

La gestion institutionnelle des communs environnementaux en France : réussites et limites

Par Christian BARTHOD

Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts
Conseil général de l'Environnement et du Développement durable

Rares sont ceux qui contestent aujourd'hui le fait que l'eau et la biodiversité puissent être considérées comme des biens communs. À certaines époques, il se fait un consensus sur certains objets considérés comme importants, à la fois par le vécu social et par les connaissances scientifiques médiatisées. Pourtant les conclusions qui en sont tirées et les problèmes opérationnels rencontrés pour dépasser un stade purement incantatoire sont très différents pour l'eau et pour la biodiversité. Cela illustre le fait qu'il est indispensable de prêter attention à la géographie et aux échelles spatiales dans lesquelles il faut raisonner, mais aussi à l'évolution des concepts qui sous-tendent la compréhension de ce qui fait le bien commun. Cela complique singulièrement la définition opérationnelle d'une gouvernance participative reposant sur des accords négociés (jamais de façon définitive) à propos des outils utilisés et des effets de seuil identifiés, mais jamais seulement sur une approche purement économique ni sur une appropriation.

L'eau et la biodiversité semblent incarner, au moins aux yeux du citoyen qui s'intéresse à ces questions, la quintessence de ce qu'est un bien commun, dont la protection pérenne en termes de quantité et de qualité, et un usage responsable soucieux des générations futures sont des enjeux forts pour toute société humaine. Dans les deux cas ⁽¹⁾, il y a une affirmation forte du Code de l'environnement. Pourtant, en regardant plus attentivement à la fois les débats nationaux et internationaux qui les concernent, mais aussi les organisations juridico-administratives dont l'eau et la biodiversité font l'objet en France, on perçoit des différences fortes entre l'eau et la biodiversité, avec pour la biodiversité des approches diverses et évolutives, et donc non encore stabilisées, à la différence de ce qui est observé dans le secteur de l'eau.

En droit civil, l'eau est *res nullius*, c'est-à-dire « la chose de personne », une chose sans maître, c'est-à-dire qui n'a pas de propriétaire, mais qui est néanmoins appropriable, à la différence de la *res communis* qui n'est pas appropriable. L'échelle spatiale de raisonnement, le bassin versant, est intuitivement compréhensible par tous, même si, d'une part, la notion de bassin versant implique consubstantiellement la possibilité d'une analyse divergente et d'intérêts contradictoires entre amont et aval, et si, d'autre part, l'emboîtement des bassins versants soulève inévitablement la question de l'éloignement de la perception immédiate par rapport à la vision intégrée.

La loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution a posé des fondements solides pour un premier essai de gestion en bien commun de l'eau en France. L'eau est identifiée comme un patrimoine commun de la nation, un bien fragile nécessitant une gestion équilibrée par rapport aux différents usages possibles (usages compris au sens large, prenant en compte le bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques, y compris les zones humides). C'est le premier (et encore largement le seul) secteur environnemental, compris comme une ressource naturelle, qui bénéficie à la fois d'une approche intégrée et d'instruments économiques incitatifs.

La gestion de l'eau repose ainsi sur une gestion intégrée par bassins versants, sur une planification ⁽²⁾ associant

(1) Article L. 210-1 : « L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. »

Article L. 110-1 : « Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. »

(2) Via les SDAGE (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) adoptés pour une durée de six ans et prévoyant un programme de mesures (bassins Artois-Picardie, Seine-Normandie, Rhin-Meuse, Loire-Bretagne, Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse), et parfois, à une échelle moindre, le SAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux).



Le bassin versant de la Penzé, Finistère.

« La gestion de l'eau repose ainsi sur une gestion intégrée par bassins versants, sur une planification associant tous les usages, sur une police de l'eau assurée par l'État sur la base de règles de droit, sur l'application du principe pollueur-payeur, sur un dispositif de connaissance et de surveillance des eaux visant le "bon état des masses d'eau" ».

tous les usages, sur une police de l'eau assurée par l'État sur la base de règles de droit, sur l'application du principe pollueur-payeur ⁽³⁾, sur un dispositif de connaissance et de surveillance des eaux visant le « bon état des masses d'eau », en s'appuyant sur une sorte de « parlement de l'eau » à l'échelle des très grands bassins versants (le comité de bassin) ou d'un plus petit bassin versant (la commission locale de l'eau), sur un outil d'intervention qu'est une agence de l'eau (il y en a six en Métropole) et sur des mécanismes visant à l'information et la participation du public. Même s'il ne faut pas sous-estimer les divergences d'analyse entre acteurs et les difficultés à faire prévaloir parfois une gestion en bien commun, le secteur de l'eau a été pionnier dans sa volonté d'une approche globale articulant objectifs et gouvernance. Il représente un modèle stimulant qui reste une source d'inspiration, y compris pour d'autres pays.

La diversité biologique s'analyse de manière beaucoup plus complexe, à des échelles variées : du local à la zone biogéographique, et pour certains aspects, à l'échelle globale, sans que l'on dispose pour la biodiversité du type de consensus qui existe au sein du secteur de l'eau sur le concept de bassin versant. Pour compliquer encore la question, est-on vraiment sûr que l'on parle à chacun de ces niveaux de la même chose (et que l'on comprenne la

même chose), au niveau local, au niveau biogéographique et au niveau global ? Que ce soient les mêmes valeurs, perceptions, visions, représentations, intérêts qui gouvernent l'identification des problèmes et le débat sur les solutions ? Par ailleurs, la convention des Nations Unies sur la diversité biologique (UNCBD) a posé comme incontournable une autre échelle, celle des États ⁽⁴⁾ et de leur souveraineté, interférant hiérarchiquement avec les autres échelles.

La biodiversité exige donc intrinsèquement une approche multiscalaire non spatialement prédéterminée, variable selon l'objet considéré (espèces, écosystèmes, mosaïques d'écosystèmes...), depuis le niveau de la propriété ⁽⁵⁾, qui est incontournable dans les sociétés démocratiques, jusqu'au niveau global, avec ce point nodal qu'est

(3) Il faut néanmoins reconnaître que le secteur agricole bénéficie d'un régime de faveur et que la fiscalité actuelle qui alimente le budget des agences de l'eau est loin de reposer sur la seule application du principe « pollueur-payeur ».

(4) « Réaffirmant que les États ont des droits souverains sur leurs ressources biologiques. »

(5) En étant conscient que l'approche en termes de bien commun ou de patrimoine commun borne en quelque sorte le droit de propriété, posant ainsi des questions de droit et d'organisation de la gouvernance qui ne sont pas simples à doser.



Photo © Muriel Hazan/BIOSPHOTO

Le Lac Blanc, Parc national de la Vanoise (département de la Savoie).

« La loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux a cherché à identifier un territoire peu ou non habité méritant une législation d'exception. »

l'État. Or, s'il est un sujet sur lequel les États, et plus généralement les pouvoirs publics, sont mal à l'aise, c'est bien celui des problèmes multiscalaires, où les solutions (et la gouvernance afférente) ne se raisonnent pas de la même manière à chaque échelle. Les outils qui cherchent à traduire opérationnellement une gestion en bien commun de la biodiversité font nécessairement un choix en définissant un territoire et les modalités afférentes de gouvernance, alors même qu'il est patent que cette échelle territoriale ne suffit pas à épuiser l'approche scientifique et opérationnelle d'une politique de préservation de la biodiversité.

Historiquement, le premier outil hautement symbolique ⁽⁶⁾ d'une volonté de préserver des espèces, écosystèmes et paysages exceptionnels et symboliques, facilement identifiables comme traduisant un patrimoine commun, fut celui des parcs nationaux (PN), ou plus exactement la déclinaison française de l'outil des parcs nationaux, outil né dans des contextes géographiques, culturels et sociaux assez différents, à savoir ceux des États-Unis et des anciennes colonies britanniques. La loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux a cherché à identifier à la fois un territoire peu ou pas habité méritant une législation d'exception, et à mettre en place une gouvernance particulière associant les principales parties prenantes, mais permettant aussi de gérer le territoire du parc national (aujourd'hui le cœur) comme un « bien de club », c'est-à-dire que les usages y sont réglementés et

parfois l'accès y est limité, notamment pour prévenir la surfréquentation : il s'agit notamment d'éviter la confusion qui existe parfois entre bien commun et libre accès.

La loi n°2006-436 du 14 avril 2006 n'a fait que consolider ces options fondatrices et associer plus encore les parties prenantes par le biais de leur participation au conseil d'administration, au conseil scientifique et au conseil économique, social et culturel, en essayant de promouvoir le cœur du parc national comme un bien commun dont l'ensemble du socio-système local est responsable au même titre que l'État. La vraie originalité de la loi de 2006 réside dans l'approche en termes de « solidarité écologique », laquelle repose sur le constat que ce qui se passe dans le cœur du parc national ne peut être appréhendé indépendamment de ce qui se passe dans l'aire optimale d'adhésion qui l'entoure. Cela suppose la négociation d'objectifs et de compromis articulant le bien commun qu'est le cœur du parc national avec les diverses formes d'appropriation en interférence : c'est l'objet de la charte du parc national,

(6) Cela ne dévalorise nullement les réserves naturelles, qui ont précédé en France la création des parcs nationaux (PN). Mais il faut reconnaître que l'enjeu d'une gouvernance s'efforçant de traduire l'enjeu d'un bien commun n'est pas au cœur de la construction de cet outil, à la différence des autres outils brièvement analysés dans le présent article.

avec sa partie « cœur » et sa partie « aire optimale d'adhésion ». Il existe actuellement 10 PN, dont 3 dans les départements d'outre-mer, et un 11^e PN, forestier celui-là, est en projet.

Mais la biodiversité en tant que bien commun ne peut absolument pas être réduite à sa dimension d'exceptionnalité ; ce serait un non-sens en termes de fonctionnalités écologiques, dans une approche moderne de la biodiversité. C'est bien sur le créneau mixte de la biodiversité ordinaire et remarquable, dans des espaces habités, que les parcs naturels régionaux (PNR) ont été créés par le décret n°67-158 du 1^{er} mars 1967, après un vaste remue-ménages organisé par Serge Antoine et la DATAR en 1966, à Lurs, regroupant sociologues, architectes, urbanistes, techniciens, ingénieurs, élus, agriculteurs, forestiers, acteurs, artistes... Il s'agit d'un projet de territoire mettant la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel au cœur de ses objectifs et projets, déclinés dans une charte, généralement plus attentive que celle d'un PN, d'une part, à l'héritage des pratiques rurales ancestrales qui ont façonné le patrimoine naturel et culturel local et, d'autre part, au besoin d'innover pour être fidèle à cet héritage. Il faut néanmoins reconnaître que la biodiversité ordinaire peine encore à être reconnue en tant que telle comme un bien commun, et qu'elle doit encore être entraînée dans le sillage de la biodiversité dite remarquable.

À la différence des parcs nationaux, la gouvernance des PNR est confiée aux seuls élus, au terme néanmoins d'un processus participatif élargi qui a « fabriqué » la charte et qui en évalue les résultats, à échéance. L'autre originalité des PNR est que la gouvernance repose essentiellement sur l'incitation et l'engagement, sans maniement autonome d'outils réglementaires qui restent entièrement entre les mains de l'État qui est néanmoins engagé par son approbation de la charte. Le succès de cette option a été immense, conduisant à la création de 53 PNR et à un « modèle » qui, à l'étranger aussi, séduit beaucoup.

La préservation de la biodiversité marine pose des problèmes spécifiques. En principe, l'État dispose pratiquement de tous les outils juridiques pour en réguler les usages, voire les interdire, mais selon une logique d'outils sectoriels qui morcelle l'approche et ne conduit pas toujours à la cohérence nécessaire à une vision intégrée. Dans la pratique, très nombreux sont ceux qui estiment détenir des droits d'usage, garantis soit par l'ancienneté des utilisations (même si les outils mobilisés à cette fin évoluent beaucoup et ont des impacts bien différents de ceux des siècles passés), soit par la conviction profonde que la mer est un espace de liberté où chacun est maître de ses activités, les contrôles étant particulièrement malaisés à généraliser. La loi n°2006-436 du 14 avril 2006 a créé les parcs naturels marins (PNM) autour de la conviction partagée qu'il existe des espaces marins à très haute valeur patrimoniale, facilement reconnus comme des biens communs, mais dans lesquels les rivalités ou conflits d'usage peuvent causer des dommages irréparables et empêcher d'œuvrer à la défense et à la promotion des biens considérés et des usages qui en sont respectueux.

L'originalité des PNM réside dans une gouvernance ouverte à tous les acteurs, y compris et notamment à ceux qui sont en rivalité ou en conflit d'usages. L'élaboration de la réglementation reste entièrement entre les mains de l'État, mais le conseil de gestion⁽⁷⁾ peut faire des propositions après avoir confronté les points de vue avec les données scientifiques et techniques et négocié un équilibre respectueux du bien commun. Mettant fin aux négociations bilatérales entre l'État et chaque famille d'acteurs, le PNM fabrique en toute transparence une vision partagée de ce qui est vécu comme un bien commun, développe une compréhension mutuelle des objectifs et contraintes de chaque groupe d'acteurs, et réussit (parfois) à résoudre des problèmes considérés précédemment comme insolubles. Plus encore que dans le cas des PN et PNR, où l'État et/ou les élus jouent un rôle moteur dans la définition opérationnelle de ce qu'est le bien commun, c'est la confrontation organisée des connaissances scientifiques et des projets qui fait émerger le bien commun dans les PNM, dans un processus participatif encadré par les grands objectifs de la charte. Il existe actuellement 9 PNM, dont 3 outre-mer.

Quelle que soit la taille d'un PN, d'un PNR ou d'un PNM, les connaissances scientifiques nous empêchent désormais de le comprendre comme une « île », et de négliger les flux de matières et d'êtres vivants entre cette « île » et « l'archipel du vivant ». Le concept de trame verte et bleue (souvent appelé en Europe « réseau écologique »), apparu dans les années 1990 et promu activement dans de nombreux pays européens, a été tardivement approprié par des pouvoirs publics français soucieux de ne pas interférer avec les débats déjà très compliqués de la mise en œuvre du réseau Natura 2000. Il s'agit de développer une approche plus intégrée des grands territoires, en prenant en compte les déplacements des animaux et les migrations végétales, en dépassant la logique spatiale afférente aux différents outils territoriaux ou sectoriels. L'exposé des motifs de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement rappelle que « les avancées scientifiques en matière de biologie de la conservation démontrent désormais les limites et les insuffisances des politiques traditionnelles de création d'espaces protégés (quel que soit leur statut juridique), focalisées sur des espèces ou des biotopes remarquables ». La connectivité écologique se situe désormais au cœur des débats sur la protection de la biodiversité.

Les politiques de réseaux écologiques, s'articulant autour de la reconnaissance, la protection et, le cas échéant, la restauration des réservoirs de biodiversité et des élé-

(7) Le conseil de gestion est composé de représentants locaux de l'État de façon minoritaire, de représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements compétents, du (ou des) représentant(s) du (ou des) parc(s) naturel(s) régional(aux) intéressé(s), du représentant de l'organisme gestionnaire d'une aire marine protégée contiguë, de représentants d'organisations représentatives des professionnels, d'organisations d'usagers, d'associations de protection de l'environnement et de personnalités qualifiées (article L. 334-1 du Code de l'environnement).

ments constitutifs de leur interconnectivité écologique, sont souvent présentées comme caractéristiques d'un troisième âge des politiques de protection de la nature, après le temps des politiques de protection des espèces et celui des politiques de protection des habitats naturels. Comme le faisait remarquer en 2010 le professeur Billet, alors président de la Société française du droit de l'environnement, la protection des continuités écologiques terrestres semble néanmoins encore plus problématique que celle des continuités aquatiques, tant « le droit semble manifester une certaine détestation pour [tout] ce qui bouge, lointaine réminiscence de l'adage *res mobilis, res vilis*, cher aux peuples sédentaires, qui n'ont de considération que pour ce qui est immobilisé, parce que rattaché à un espace approprié dont les limites font l'objet d'une reconnaissance juridique ».

Les pays européens qui ont mené de telles politiques de réseaux écologiques sous la seule bannière de la protection de la nature ont connu plus de difficultés que les pays qui ont su développer d'entrée de jeu un projet associant une dimension d'aménagement du territoire à une dimension de protection de la nature, avec des acteurs compétents dans ces deux domaines. Il s'agit d'une opportunité pour inscrire le bien commun qu'est la biodiversité dans des politiques d'aménagement du territoire qui sont souvent restées indifférentes à cette logique. Il est très intéressant de ce point de vue de constater qu'un certain nombre de collectivités territoriales, à diverses échelles, se sont emparées de cette approche avant même que l'État ne s'y intéresse.

Le dispositif retenu repose sur trois niveaux. Tout d'abord, l'État adopte des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Puis l'État et chaque région élaborent ensemble un schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Enfin, dans ce cadre technique d'identification des enjeux et des grandes orientations, les acteurs locaux doivent développer, au plus près du terrain, une politique de maintien ou de remise en bon état des continuités écologiques, en recourant à un ensemble d'outils, volontaires et contraignants ; en particulier, ils intègrent ces objectifs dans leurs documents de planification, notamment dans les documents d'urbanisme. Il faut néanmoins constater que ce troisième volet de l'approche est encore très inégal, tant un grand nombre de collectivités continuent à se penser comme des « îles », avec une réelle difficulté à intégrer la solidarité écologique entre territoires contigus.

Si la trame verte et bleue, notamment *via* les SRCE, a réussi, au moins partiellement, à sortir la biodiversité d'une approche dominée par les espèces et les espaces remarquables, il n'en reste pas moins que la biodiversité peine à être reconnue en tous lieux et sous toutes ses formes comme un bien commun, et non, comme c'est trop souvent le cas, comme une ressource appropriée et exploitée jusqu'au constat d'un problème devenu quasi irréversible. Dès lors, on comprend aisément qu'il est encore plus difficile de promouvoir une approche de la diversité comme un bien commun non figé, non enfermé dans ses formes actuelles visibles, comme le lieu de processus écologiques qui fabriquent de la nouveauté, comme un bien commun « évolutif » sous l'effet de déterminismes à la fois internes et externes. Le potentiel évolutif de la biodiversité mérite, lui aussi, d'être compris comme un bien commun, au-delà de la seule approche désormais admise des services écosystémiques, en particulier pour notre nécessaire adaptation au changement climatique.

Ceci nous invite à nous intéresser de manière nouvelle à la libre évolution des écosystèmes « abandonnés en gestion » sur des surfaces non négligeables, ainsi qu'aux processus naturels, difficilement visibles et pourtant à l'œuvre dans ces espaces dits « en déshérence », qui n'ont rien de remarquable à l'œil inattentif, mais qui « fabriquent », sous nos yeux quasi aveugles, du nouveau : c'est le vaste domaine de la nature férale, nature autrefois exploitée et façonnée par les usages et qui évoluent vers des formes qui, à coup sûr, ne ressembleront pas vraiment à ce que nous connaissons et apprécions aujourd'hui, au point d'y voir un bien commun. Et pourtant, il s'agit de formes originales en devenir (espèces, écosystèmes ou paysages), qui auront sans doute vocation à être un jour reconnues elles aussi comme des biens communs. Comme l'écrivent François Sarrazin et Jane Lecomte⁽⁸⁾ : « Cette acceptation volontaire du devenir évolutif des non-humains, au-delà de nos intérêts, n'est nullement un retour en arrière, mais constitue une réelle nouveauté à l'échelle de l'histoire du vivant ».

(8) SARRAZIN F. & LECOMTE J. (2017), « Mise en perspective évolutive des éthiques pour les interactions entre humains et non-humains », in « Quelles éthiques pour les relations humains-biodiversités ? », H&B La revue d'Humanité et Biodiversité, n°4, pp. 133-144.