

LES ESPACES FONCTIONNELS DE RÉGULATION UN NOUVEAU RÉFÉRENTIEL DE GESTION INTÉGRÉE DES EAUX?

Jean-David Gerber
Institut de Géographie
Université de Berne

Plan

- ① Origines de la démarche
 - ① Remises en cause
 - 1^{re} remise en cause: les logiques sectorielles
 - 2^e remise en cause: les découpages territoriaux
 - 3^e remise en cause: le régime de la propriété exclusive
 - ② Les conditions d'émergence de logiques de régulation en termes d'«espaces fonctionnels»
 - Définition du concept d' « espace fonctionnel »
 - Le défi de l'intersectorialité
 - Le défi de la transterritorialité
 - Le défi de la redistribution des droits d'usage
 - ③ La nécessité d'un pilotage politique ou la durabilité comme processus
 - ④ Gestion intégrée de l'eau par bassin versant
-

0 Origines de la démarche

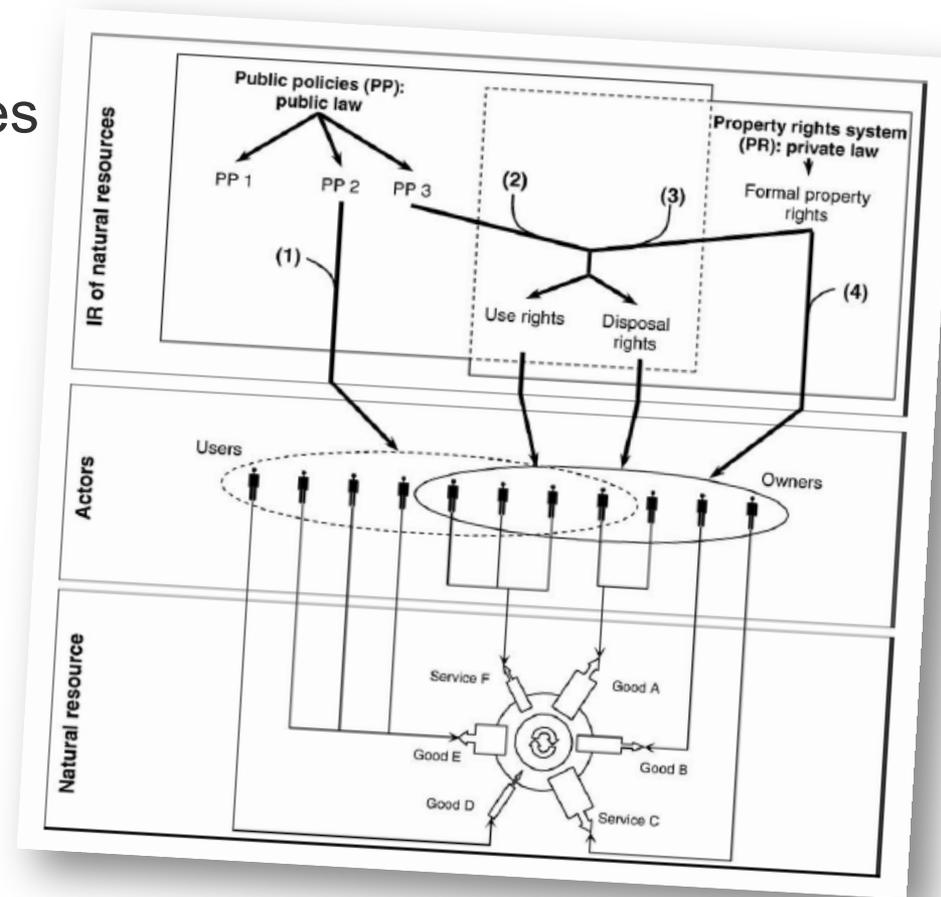
Origines empiriques:

- > Complexification des problèmes environnementaux:
 - interdépendance croissante des problèmes (à des échelles de plus en plus différentes)
 - hétérogénéisation des usages des ressources et accroissement des rivalités au sujet de leur appropriation
 - > Débats sur la durabilité
 - > Remises en cause de plus en plus fréquentes des politiques publiques sectorielles chargées de la prise en charge des problèmes environnementaux et de gestion des ressources
 - > Décalages croissant entre périmètres des problèmes et périmètres des territoires institutionnels existants
-

0 Origines de la démarche

Origines théoriques:

- > Analyse critique des politiques environnementales sous l'angle de la durabilité
- > Travaux dans le champ de recherche sur les «régimes institutionnels de ressources (RIR)»



0 Origines de la démarche

Entreprise d'équipe:

- > Nahrath S., Varone F., Gerber J.-D. 2009. Les espaces fonctionnels: nouveau référentiel de la gestion durable des ressources? *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement* 9(1). 15 p.
- > Nahrath S., Varone F., Gerber J.-D. 2010. Les espaces fonctionnels de la durabilité. Vers une reconfiguration des politiques sectorielles, des territoires institutionnels et des droits de propriété? In: Maillefert M., Petit O., Rousseau S. (eds.), *Ressources, territoires, patrimoines et développement durable*. Berne, Éditions Peter Lang. pp. 219–237.
- > Varone F., Nahrath S., Aubin D., Gerber J.-D. 2013. Functional regulatory spaces. *Policy Science* 45. 24 p. doi:10.1007/s11077-013-9174-1

① Première remise en cause: les logiques sectorielles

- > Politiques sectorielles: résultent du découpage en systèmes socioprofessionnels des sociétés industrialisées
 - > Limites des politiques sectorielles:
 - L'interdépendance et la complexité des problèmes environnementaux (p.ex. réchauffement climatique, mobilité durable) rendent leur traitement par une seule et même politique sectorielle le plus souvent insuffisant et inefficace.
 - Difficile coordination des politiques sectorielles
 - > Exemple:
 - la mobilité durable face à la résistance des politiques sectorielles (politiques des transports, de la protection de l'air, du climat, de l'aménagement du territoire)
-

① Deuxième remise en cause: les découpages territoriaux

- > Découpages territoriaux: résultent d'une organisation spatialisée de la puissance publique en différentes corporations territoriales
 - > Limites liées au découpage en territoires institutionnels:
 - Stabilité des découpages des territoires politico-administratifs qui ne correspondent pas (plus) à la géographie des problèmes qu'ils sont censés résoudre (ex: politiques d'agglomération).
 - Décalages croissants entre ces découpages rigides et la prise en charge de ces problèmes → source de rivalités sociopolitiques
 - > Exemples:
 - Difficile régulation des conflits liés à la redistribution des externalités positives et négatives générées par les infrastructures aéroportuaires
 - Conflits autour des charges de centralités urbaines
 - Remise en cause des découpages cantonaux ou nationaux dans le domaine de la planification du développement territorial (notamment au niveau des agglomérations)
-

① Troisième remise en cause: le régime de la propriété exclusive

- > Droits de propriété: caractérisés par un découpage du territoire en parcelles à usage exclusif
 - > Limites du régime de propriété privative (droits de propriété exclusifs):
 - Difficile reconnaissance juridique de certaines ressources (air, biodiversité, paysage) = difficulté à définir des droits d'usage clairs
 - Garantie de la propriété qui
 - limite les capacités de régulation des politiques publiques
 - limite les transformation de la structure de distribution des droits de propriété et d'usages sur les ressources
 - Caractère exclusif de la propriété qui débouche fréquemment sur un accaparement des ressources:
 - Problème de la difficile flexibilisation ou superposition de droits d'usage distincts sur une même ressource/dans un même espace
 - Problème de redistributions: accaparement par les groupes sociaux les plus riches (zones constructibles, rives de lac, eau potable, brevets sur le vivant, etc.)
-

② Les espaces fonctionnels (1)

- > «Espaces fonctionnels»: proposition pour conceptualiser l'émergence de ces nouveaux modes d'organisation de l'action publique impliquant l'intersectorialité, la transterritorialité et une redistribution des droits d'usage (voire de propriété)
- > Éléments de définition:
 - Champ de régulation des rapports de force dont les limites sont définies par les relations entre les protagonistes mêmes de ces rivalités (et non pas selon des logiques sectorielles ou des découpages territoriaux préexistants).
 - Espace social, plus ou moins clairement territorialisé, qui s'organise autour d'un dispositif de régulation de rivalités pour l'accès, l'appropriation et la redistribution de biens ou services tirés d'une ou de plusieurs ressources.

② Les espaces fonctionnels (2)

- > Les exemples donnés ne correspondent dans la réalité qu'à des formes encore relativement embryonnaires d'espaces fonctionnels. C'est donc avant tout d'espaces fonctionnels en devenir qu'il s'agit ici.
- > Le concept d'espace fonctionnel est à la fois un outil analytique, permettant de rendre compte des conceptualisations alternatives de l'action publique en voie d'émergence, et aussi un référentiel qui pourrait sous-tendre un nouveau pilotage politique de l'action publique en faveur d'une plus grande durabilité

② Le défi de l'intersectorialité

- > Les EF comme processus de ré-articulation, voire de re-hiérarchisation, dans un périmètre spécifique des relations intersectorielles
 - Redéfinition des problèmes publics, des modèles de causalité, des instruments, des APA, etc.

- > **Défi:**
Existence de politiques sectorielles fortes dont la mobilisation des logiques et des ressources d'action constitue précisément une condition de leur dépassement par les EF émergents

② Le défi de la transterritorialité

- > Les EF comme processus de réconciliation entre périmètres des problèmes et périmètres sociopolitiques de régulation de ces problèmes
 - Flexibilisation des périmètres et des échelles de régulation des problèmes en fonction des caractéristiques spécifiques de ces derniers.

 - > **Défi:**
Existence de supports ou référents territoriaux institutionnalisés sur lequel l'EF se constitue, quitte à les nier ou à les dépasser par la suite
-

② Le défi de la redistribution des droits d'usage

- > Les EF comme processus de réconciliation entre l'échelle supraparcellaire d'une ressource et les phénomènes d'appropriation privatifs basés sur le parcellaire
 - Redéfinition et redistribution des droits d'usages entre différents usagers en fonction des exigences de la nouvelle logique de régulation de l'EF émergeant

 - > **Défi:**

Existence d'un régime de propriété (exclusif) et d'une structure de distribution des droits d'usage correspondante, sur lesquels l'EF émergeant puisse s'appuyer durant le processus de redéfinition et de redistribution de ces droits aux (nouveaux) usagers des différents B&S
-

③ Pilotage politique

- > Les EF tiennent compte de trois contraintes fondamentales des politiques de la durabilité:
 1. l'intersectorialité des problèmes
 2. la transterritorialité des périmètres de régulation
 3. le rôle structurant des droits de propriété et d'usage préexistants
- > Pour avoir des chances de s'imposer, les espaces fonctionnels doivent
 1. se créer une légitimité propre,
 2. se projeter dans le temps long et
 3. transformer les catégories identitaires (sociales et spatiales)
- > Exemple: la difficile mise en place des institutions d'agglomérations

③ Pilotage politique

Paradoxes / pièges

- > 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,
 - ➔ Cela risque de les rendre *temporairement inopérants* et met donc en danger leur capacité à se légitimer et à se pérenniser

- > La légitimité des espaces fonctionnels se construit, dans un premier temps, au travers d'une tentative de déclassement et de délégitimation des autres formes organisationnelles de régulation.
 - ➔ Il s'agit donc essentiellement d'une légitimité souvent purement virtuelle fondée sur la *promesse* d'une amélioration significative des capacités de régulation, plutôt que sur une réalité empirique.

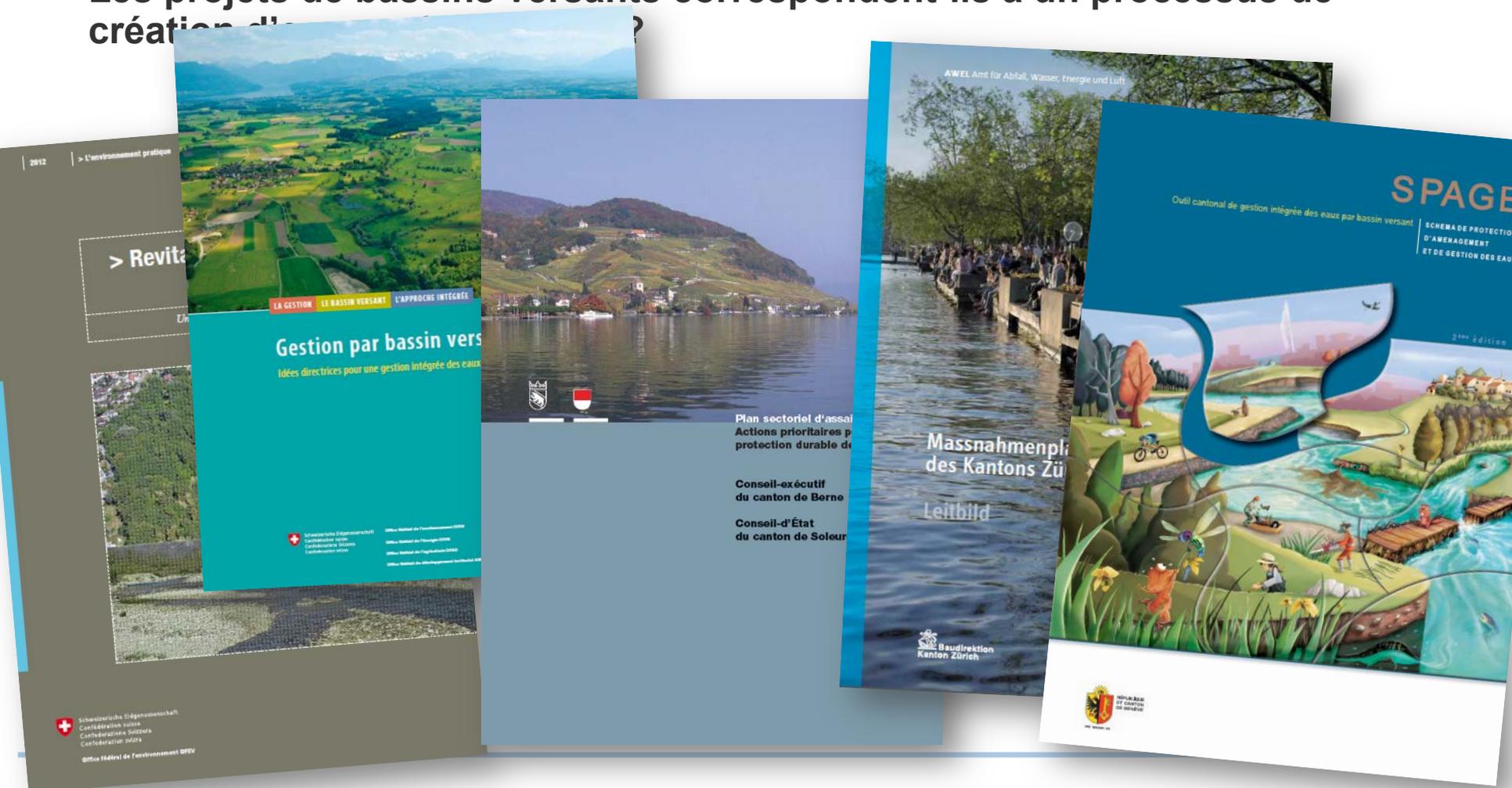
③ Pilotage politique

- > Conditions politiques d'émergence des espaces fonctionnels:
 - Internalisation cognitive du projet utopique
 - Pilotage politique allant au-delà de la simple coordination administrative des politiques publiques et/ou des démarches intercommunales
 - Le dépassement de l'allocation par le seul marché des droits de propriété et d'usage

- > Vers un changement de régime de propriété comme condition du DD?

4 Gestion intégrée de l'eau par bassin

Les projets de bassins versants correspondent-ils à un processus de création d'...



④ Gestion intégrée de l'eau par bassin

Les projets de bassins versants correspondent-ils à un processus de création d'espace fonctionnel?

> Objectifs:

— intersectorialité de l'approche?

— trans

— redéf

> Caractéris

— créati

— proje

— trans

> Condition

— Internalisation cognitive du projet utopique

— pilotage politique au-delà de la simple coordination administrative?

— dépassement de l'allocation par le seul marché des droits de propriété et d'usage?

La planification des revitalisations ne doit en revanche pas nécessairement tenir compte des points suivants:

> Pas de planification intégrée: la planification cantonale des revitalisations n'est pas une planification intégrée. Elle se limite à des mesures d'aménagement visant à revitaliser les cours d'eau, et est à ce titre une planification sectorielle. Il est néanmoins impératif de coordonner la planification des revitalisations avec les autres domaines de planification, pour pouvoir reconnaître et exploiter d'éventuelles synergies et pour déceler et résoudre les éventuels conflits d'intérêts. Cela peut intervenir dans le cadre d'une planification intégrée, comme la gestion intégrée par bassin versant (cf. Idées directrices Gestion par bassin versant, Agenda 21 pour l'eau, 2010⁵). Concernant les liens avec d'autres planifications, voir ch. 2.4. OFEV 2012, p. 17

les)?