas un objet mais la rencontre d'un objet et d'un système productif, comme le souligne Leïla Kebir dans le chapitre intitulé « Pour une approche institutionnelle et territoriale des ressources ». Cette rencontre définit à un moment donné les modalités de son utilisation et donc les contraintes imposées à son mode de reproduction.

La difficulté grandit lorsque l'on appréhende l'environnement sous la forme d'une rencontre entre un objet, un système productif et des acteurs locaux. Se pose alors la question de leur mise en synergie et des modalités de l'action qui en découleront. L'écologie industrielle est à ce titre particulièrement éclairante puisqu'il s'agit de concilier les décisions d'acteurs aux intérêts différents (non forcément contradictoires) sur un territoire restreint. Parce que l'écologie industrielle mobilise les modes de coordination traditionnels du marché mais aussi des modes de coordination hors marché, Muriel Maillefert et Paul Schalchli nous présentent une typologie de ces modes de coordination de démarches territoriales d'écologie industrielle. Ainsi, malgré les spécificités de chaque territoire, les auteurs tentent de dresser un classement des modes d'organisation transcendant les spécificités locales et évaluant notamment la place et le rôle des acteurs locaux dans la mise en place des processus.

C'est une mise en synergie un peu différente que décrivent Jo Van Assche, Thomas Block et Herwig Reynaert puisqu'elle emprunte le canal des indicateurs ou, plus exactement, d'une batterie d'indicateurs. Le moniteur urbain est la rencontre de principes et d'activités qui, une fois croisés, donne un tableau de bord, véritable outil de gouvernance destiné à mesurer l'avancée d'une ville sur le chemin du développement durable. La genèse ainsi que le fonctionnement du moniteur nous permettent d'appréhender la complexité d'une démarche de développement durable sur le plan local.

La ressource une fois définie et confrontée aux acteurs locaux, reste la question de son évaluation. Cette évaluation, couplée à une logique territoriale, conduit à s'interroger sur les possibilités de compensation en cas de destruction. La compensation est en effet au centre de la réflexion territoriale du développement durable puisqu'elle vise à évaluer les possibilités de reconstitution de la ressource à un autre endroit que le lieu initial où elle se trouvait. Ceci est en particulier vrai pour la biodiversité dont on espère pouvoir reconstituer la totalité en d'autres lieux que ceux où elle a été détruite. Mais la compensation pose un autre problème qui est celui de l'équité entre les populations. Le bien-être de la population qui voit son environnement détruit peut-il être compensé par l'augmentation du bien-être d'une autre population dont l'environnement serait alors amélioré ? Ce sont ces questions que pose Julie Gobert

en mettant en perspective la problématique de la compensation et en s'interrogeant sur ses effets territoriaux et éthiques.

Ainsi avons-nous dans cette partie un cadrage méthodologique des approches de développement durable territorial.

Partie 2 : les territoires face à la durabilité

La question de la durabilité des territoires est complexe, notamment au sein des espaces urbains, qui peuvent, du fait de la densité de l'occupation humaine, être considérés comme éloignés a priori de tout objectif de durabilité. Néanmoins, les différentes contributions proposées dans cette partie proposent des déclinaisons complémentaires des liens entre territoires urbains et développement durable. Un des aspects principaux de la trajectoire future prise par le développement urbain résulte des décisions concernant les choix de mobilité et l'usage attendu ou induit des différents espaces (notamment le sort réservé aux espaces agricoles), ces deux questions étant bien entendu intimement liées aux politiques d'aménagement urbain.

La question de l'étalement urbain, qui est une question récurrente des politiques d'aménagement, est abordée par José Serrano et Corinne Larrue, dans le cas de l'agglomération de Tours. Si l'étalement urbain est considéré comme contradictoire avec les objectifs de développement durable, puisqu'il induit inévitablement un usage croissant de la voiture individuelle, la mobilité conserve un caractère ambivalent. Elle est à la fois un vecteur puissant du développement économique et la cause de création de modes de développement non durables, c'est-à-dire consommateurs d'espaces et de ressources. Ainsi, la politique d'aménagement routier agit-elle comme un facteur déclencheur d'enjeux économiques, en rendant attractives des zones agricoles. La concurrence des usages entre espaces agricoles et zones d'activités dépend en premier lieu de facteurs liés à la situation spatiale de la zone et secondairement des stratégies d'acteurs. Même si les enjeux économiques constituent un déterminant premier des évolutions des territoires, on observe cependant un basculement du référentiel de justification de l'action publique. La volonté de protection des espaces agricoles n'est plus justifiée par leur contribution à l'activité productive, mais par des arguments patrimoniaux, comme la préservation du cadre de vie ou le patrimoine paysager. Les espaces agricoles, du moins ceux ayant une valeur patrimoniale reconnue, vont peut-être ainsi regagner en légitimité et par là même ne plus être considérés comme des espaces urbanisables.

C'est un autre aspect des liens entre ville et durabilité qui est étudié dans la seconde contribution. Sylvie Bidaux souligne le caractère ambivalent de l'automobilité en ville, considérée à la fois comme moteur de

la croissance et comme vecteur de nuisances et de risques. Du point de vue des décisions d'aménagement, l'automobilité apparaît comme un des pivots des enjeux entre ville et durabilité. À configuration spatiale donnée, c'est un moyen de déplacement créateur de nuisances, mais aussi de richesses, plus particulièrement pour les commerces de centre-ville. On retrouve ainsi le rôle ambivalent de l'économie. Ainsi, faut-il favoriser le stationnement de courte durée des consommateurs potentiels en centre-ville, et en même temps décourager l'afflux des migrants pendulaires qui viennent travailler chaque jour en centre urbain. L'auteur souligne toutefois que la polarisation du débat autour de ces deux branches de l'alternative témoigne de l'absence de renouvellement profond des représentations des relations entre développement économique, durabilité et formes de mobilité.

La question des relations entre représentation et action publique est le thème exploré par Carole Waldvogel et Sandrine Glatron. Elles cherchent à analyser la perception de l'indice ATMO par les habitants de la ville de Strasbourg, touchés très régulièrement par des pics de pollution urbaine, en faisant l'hypothèse que la perception détermine le comportement des habitants et l'efficacité potentielle de l'action publique. Là encore, les conclusions ne sont pas optimistes, puisque les comportements des usagers – sauf catégories particulières d'individus très minoritaires dans l'échantillon – sont orientés par la double idée d'une inefficacité de l'action individuelle (considérée comme isolée) et d'un refus de la contrainte imposée par la limitation de l'usage individuel de la voiture. En l'état actuel, la capacité de l'indice à modifier les représentations et les comportements reste assez incertaine.

Toujours dans le registre des liens entre ville et développement durable, Fabiano Rocha Diniz aborde la question du drainage urbain au Brésil. Il montre l'écart entre les principes affichés de durabilité et les pratiques de gestion qui restent très sectorisées. Se pose en plus le problème de la délimitation des registres de compétence entre les différents niveaux de décision. C'est sur l'action publique et ses échelles que porte la charge de l'effort d'intégration des politiques, notamment pour rendre plus effective l'intégration des politiques de gestion de l'eau et les politiques d'aménagement urbain. Aux enjeux sanitaires et aux risques d'inondation sont associées des questions majeures d'équité.

Comme on le voit, les liens entre territoires et durabilité sont complexes, mais passent prioritairement par la question centrale de l'aménagement et des stratégies induites de mobilité des individus, stratégies qui semblent finalement secondes par rapport aux choix proposés par les aménageurs, choix qui privilégient encore souvent la dimension économique et des formes de mobilité induites non durables.

Partie 3 : ressources et patrimoine : enjeux de durabilité ?

La dernière partie de l'ouvrage s'intéresse plus particulièrement à deux éléments qui permettent d'articuler le développement durable aux territoires : le patrimoine et les ressources – entendues ici comme ressources naturelles et culturelles.

Si la thématique de la rareté et de l'épuisement des ressources naturelles connaît aujourd'hui un regain d'intérêt, les travaux économiques s'inscrivant dans une perspective de durabilité faible tendent à relativiser cette question en proposant de faire fonctionner les mécanismes d'allocation marchande pour augmenter la valeur de ces ressources qui restent profondément assimilées à du capital. Une vision économique alternative, s'appuyant sur les travaux des économistes institutionnalistes et mettant en avant la nécessité d'un dépassement de la catégorie de capital pour fonder celle de patrimoine, permet de penser ces questions sous un angle résolument différent. Les articles d'Iratxe Calvo-Mendieta, Olivier Petit et Franck-Dominique Vivien, d'une part ; et de Véronique Peyrache-Gadeau d'autre part, s'appuient sur ces débats entre régulation marchande et patrimoniale pour tenter d'offrir une analyse prenant ancrage sur une perspective de durabilité forte. L'approche patrimoniale proposée dans le premier article mentionné vise à mettre en perspective la notion de propriété commune et celle de patrimoine commun. Selon ces auteurs, la notion de patrimoine commun peut s'avérer pertinente pour analyser la gestion collective des ressources naturelles. C'est ce qu'ils tentent de montrer en analysant la politique de l'eau menée en France depuis les années 1960. L'article de V. Peyrache-Gadeau propose une approche différente et aborde la question de la durabilité des dynamiques territoriales en s'attachant à la problématique du renouvellement et de la création de ressources. Les approches marchandes et patrimoniales partagent à ses yeux une vision identique de la ressource, vue comme une donnée qu'il s'agit de valoriser (approche marchande) ou de conserver (approche patrimoniale). V. Peyrache-Gadeau propose dès lors d'adopter une vision constructiviste des ressources territoriales et de leur renouvellement. Cette approche conduit à transformer la notion de ressource – celle-ci disposerait de caractéristiques cognitives (les ressources ne sont plus données mais elles sont révélées) et situées (les ressources spécifiques génèrent une différenciation territoriale). Elle permet finalement à l'auteur d'esquisser des perspectives pour une approche renouvelée de la relation développement/territoire fondée sur les questions de l'intégration et de la réflexivité.

Si le dépassement de la notion de propriété occupe une place importante dans l'article d'I. Calvo-Mendieta, O. Petit et F-D. Vivien, la remise en cause de la vision dominante de la propriété – telle qu'elle est définie dans le Code civil notamment – constitue l'une des voies

d'entrée de l'article de Stéphane Narath, Frédéric Varone et Jean-David Gerber. Ceux-ci proposent de mobiliser la notion d'espace fonctionnel pour aborder les politiques publiques « à incidence spatiale » qui butent souvent sur les découpages territoriaux et sectoriels existants. Après avoir souligné les limites des politiques territoriale et sectorielle pour traiter des problèmes de gestion des risques, du transport et de l'environnement, les auteurs s'attaquent à la conception dominante de la propriété dans les pays dont la tradition juridique est issue du Code civil. L'absence ou l'ambiguïté des droits de propriété sur les ressources naturelles rend difficile l'attribution de droits d'usages clairs sur ces ressources. En outre, lorsque de tels droits sont définis, la redistribution des droits permettant de garantir l'accès à tous les usagers d'un territoire est difficile. Ceci constitue un obstacle à une gestion durable des ressources naturelles lorsque l'on combine ces caractéristiques aux limites des politiques territoriales et sectorielles déjà mentionnées. Adoptant une démarche pragmatique, les auteurs proposent alors de recourir à la notion d'« espace fonctionnel », pour démontrer que dans les faits de nombreuses politiques publiques permettent de transgresser les frontières sectorielles et territoriales afin de résoudre un problème donné.

La dimension sectorielle est privilégiée toutefois dans le dernier article rédigé par Jean-Pierre Boinon, Sylvie Gomez et Bernard Roux qui abordent les transformations de la politique agricole française sous l'angle du développement durable. L'article propose de revenir sur la période des trente glorieuses et l'âge d'or de l'agriculture productiviste. Les critiques portées à l'égard de ce modèle prennent corps en France à partir du milieu des années 1970, même s'il faut attendre la fin des années 1980 et le début des années 1990 pour assister au premier « verdissement » de la politique agricole avec notamment la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) en 1992. En France, la médiatisation de la pollution des cours d'eau n'a pas été sans effet sur la mise en place de mesures agri-environnementales qui se sont développées dans le courant des années 1990. Les auteurs reviennent enfin sur la période la plus récente (à partir du milieu des années 1990) qui voit l'intégration du développement durable dans les politiques agricoles à l'échelle européenne. Finalement, cette grande fresque historique souligne les difficultés d'une prise en compte de la problématique du développement durable dans le secteur agricole en France, où les mutations sont le fruit de compromis et de négociations complexes faisant intervenir l'État, l'Union européenne et les lobbys agricoles.

D'un point de vue méthodologique, on soulignera que ces quatre articles mobilisent un cadre d'analyse institutionnaliste, de manière plus ou moins explicite. Les travaux des institutionnalistes permettent en effet d'articuler les questions territoriales et d'aborder de manière

renouvelée les notions de ressources et de patrimoine. Le pluralisme méthodologique souvent revendiqué par les institutionnalistes trouve ici une belle illustration.

Bibliographie

Laganier R., Villalba B., Zuideau B., « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », in *Développement durable et territoires*, 2002, Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, mis en ligne le 01 septembre 2002, consulté le 11 décembre 2009. URL : <http://developpementdurable.revues.org/index774>. html.

PREMIÈRE PARTIE

APPROCHES MÉTHODOLOGIQUES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE TERRITORIALISÉ

La compensation territoriale

Un instrument de régulation locale au profit du développement durable ?

Julie GOBERT

Antienne, aporie, concept ou principe d'action publique, le développement durable se prête à de nombreux malentendus, à des interprétations diverses et à des appropriations contradictoires qui illustrent certes sa malléabilité et lui confèrent un certain caractère opérationnel mais qui confirment dans le même temps un soupçon d'instrumentalisation terminologique. Sous couvert de durabilité se profilent en effet des démarches qui ne répondent pas nécessairement aux attentes originelles du développement durable (Mancebo, 2006).

Appréhender la manière dont le développement durable a pu infléchir les modes d'action, occasionner de nouvelles lectures théoriques et critiques peut se faire à l'aune de l'étude d'un instrument d'action publique et/ou privée, dans la mesure où l'usage de ce dernier a été influencé par l'émergence et la diffusion du développement durable et par les changements sociaux et sociétaux dont le développement durable est à la fois porteur et « récupérateur ».

C'est à ce titre que l'analyse comparative des compensations territoriales dans différents pays (États-Unis, Canada et Allemagne) peut être éclairante sur la réception et l'appropriation de la problématique du développement durable à l'échelle des territoires, celle qui semble la plus idoine à son implémentation (Zuindeau, 2002 ; Theys, 2001). L'utilisation des compensations territoriales n'est certes pas une nouveauté dans l'ingénierie socio-politique des aménageurs et exploitants d'infrastructures (Jobert, 1998) pour qui d'ailleurs elles servent d'abord à favoriser l'acceptabilité d'ouvrages et d'aménagements « impactants » (aéroports, centrales électriques, etc.) (Kunreuther, 1986). Aussi, au début des années 1980, ne remplissaient-elles nullement les exigences du développement durable : elles se pratiquaient de manière quasiment secrète et se présentaient souvent sous forme de concessions unilatérales accordées par les entreprises comme du « troc territorial » (Jobert, 1998). Les contours de ces compromis territorialisés se sont toutefois élargis par l'instauration de relations plus transparentes, par l'entrée de

nouveaux acteurs dans l'espace public et ses différentes arènes, par la prise en compte des savoirs profanes et d'effets négatifs jusque-là occultés ou minimisés par les pouvoirs publics, les aménageurs ou les industriels (impacts sur la santé, sur les prix immobiliers), etc.

Ce changement résulte notamment, mais pas seulement, de l'émergence du développement durable. La place grandissante accordée à l'environnement, la remise en cause du rôle de l'État et la recherche de nouvelles formes, de nouvelles échelles de gouvernance plus appropriées à la gestion des problématiques sociales, économiques et environnementales, l'évolution des pratiques démocratiques vers un recours plus large à la concertation, voire à une participation aux décisions, etc. ont aussi profondément, et parfois de manière concomitante, imprégné les comportements et les pratiques des acteurs (Mermet, 2003).

Cette évolution incite à se demander s'il faut voir dans le développement durable la « troisième étape d'un capitalisme modernisé et démocratisé » (Touraine, 1999). Il ne s'agirait plus alors seulement d'assurer la sécurité des biens et des personnes ou de fournir des droits sociaux aux individus pour les protéger contre les aléas que sont le chômage, la maladie, la vieillesse, etc. mais aussi de construire un modèle de régulation pluri-scalaire capable de couvrir de nouveaux risques, d'internaliser les impacts négatifs des projets et d'intégrer la dimension environnementale dans toute son ampleur, cette approche s'incarnant dans la création ou la consolidation d'une boîte à outils locaux.

Pouvons-nous alors considérer l'usage de la compensation territoriale comme un approfondissement de l'État-providence selon une démarche paritaire alliant les « victimes » des externalités, les collectivités hôtes des infrastructures et les aménageurs ? La compensation permet-elle une redistribution plus juste des aménités et des externalités négatives ? Ou, au contraire, scelle-t-elle en partie la privatisation des questions environnementales avec une restriction de la participation aux seuls « concernés » et un désengagement plus prononcé de l'État ?

1. La compensation territoriale : les enjeux d'une acception large de l'environnement et de la territorialisation de la durabilité

La réalisation ou la transformation d'une infrastructure génère des dommages sur le territoire d'accueil, dommages de type écologique (impacts sur la biodiversité), mais aussi social et économique. Aussi l'acceptation de ces projets, hier parés de la légitimité de l'intérêt général, se révèle aujourd'hui beaucoup plus difficile à obtenir. Les oppositions se font plus virulentes tandis que les acteurs locaux revendiquent d'être parties prenantes de la décision. Les maîtres d'ouvrage ont dû

faire face à cette contestation territoriale qui obérait leurs chances de réaliser un projet et se doter de nouveaux outils de régulation avec ou sans le soutien de l'État, mais très souvent par l'entremise d'une personne publique locale. Les compensations territoriales témoignent à ce titre d'un renouvellement des pratiques, même si nous ne devons pas en exagérer ni la portée ni la nouveauté.

1.1. Les limites de la compensation écologique : une vision restreinte de l'environnement

La compensation est un terme de plus en plus courant dans l'ingénierie environnementale, notamment avec l'ouverture et l'expansion des marchés de biens environnementaux comme les crédits carbone, les mesures compensatoires de préservation de la biodiversité, etc.

La compensation écologique est le type de compensation le plus connu, dans la mesure où il est déjà largement répandu, surtout pour protéger les milieux vulnérables, comme les milieux humides. La convention RAMSAR de 1971 a ainsi posé un cadre international qui a pu être approfondi dans certains pays (Clean Water Act et Mitigation Banking aux États-Unis, directive Habitats dans l'Union européenne, etc.). La compensation écologique peut s'effectuer sur le site du projet, sur un autre site situé à proximité ou éloigné du lieu d'impact, ou se réaliser par le biais du financement d'un fonds de compensation dédié à revaloriser ou à créer des milieux « naturels » (in-lieu fee mitigation, Ökokonto etc.). Elle nourrit l'ambition de ne provoquer aucune perte nette, c'est-à-dire d'établir une équivalence entre les milieux détruits et les milieux recréés.

La compensation écologique connaît vraisemblablement sa forme la plus aboutie et la plus avancée en Allemagne où une législation contraint tout projet portant atteinte à un écosystème ou à un élément naturel de compenser les dommages (Art. 18 et 19 de la Bundesnaturschutzgesetzes et art. 1 et 26 du Baugesetzbuch). Par exemple, les maîtres d'ouvrage de l'aéroport de Schönefeld à Berlin (le Land de Brandebourg et la ville-État de Berlin) doivent mettre en place un programme de compensation en raison de la bétonisation et de l'imperméabilisation des surfaces mises à exécution pour la réalisation de leur projet.

Néanmoins, la compensation écologique compte plusieurs limites, dont l'une est intrinsèque à son principe même : elle tend à ignorer l'aspect humain, social et culturel. La conception de l'environnement est confinée à son acception écologique. De fait, comme les parcs, les milieux humides urbains engendrent des bénéfices sociaux et économiques. La rupture causée par une compensation hors site a nécessairement des conséquences sociales puisque le territoire « perdant » s'expose à une baisse de protection contre les inondations et ne peut