HAL
open science

Les modes de régulation des usages des espaces naturels en France et au Mexique Analyse des cas de la Brenne et du bassin du Tepalcatepec

Mathieu Bonnefond

To cite this version:

Mathieu Bonnefond. Les modes de régulation des usages des espaces naturels en France et au Mexique Analyse des cas de la Brenne et du bassin du Tepalcatepec. Géographie. Université François Rabelais - Tours, 2009. Français. NNT : . tel-00465895

HAL Id: tel-00465895

https://theses.hal.science/tel-00465895v1

Submitted on 22 Mar 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ FRANÇOIS - RABELAIS

DE TOURS

ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES DE L'HOMME ET DE LA SOCIETE

UMR- 6173- CIté TERrritoire Environnement Société

THÈSE présentée par :

Mathieu BONNEFOND

soutenue le : **24 mars 2009**

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'université François Rabelais**

Discipline/ Spécialité : Aménagement de l'espace-Urbanisme

Les modes de régulation des usages des espaces naturels en France et au Mexique

Analyse des cas de la Brenne et du bassin du Tepalcatepec

THÈSE dirigée par :

Corinne LARRUE	Professeure des universités, Université François Rabelais

RAPPORTEURS :

Jérôme DUBOIS	Professeur des universités, IAR-Université Aix-Marseille III
Peter KNOEPFEL	Professeur, IDHEAP, Lausanne

JURY :

Antonio AZUELA	Professeur, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM , Mexico
Jérôme DUBOIS	Professeur des universités, IAR-Université Aix-Marseille III
Peter KNOEPFEL	Professeur, IDHEAP, Lausanne
Corinne LARRUE	Professeure des universités, Université François Rabelais
Patrice MELE	Professeur des universités, Université François Rabelais

A mes parents

A l'amitié

Remerciements

Les derniers mots que j'écris dans cette thèse sont consacrés aux remerciements. C'est le moment de regarder en arrière pour voir le chemin parcouru et toutes les personnes qui comptent dans notre vie. J'ai une profonde pensée pour ma famille, mes amis, et toutes les personnes qui ont cru en moi, quand ce n'était pas évident ou avec qui j'ai tout simplement partagé des moments de vie.

D'abord, je souhaite exprimer ma plus profonde reconnaissance à Corinne Larrue qui a d'abord cru en moi, et qui m'a ensuite guidé et soutenu au long de l'apprentissage que fut pour moi ce travail. Qu'elle soit remerciée pour ses nombreuses relectures, ses conseils avisés, sa patience et sa hauteur de vues qui m'ont inspiré tout en me laissant libre. Je remercie aussi sa famille, Yves, Lou et Oriane pour leur accueil amical.

Je remercie également les institutions françaises, Université de Tours, Ministère de l'Environnement, Comité ECOS-Nord, ainsi que les institutions mexicaines, Colegio de Michoacán, Colegio de San Luis, l'*Instituto de Investigacciones Sociales* (UNAM), grâce auxquelles j'ai pu mener cette recherche en France et au Mexique.

Je remercie vivement Patrice Melé, Peter Knoepfel, Antonio Azuela et Jérôme Dubois pour m'avoir fait l'honneur d'accepter de juger ce travail et de siéger dans le jury de soutenance et qui par leurs écrits et leurs conseils ont permis l'enrichissement de ce travail.

Je remercie chaleureusement toutes les personnes que j'ai interrogées, pour leur accueil et le temps qu'elles m'ont consacré, malgré leur emploi du temps parfois chargé. Cette thèse n'aurait pu exister sans eux. Je remercie plus spécialement, François et Danny pour leur accueil fréquent.

Merci à vous tous, mes compagnons de route de thèse, mes amis, pour votre soutien.

Un vif merci à Sandrine Bernier, Vincent Bergeron et Christine Barbier, pour leur important travail de relecture des chapitres de cette thèse et pour leur amitié. Ainsi qu'Estéban Barragan, Dominique Andrieu, Benoit Pin, Brigitte Ruaux, Medhi Lotfi, Claudia Cirelli, Sylvie Servain-Courant, Clélia Carreau, Claire Barbier, Benoit Paul, Sébastien Bougreau pour leur aide précieuse tout au long de ce travail. Et enfin, Fanny et Lydia, pour le coup de main « administratif » mais aussi pour leur sympathie et leur disponibilité.

Je remercie aussi tout le département IMACOF de l'UFR de Sciences et Techniques de l'Université de Tours pour ces deux années de formation, ces trois années de chargé de cours et pour les deux années d'ATER. Une pensée en particulier à Jean Pierre Berton, Fanny Touzé, Heri Andriamahefa, Catherine Boisneau, Nina Richard, Phillipe Jugé, Yann Guerez, Michel Bacchi, Florantina Moatar, Stéphane Rodriguès, Sebastien Salvador, Jacques Pironneau, Caroline Paris, Sabine Greulich, Francesca Di Pietro et Vincent Rotgé. Je remercie les membres de l'UMR

CITERES, en particulier José Serrano, Jean Louis Yengué, Fabien Pousset, Marie Fournier, Laurence Rocher, François Bertrand, Serge Thibault, et tous les autres

Je remercie aussi mes amis mexicains, et tout spécialement Estéban et Mario, pour leur accueil si chaleureux et pour leur aide dans mes recherches sur la Cuenca del Rio Tepalcatepec.

Ma pensée va ensuite à mes parents Jocelyne et Luc, qui m'ont soutenu depuis le départ et m'ont assuré un soutien sans faille. Je tiens à les remercier de tout mon cœur pour la liberté et la confiance qu'ils m'ont toujours données. Enfin, je les remercie vivement, pour leur important travail de relecture et de correction et en particulier ma maman qui a occupé de nombreuses journées à cette relecture. Je remercie aussi mon prère pour m'avoir ouvert la voie qui m'a amené à cette recherche. Ma pensée va aussi à ma sœur et à mon frère, qui, chacun à leur manière m'ont beaucoup apporté. Je remercie particulièrement ma petite sœur Mathilde et son ami Guillaume pour leur coup de pouce anglophone de fin de thèse. Merci aussi à mon frère Pierre Marie qui depuis le Japon me fait rêver à de nombreux voyages au pays du soleil levant !

Un clin d'œil particulier à mes amis (par ordre d'apparition dans ma vie) Matthieu, Laurent, Aurélie et Emmanuel, Nicolas, Rafou, Céline et Nicolas, Medhi, David, Jul, Jim, Yann et Coco, Sandrine, Claire et David, Marianne et Mike, Héri, Benoit et Magalie, Thibault, et tous les autres.

Et enfin un grand merci à Franck Herbert et à son fils Brian pour m'avoir changé les idées et fait voyagé depuis un an au fin fond du cosmos chaque soir avant de m'endormir.

Résumé

Ce travail de recherche analyse et questionne les processus de régulation des usages des espaces naturels en France et au Mexique. Ces processus mettent en jeu des règles juridiques définies nationalement concernant l'allocation et la protection de l'espace et des ressources naturelles, mais aussi des règles produites localement tant pour la mise en œuvre des règles juridiques que pour régler les interactions entre usagers de l'espace. Dans cette perspective le cadre conceptuel des *régimes institutionnels de ressources naturelles* (RIRN) a été mobilisé. Ce cadre présente l'intérêt de combiner une analyse en termes de droit de propriété et d'usage et une analyse en termes d'action publique. Ces deux types de règles constituent les alternatives classiquement identifiées pour répondre aux problèmes de surexploitation de l'environnement et palier la *Tragédie des biens communs* de Garrett Hardin (1968). La dimension sociale de la régulation fut particulièrement questionnée dans cette recherche. Le travail montre, en effet, que la régulation effective des usages des zones naturelles est le résultat de l'articulation et de l'interaction entre trois sources de régulation : les politiques de protection de la nature, les droits de propriété et d'usage des sols et les processus de régulation sociale.

Dans un premier temps, un travail de recherche bibliographique, méthodologique et conceptuel a été mené afin d'appréhender la complexité des rapports des sociétés à la nature et leurs conséquences en terme de conception des « modes de régulation et d'allocation des ressources naturelles dans l'espaces ».

Dans un deuxième temps, l'analyse des processus d'élaboration et de mise en œuvre des règles juridiques (droits de propriété et politiques de protection de la nature) en France et au Mexique permet de mettre en exergue les conceptions des rapports homme/nature et des idéologies s'y afférant et leur rôle dans la construction des règles et des interventions.

Dans un troisième temps une analyse de deux situations de régulation des usages fut menée, d'une part sur la zone humide de la Brenne en Région Centre (France) et d'autre part sur la *cuenca del Río Tepalcatepec* dans l'Etat du Michoacán (Mexique). Cette analyse a permis de mettre en évidence l'importance des modes de « régulation sociale » des usages de ces espaces. En effet, d'une part, les règles juridiques (définies nationalement) nécessitent la production de règles de mise en œuvre pour devenir effectives, d'autre part, il existe des arrangements collectifs régissant l'utilisation de l'espace et de ses ressources. L'analyse des cas fait ainsi apparaître des processus d'autonomisation et de territorialisation de la régulation de plus en plus importants. Ces processus mobilisent différents acteurs locaux et produisent les conditions d'une gouvernance territoriale. Ces processus peuvent ainsi s'analyser en termes de régimes institutionnels territoriaux dans lesquels la cohérence de la mise en œuvre des règles juridiques est assurée via la construction locale de règles institutionnalisées.

Mots clés : Espaces naturels, protection de la nature, régulation, règles, droits de propriété, politiques publiques, Mexique, France

Résumé en anglais

This thesis analyses the processes of regulation of natural area exploitation in France and Mexico. Such processes imply nationally-defined legal rules of allocation and protection of space and natural resources, but also rules established locally to provide both successful application of legal rules and to regulate the interactions between the users of the area. In this perspective the conceptual framework of *institutional regime of natural resources* (RIRN) has been mobilised. This framework has the major interest of combining an analysis of property rights and public policies. These two types of rules constitute the classically identified alternatives called to respond to problems of environment overexploitation and to remedy the *Tragedy of the commons* identified by Garrett Hardin (1968). The present research particularly questions the social dimension of the regulation processes. Thus, this works highlights that effective regulation of natural area uses results from the interaction between three sources of regulation: nature protection policies, property rights and processes of social regulation.

The first stage of this work included a literature review as well as a methodological and conceptual investigation in order to embrace the complexity of the relations between the society and natural resources and the consequences of these relations in terms of a conception of "regulation and allocation modalities of natural resources".

The second stage of the present research aimed at highlighting the conceptions of the man/nature interactions and the ideologies pertaining to these interactions as well as their role in the elaboration of rules and intervention methods. This was done through an analysis of the processes of elaboration and implementation of legal rules (property right and nature protection policies) in France and in Mexico.

During the final stage, an analysis of two situations of exploitation regulation was conducted. One concerning the wetland of Brenne (Région Centre, France) and the other one concerning *cuenca del Río Tepalcatepec* in the state of Michoacán (Mexico). This analysis stresses the importance of "social regulation" modalities of the users of these areas. Indeed, we hightlight two main elements. On the one hand the application of legal rules needs elaboration of local rules of adaptation and adjustment. On the other hand, collective arrangements exist and govern the use of spaces and the resources they contain. The analysis of these two cases clearly demonstrates the growing significance of the processes of automation and territorialisation of regulation. These processes imply different local actors and produce conditions for territorial governance. Thus these processes can be analysed in terms of territorial institutional regimes in which the coherence of the implementation of legal rules is ensured by the local construction of institutional rules.

Key words: Natural areas, nature conservation, regulation, rules, property rights, public policies, France, Mexico

Table des matières

Remerciements 3
Résumé 5
Résumé en anglais 6
Table des matières 7
Liste des sigles 11
Liste des tableaux 13
Liste des figures 14
Liste des annexes 15
Introduction générale 16
Première partie Régulation des usages : quelles perspectives pour les espaces naturels ? 23
Introduction 24
Chapitre 1 - Les espaces naturels, des espaces construits socialement et politiquement 25
A - Rapports homme/nature et conception de la régulation des usages de l'espace : de la propriété à la protection 25
1 - De la jouissance à l'appropriation de la nature 27
2 - Appropriation, domination et exploitation 29
3 - De la protection de la nature 35
B - Les espaces naturels, des espaces construits socialement et politiquement 45
1 - Les espaces naturels, des espaces utilisés 46
2 - Les espaces naturels, des espaces demandés : les nouveaux usages de la nature 48
C - Réguler les usages des espaces naturels : action publique ou propriété ? 51
1 - La tragédie des biens communs : formulation du problème de la régulation des usages des espaces naturels 52
2 - Problématique : analyser les processus de régulation des usages des espaces naturels 55
Chapitre 2 - Analyser la régulation des usages des espaces naturels 62
A - Théorie des droits de propriété et régulation 63
1 - Théorie économique des droits de propriété 63
2 - Privatiser la nature : le « *free market environmentalism* », ... 71
3 - La théorie des ressources gérées en commun 76
B - L'Analyse des politiques publiques 85
1 - Protéger les espaces naturels, un objet d'action publique 85
2 - L'analyse des politiques publiques, théorie de l'Etat en action et boîte à outil 87
3 - Analyse des politiques publiques d'environnement 89

4 - Principales limites de l'analyse des politiques publiques 90
C - Le cadre d'analyse des Régimes Institutionnels de Ressources 92
1 - Intérêt de la combinaison des deux modes de régulation 92
2 - Présentation du cadre d'analyse des RIRN 93
3 - Limites et perspectives du cadre d'analyse des RIRN 101
D - Analyser la régulation sociale 103
1 - La question des institutions 104
2 - Représentation sociale et référentiel d'action 108
3 - Mise en œuvre des règles juridiques et production de règles sociales 111
E - Démarche de recherche 119
1 - Analyser les processus de construction des règles juridiques en France et au Mexique 119
2 - Les études de cas 120
Conclusion 122
Deuxième partie Processus de construction des cadres de régulation nationaux 124
Introduction : processus de construction des règles juridiques 125
Chapitre 3 - Droits de propriété et d'usage sur les espaces naturels : comparaison France-Mexique 128
A - La question du régime juridique de la propriété 129
1 - Droit de propriété, perspectives analytiques 129
2 - Les droits de propriété et l'utilisation des espaces naturels : comparaison France-Mexique 131
B - Régime juridique de la propriété en France 133
1 - Repositionnement historique et caractérisation des droits de propriété et d'usage . 133
2 - Droits d'usage et propriété 165
3 - Propriété privée vs droit d'usage : l'impossible propriété absolue 169
C - Régime juridique de la propriété au Mexique 174
1 - Construction des droits de propriété au Mexique 174
2 - La réforme agraire néo-libérale de 1992 184
D - Les régimes de propriété, construction idéologique et politique : comparaison France-Mexique 190
1 - Les régimes en France et au Mexique 190
2 - Propriété et idéologie politique 191
Chapitre 4 - Les politiques de protection des espaces naturels en France et au Mexique 196
A - Etape 1 : Gestion des ressources naturelles, antécédents de la politique de protection de la nature (-XXe) 198

1 - Les prémisses de la politique de protection de la nature en France 198
2 - Les premières tentatives de protection des ressources naturelles au Mexique..... 202
B - Etape 2 : Conservationnisme et sanctuarisation, les premières politiques de protection des espaces naturels..... 206
1 - Les premiers Parcs nationaux au Mexique (1917-1940)..... 206
2 - Une politique de protection d'objets remarquables en France (1906-1957) 210
3 - Abandon de la politique des parcs nationaux, retour de la gestion des ressources naturelles (1940 à 1970)..... 216
4 - Protection de zones : de nouveaux instruments pour une politique de protection de la nature renforcée en France (1957-1970)..... 224
C - Etape 3 : Emergence de l'environnement comme référentiel d'action publique : intégration et développement des politiques environnementales..... 229
1 - Développement de la politique française de protection des espaces naturels (1970-1995) 230
2 - Refonte et intégration du droit environnemental Mexicain à partir années 1970.... 244
3 - Une première colonisation du champ juridique par le champ environnemental : la LGEEPA de 1988..... 246
4 - Les programmes internationaux et les politiques de protection mexicaines. 251
D - Etape 4 : Usages durables et conservation de la Biodiversité : nouvelles perspectives pour les politiques de protection des espaces naturels 255
1 - La Biodiversité : changement de référentiel global..... 255
2 - Réforme de la LGEEPA 1996 259
3 - Les politiques européennes : MAE, Natura 2000 et la convention européenne du paysage..... 274
Conclusion..... 288
Troisième partie Etude de processus locaux de régulation des usages des espaces naturels 290
Introduction..... 291
Chapitre 5 - Espaces naturels, usages et régulation : le Cas de la Brenne des Etangs et de la Cuenca du Río Tepalcatepec 294
A - Introduction : l'apport des études de cas 294
B - La Grande Brenne, un espace naturel utilisé et protégé 296
1 - Interdépendance entre les usages de l'espace..... 298
2 - Histoire de la propriété en Brenne, du fief à la propriété privée 302
3 - Trajectoire de l'action publique liée à la protection de la nature en Brenne 308
C - La *Cuenca* du Rio Tepalcatepec (Mexique) 316
1 - Histoire de la structure de la propriété depuis la colonisation dans la Cuenca..... 321

2 - Recomposition de l'action publique au niveau de la *Cuenca* 324
Chapitre 6 - Configuration d'usages et dimension sociale de la régulation 332
Introduction 332
A - Arrangements autour des droits de propriétés et d'usages 334
1 - Droits de propriété et configuration d'usages 334
2 - Arrangements institutionnels au sein des propriétés : structuration des usages 335
3 - Arrangements institutionnels entre les propriétés : interdépendance entre les propriétés 345
B - Protection du patrimoine naturel : contrats et conventions de gestion 355
1 - Le modèle explicatif des services environnementaux 355
2 - Contrats de gestion : Natura 2000 et MAE 357
3 - Dispositif contractuel de l'Etang Massé 359
4 - Le « bail environnemental » de la Propriété des étangs Foucault 361
C - Zones naturelles protégées : entre qualification juridique de l'espace et régulation des usages 363
1 - Qualification juridique de l'espace et régulation des usages des espaces naturels.. 363
2 - La Zona Sujeta a Preservación Ecológica *Chorros del Varal* 366
3 - La Réserve naturelle de Chérine entre réglementation, gestion et contractualisation 372
Conclusion 397
Chapitre 7 - Gouvernance territoriale et régulation des usages au niveau des espaces naturels 398
Introduction 398
A - Gouvernance territoriale : Organisation et proximité 400
1 - Proximité et territoire 400
2 - Configuration d'acteurs et gouvernance territoriale 403
B - Le projet de territoire comme cadre de régulation des usages des espaces naturels.... 405
1 - Le PNR de la Brenne et régulation des usages 406
2 - Le projet Tepalcatepec : conception d'une politique locale de protection des espaces naturels 437
Conclusion 453
Conclusion générale 455
Annexes 488

Liste des sigles

ACNAT : Action Communautaire pour la Nature

ALENA : Accord de Libre-échange nord-américain

ANP : Aire Naturelle Protégée / *Areas Naturales Protegidas*

BLM : *Bureau of Land Management*

CAD : Contrat d'Agriculture Durable

CC : Code civil

CDB : Convention sur la Diversité Biologique

CG3P : Code Générale de la Propriété des Personnes Publiques

CGCT : Code général des Collectivités Territoriales

CNA : *Comisión National del Agua*

CNPN : Conseil National de la Protection de la Nature

CONABIO : *Comisión nacional para el conocimiento y uso de la biodiversida*

CONANP : *Comisión nacional de Áreas Naturales Protegidas*

CPR : Common-Pool-Resource

CR : Code rural

CRAE : Commission Régionale Agro-environnementale

CREN : Conservatoires Régionaux des Espaces Naturels

CTE : Contrat Territorial d'Exploitation,

DATAR : Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

DDE : Direction Départementale de l'Equipement

DGPN : Direction Générale de la Protection de la Nature

DGPNE : Direction Générale de la Protection de la Nature et de l'Environnement

DIREN : DIrection Régionale de l'ENvironnement

DNP : Direction de la nature et des paysages

DRAE : Délégués Régionaux à l'Architecture et l'Environnement

DRIRE : Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement

ENS : Espaces Naturels Sensibles

FME : *Free Market Environmentalism*

IAD : *Institutional Analysis and Development Framework*

IDHEAP : Institut des Hautes Etudes en Administration publique

INE : *Instituto Nacional de Ecología*

INEGI : *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*

LGEEPA : *Ley General del Equilibrio Ecologico y Proteccion al Ambiente*

LPO : Ligue de Protection des Oiseaux

MAB : *Man and Biosphere*

MATER : Mesure Agro-environnementale TERitorialisé

MNHN : Muséum National d'Histoire Naturelle
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
OET : *Ordenamiento Ecológico del territorio*
OGAF : Opération Groupée d'Aménagement Foncier
OLAE : Opération Locale Agro-Environnementale
ONF : Office National des Forêts
ONG : Organisation non gouvernementale
PD : *Policy Design*
PDRH : programme de développement rural hexagonal
PHAE : Prime Herbagère Agro-Environnementale
PMSEE : Prime de Maintient du Système d'Elevage Extensif
PN : Parc National / Parque Nacional
PNR : Parc Naturel Régional
PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement
POS : Plan d'Occupation du Sol
ProFePA : *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*
RIRN : Régime Institutionnel de Ressources Naturelles
RN : Réserve Naturelle
SAHOP : *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas*
SARH : *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidraúlicos*
SEDUE : *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*
SEMARNAP : *Secretaría de medio ambiente y recursos naturales y pesca*
SEMARNAT : *Secretaría de medio ambiente y recursos naturales*
SINAP : *Sistema Nacional de Áreas Protegidas*
SR : Système Régulatif
SRAE : Services Régionaux de l'Aménagement des Eaux)
SRH : *Secretaría de Recursos Hidráulicos*
SSCENR : Schéma des Services collectifs des Espaces Naturels et Ruraux
SUMA : *Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente*
TDENS : Taxe départementale pour les Espaces naturels Sensibles
TLC : Traité de Libre Commerce
UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature
UMA : *Unidades de Manejo, Conservación y Aprovechamiento de la Vida Silvestre*
UNESCO : *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*
WWF : *World Wide Fund for Nature*
ZICO : Zone d'Intérêt pour la Conservation des Oiseaux
ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique

Liste des tableaux

Tableau 1 : Les quatre principaux types de régimes de propriété. (Source : Gerber, 2005 : 75 ; Nahrath 2003 : 21 d'après Ostrom 1990; Bromley 1991; Kissling-Näf & Varone 2000a). *69*
Tableau 2 : Typologie des biens (Vallée, 2002 : 56 ; Devlin & Grafton, 1998 : 41) *70*
Tableau 3 : Conditions nécessaires au développement des régimes auto-organisés (Ostrom, 2000 : 34-35 traduction de Nahrath, 2003 : 75) *81*
Tableau 4 : les éléments centraux d'un RIRN (Nahrath, 2003 : 36) *94*
Tableau 5 : Les institutions dans les théories d'économies institutionnelles et néo-institutionnelles (d'après Chavance, 2007 : 104-105) *105*
Tableau 6 : Eléments définissant les règles juridiques (Kissling-Näf & Varone 2000 : 7). *125*
Tableau 7: Les différents types de biens communaux *156*
Tableau 8 : Distribution de terre entre 1915 et 1982 (source : INEGI d'après Humbert, 1994 : 45) *182*
Tableau 9 : Les différents types de propriété publique au Mexique *188*
Tableau 10 : Tableau comparatif des régimes de propriété français et mexicains *190*
Tableau 11 : Parcs nationaux mexicains de 1917 à 1940 (Simonian, 1999) *209*
Tableau 12 : Dispositif de protection des espaces naturels à partir des années 60 ..... *224*
Tableau 13 : Evolution des différentes formules gouvernementales pour le ministère en charge de l'environnement (1971-2007) *233*
Tableau 14 : Les différentes catégories d'Aires Naturelles Protégées dans la LGEEPA *262*
Tableau 15 : Surface et Nombre des différentes catégories d'ANP fédérales en 2007 (source CONANP) *265*
Tableau 16 : Evolution du nombre et de la superficie totale des UMA (1997-2007) (source : SEMARNAT) *266*
Tableau 17 : Quelques étangs et leur propriétaire *306*
Tableau 18 : Typologie des services environnementaux (Aznar, 2003) *355*
Tableau 19 : Types de zones et réglementation associée (source : Plan de gestion ANP Chorros del Varal) *370*
Tableau 20 : Gestion des étangs sur les années 2003, 2004 et 2005 (source Réserve Naturelle) *384*
Tableau 21 : Occupation des secteurs pâturés par les troupeaux en 2005 (source Réserve Naturelle) *387*
Tableau 22 : Eléments du plan paysage (source PNR, 1998) *419*
Tableau 23: Les commissions et leur champ de compétence (source PNRB, 2008) *433*
Tableau 24: Proposition de dispositif d'aires naturelles protégées *440*

Liste des figures

Figure 1: Dilemme du prisonnier (Source : Petit, 2002 : 36 adapté de Ostrom E. (1990 : 4) *54*
Figure 2 : Les sources de la régulation effective des usages *62*
Figure 3 : Champ de l'analyse d'un régime institutionnel de ressource naturelle (Nahrath, 2003 : 29) *95*
Figure 4 : La typologie des régimes sous l'angle de leur étendue et de leur cohérence (Nahrath, 2003 : 43) *98*
Figure 5 : Les modalités de régulations des usages au sein d'un RIRN. (Gerber, 2005 : 100 ; d'après Nahrath, 2003 : 48). *100*
Figure 6 : Les différentes trajectoires de régimes de ressources en Suisse (Nahrath, 2003 : 45) *101*
Figure 7 : Chronologie des régimes de propriété en France *134*
Figure 8 : Schéma récapitulatif des modes d'accession à l'espace (Librement adapté de Michel, 2003) *168*
Figure 9 : Aperçu historique de l'évolution des régimes de propriété au Mexique *174*
Figure 10 : Les étapes de la construction des politiques publiques de protection de la nature en France et au Mexique. *197*
Figure 11 : Evolution des surfaces intégrées dans le SINAP depuis sa création (source CONANP) *264*
Figure 12 : Réserves naturelles (Lepart & Marty, 2006) *271*
Figure 13 : Parcs nationaux (Lepart & Marty, 2006) *272*
Figure 14 : Parcs naturels régionaux (Lepart & Marty, 2006) *272*
Figure 15 : Localisation du site d'étude de la Brenne *296*
Figure 16 : Etang Massé et pêche de l'étang de Foucault (source : Bonnefond) *297*
Figure 17 : Troupeau de vaches Charolaises sur les étangs Foucault (source : Bonnefond) *298*
Figure 18 : Végétation sur des étangs en Grande Brenne (source : Bonnefond) *299*
Figure 19 : Observatoire (Etang Massé- source : Bonnefond) *301*
Figure 20 : Extrait de la carte de Cassini n° 31 le Blanc du XVIIIe (source IGN, 1999) *309*
Figure 21 : Espaces protégés en Brenne *313*
Figure 22 : Localisation de la Cuenca del Río Tepalcatepec et des sites *316*
Figure 23 : Vue de la partie montagneuse- Sierra Jalmich (source : Colmich) *317*
Figure 24 : Papillon Monarque (source : Bonnefond) *318*
Figure 25 : Elevage de bovins dans la Cuenca Tepalcatepec (Source : Bonnefond) *318*
Figure 26 : Culture de citronnier (source : Bonnefond) *319*
Figure 27 : Ancienne roue pour l'irrigation (source : Bonnefond) *320*
Figure 28 : Vue du nord de la Cuenca et du barrage de San Juanico (source : Bonnefond) *320*
Figure 29 : Zone d'Influence de la Commission Tepalcatepec (Source : Comisión del Tepalcatepec) *327*
Figure 30 : Distribution des droits d'usage possible sur les étangs *337*
Figure 31 : Distribution des droits d'usage sur les parcelles agricoles (culture et prairie) *339*
Figure 32 : Schématisation des différents domaines des usagers en Brenne *340*
Figure 33 : Organisation institutionnelle de l'Ejido *343*
Figure 34 : Localisation de l'ex-laguna de Guarachita (source INEGI) *346*
Figure 35 : Troupeau bovin dans la dépression humide de l'ex-laguna de Guarachita *347*
Figure 36 : Délimitation de la dépression humide de l'ex-laguna de Guarachita *347*

Figure 37 : Végétation de milieu humide dans la dépression de l'ex-laguna de Guarachita (source : Bonnefond) 348
Figure 38 : Répartition des droits de propriété dans la dépression humide de l'ex-Laguna Guarachita 349
Figure 39 : Répartition des participations financières entre les parties prenantes 350
Figure 40 : Exutoire curé de l'ex-laguna Guarachita (Source : Bonnefond) 350
Figure 41 : Surfaces défrichées sur les parcelles communales louées (source Bonnefond) 351
Figure 42 : Présentation schématique des services environnementaux (Aznar, 2003 : 92) 356
Figure 43 : panneaux d'indication du site de l'Etang Massé (photos M. Bonnefond, 2003) 360
Figure 44 : Photo du site de Chorros del Varal (source : Colegio de Michoacán) 367
Figure 45 : zonage au sein de l'aire naturelle protégée de Chorros del Varal 371
Figure 46 : Configuration d'acteurs de gestion de la Réserve naturelle de Chérine 374
Figure 47 : Arborescence (Arbre d'objectifs) du plan de gestion 2005-2014 de la RN de Chérine 381
Figure 48 : Toponymie de la Réserve Naturelle de Chérine (source : RN de Chérine) 383
Figure 49 : Troupeau de vache Casta et de chevaux Camarguais de la Réserve Naturelle de Chérine (source : Bonnefond) 385
Figure 50 : Réseau hydrographique et zone périphérique (source : RN de Chérine) 391
Figure 51 : Localisation des propriétés en convention (source : RN de Chérine) 392
Figure 52 : Plan de situation de l'Etang de Cistude et de la maison de la Nature et de la Réserve (source RN Chérine) 393
Figure 53 : Localisation des sites proposés pour l'extension de la RN de Chérine (source : RN de Chérine) .. 394
Figure 54 : Champ d'action du PNR de la Brenne (d'après Charte du PNR de la Brenne de 1997) 418
Figure 55 : Zonage du Parc Naturel Régional de la Brenne 420
Figure 56 : Zonages d'inventaire en Brenne 423
Figure 57 : Localisation schématique des périmètres des mesures agro-environnementales 425
Figure 58 : Poneys landais du PNR 428
Figure 59 : Périmètre des sites Natura 2000 en Brenne (source DIREN Centre) 429
Figure 60 : Restauration de Brandes (Landes à Bruyères) 430
Figure 61 : organisation de l'administration du PNR de la Brenne (source PNR de la Brenne) 432
Figure 62 : Schémas d'articulation entre réserves, corridors et réseaux patrimoniaux 441
Figure 63 : Zonage de l'OET de la Cuneca Tepalcatepec (Etat du Michocan, 2007) 445
Figure 64 : Exemple de panneau d'information et de sensibilisation (source : Colegio de Michoacán) 450
Figure 65 : Carte de localisation des 3 UMA's du projet Tepalcatepec (source : Colegio de Michoacán) 451
Figure 66 : Ecriteau à l'entrée d'une propriété privée (Barragan & al., 2008) 451

Liste des annexes

Annexe 1 : Politique de l'Etat du Michoacán en matière de protection de la Nature 488

Introduction générale

« L'objet de la recherche n'est plus la nature en soi, mais la nature livrée à l'interrogation humaine, est dans cette mesure l'homme ne rencontre ici que lui-même. »
Werner Heisenberg [1]

Cette recherche s'intéresse aux espaces naturels en ce qu'ils constituent des espaces appropriés et utilisés et des objets d'action publique. Nous entendons par espaces naturels, des espaces marqués par des qualités écologiques reconnues et des pressions anthropiques faibles. Espaces « relictuels » du développement industriel et de plus en plus « menacés » par l'activité humaine, les espaces naturels font l'objet d'une attention accrue de la part de la communauté internationale qui souligne, à juste titre, le caractère stratégique, vital et emblématique de leur conservation. En effet, durant ces cinquante dernières années, les sociétés humaines ont modifié les milieux naturels plus rapidement et plus profondément qu'au cours de toute période comparable de l'histoire de l'humanité[2] causant ainsi « *une perte substantielle de la diversité biologique sur la Terre, dont une forte proportion de manière irréversible*. »[3]. Il est acquis qu'il n'est pas d'espace naturel qui n'ait été transformé ou modelé par les activités humaines. Ces modifications sont la conséquence en grande partie des besoins toujours plus grands, tant technique que démographique, en espace, en matières premières, en nourriture, en eau douce, en énergie d'une humanité en plein développement.

Bien que déjà ancienne – au moins un siècle et demi – la question de la conservation des espaces naturels prend de plus en plus d'importance au niveau mondial avec la détérioration grandissante des écosystèmes. Dans cette perspective, le Sommet de la Terre de Rio et les déclarations et conventions qui en émanèrent, illustrent le développement de ces préoccupations dans le monde et l'évolution dans la conception de la conservation. La Convention sur la Diversité Biologique (CDB) de 1992 témoigne de l'importance d'intégrer les utilisations de la biodiversité dans la dynamique de conservation. La « *conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique* » sont au cœur de la CDB en encourageant d'abord *les signataires à* la mise en place de système de « *zones protégées ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique* » (Art. 8). Ensuite, elle les incite à adopter des « *mesures concernant l'utilisation des ressources biologiques pour éviter ou atténuer les effets défavorables sur la diversité biologique* », mais aussi à protéger et encourager « *l'usage coutumier des ressources biologiques conformément aux pratiques culturelles traditionnelles compatibles avec les impératifs de leur conservation ou de leur utilisation durable* » et à aider « *les populations locales à concevoir et à appliquer des mesures correctives dans les zones dégradées où la diversité biologique a été appauvrie* » (Ar. 10). Cette déclaration marque ainsi un tournant dans les conceptions de la conservation des espaces naturels car elle reconnaît la dimension utilisée de ces

[1] Extrait de La Nature dans la physique contemporaine
[2] Dans le rapport « Planète Vivante 2000 » le WWF établit que les écosystèmes naturels sur terre auraient décliné de 33 % au cours des 30 dernières années alors que la pression écologique exercée par l'humanité sur la planète aurait augmenté d'environ 50 % durant la même période. (WWF, 2000, *Living Planet Report 2000*, www.wwf.org)
[3] Rapport de synthèse de 2005 du groupe *Millenium Ecosystem Assessment.*

espaces, rompant définitivement avec le mythe de *Wilderness*, cette nature sauvage, vierge de toutes interventions humaines qui a persisté longtemps dans les conceptions de protection de la nature. Ces premières mesures de protection ont ainsi conduit à la « *sanctuarisation* » (Descola, 2008) de certains espaces excluant par là nombre d'utilisateurs de l'espace, en tête desquels les populations locales.

Ainsi, la question de la conservation des espaces naturels a d'abord relevé de l'intervention publique sous forme réglementaire, qui cherche à contraindre les comportements des usagers. Par ailleurs le problème de la conservation des espaces naturels est aussi formulé, par les sciences économiques, en termes d'allocation de l'espace. Certains auteurs pensent en effet que les solutions de marché sont à privilégier car elles permettent d'assurer une allocation efficace de l'espace. Le courant de l'écologie de marché ou *Free Market Environmentalism* s'inscrit dans cette perspective. Il prône la privatisation des biens naturels en argumentant que la dégradation des espaces naturels est le seul fait d'une mauvaise définition des droits de propriété (Falque & Massenet, 1997).

Se dessine ainsi à première vue deux alternatives, d'un côté l'Etat et la réglementation et de l'autre le *marché* et les droits de propriété. L'article « *The Tragedy of the commons* » de Garrett Hardin, paru dans la revue Science en 1968, incarne ce dilemme entre la solution du marché et la solution de l'Etat. Cet article expose les mécanismes conduisant à la destruction des biens naturels en prenant l'exemple d'une prairie ouverte à l'usage de tous, c'est-à-dire sans mode de régulation des usages. La conclusion de Hardin est qu'il est nécessaire de mettre en place un mode de régulation pour empêcher la détérioration des biens naturels, celui-ci pouvant prendre la forme de la privatisation de l'espace ou du contrôle des utilisations par une agence publique. Ainsi, il s'agit d'envisager la question de la conservation des espaces naturels selon le degré de centralisation (intervention publique) / décentralisation (droits de propriété) des décisions.

Cependant, le mode de régulation effectif des usages des espaces naturels est bien différent de ces deux idéaux-types car il mobilise des règles liées à la fois au régime juridique de la propriété et à l'intervention publique. Il existe dans les faits une large gamme de « formes hybrides » combinant à la fois des éléments d'intervention publique et de régulation marchande (Petit, 2002). De plus, il existe certaines situations de régulation qui s'appuient sur des règles d'allocation de l'espace reposant sur des mécanismes d'arrangements plus ou moins formels entre les usagers (Ostrom, 1990) contrairement à l'idée véhiculée par Garrett Hardin dans son article *The Tragedy of the Commons*. Notre recherche tente d'approfondir la compréhension ces processus dans leurs différentes formes : droits de propriété et d'usages, instruments de politiques publiques, conventions, arrangements institutionnels, etc. L'ensemble de ces règles peut être regroupé sous la notion de régulation.

Dans ces conditions, construire une problématique autour de la régulation des usages des espaces naturels implique de définir un cadre conceptuel adéquat. Pour cela, nous nous fonderons sur le cadre d'analyse des régimes institutionnels développés par l'équipe de P. Knoepfel (Knoepfel,

Kissling-Naef, Varone, 2001). Ce cadre d'analyse présente l'intérêt de conjuguer l'analyse des droits de propriété et d'usage et l'analyse des politiques publiques. Cependant, il s'agit aussi de prendre en compte les configurations d'usages et d'acteurs qui se structurent autour de ces règles, leur logique d'organisation et de fonctionnement (Duran, 1990 : 249). Pour cela, notre recherche a privilégié la notion de « régulation des usages », car elle permet de rendre compte à la fois des processus d'élaboration des règles ainsi que de leur capacité à réguler les pratiques. Cette notion nous permet de nous positionner au niveau des interdépendances entre les acteurs et les règles : les règles sont à la fois la contrainte et le produit des activités des acteurs (Giddens, 1987). La notion de régulation permet ainsi d'appréhender les phénomènes de la productivité institutionnelle de situations locales d'utilisation et de protection des espaces naturels, les modes de spatialisation du droit et la construction de règles locales spécifiques.

L'hypothèse principale de ce travail de recherche est que les modes effectifs de régulations varient en fonction de la configuration locale des usagers et des acteurs, de leurs arrangements institutionnels et de leur organisation territoriale.

Cette recherche s'est d'abord appuyée sur le cadre d'analyse des Régimes Institutionnels de Ressources Naturelles (Knoepfel, Kissling-Naef, Varone, 2001) qui correspond à la rencontre et à la combinaison de deux disciplines ayant contribué à l'analyse de la régulation des usages sociaux de l'environnement et des ressources naturelles. La première de ces approches est l'économie institutionnelle des ressources naturelles (Ostrom, 1990) et la seconde est l'analyse des politiques publiques de l'environnement (Knoepfel, 1992). Ce cadre d'analyse, dans la perspective de rendre compte des processus de régulations des usages de l'environnement naturel, se fonde sur deux postulats (Nahrath, 2003) : (1) la nécessité combiner l'analyse des droits de propriété et d'usages et des politiques publiques et (2) la volonté de dépasser la conception « sectorielle » des politiques environnementales.

Par régime institutionnel « *on entend la combinaison d'une part, de l'ensemble des politiques publiques régulant les usages d'exploitation et de protection d'une ressource naturelle et d'autre part, l'ensemble des droits de propriété (propriété formelle, droits de disposition et droits d'usages) s'appliquant à cette même ressource.* » (Nahrath, 2003 ; Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001)

Cependant, ce cadre d'analyse présente quelques limites au regard de notre problématique de recherche. D'abord, les nombreux travaux déjà réalisés à partir de ce cadre d'analyse ont une approche en terme de « ressources » (sol, air, eau, forêt, paysage, etc.) alors que nous souhaitons adopter une approche spatiale. Ensuite, ce cadre d'analyse se focalise d'abord sur les règles juridiques, leur étendue et leur cohérence. Or, nous inscrivons ce travail dans une perspective d'analyse de la régulation des usages qui n'inclut pas seulement ces règles mais aussi leur mise en application et leur articulation avec les règles et les normes sociales. Nous partons pour cela du simple constat que les règles de droit n'ont d'intérêt en termes de régulation que si elles sont effectives. Cette effectivité nécessite la production de règles ou normes secondaires d'application

(Lascoumes, 1990), qu'elles soient de l'ordre des politiques publiques ou des droits de propriété. Nous pouvons ainsi distinguer trois sources de régulation : droits de propriété et d'usages ; l'action publique et particulièrement les politiques de protection de la nature ; la régulation sociale.

La régulation des usages des espaces naturels peut être appréhendée comme une forme particulière d'action collective organisée. Elle peut être considérée comme le produit conjoint d'une régulation « hétéronome » issue du droit (politiques publiques et droits de propriété) et de régulations sociales locales qui s'expriment au travers de la capacité des acteurs locaux à produire des règles « autonomes » d'organisation et d'utilisation (Becerra, 2003 ; Ostrom, 1990 ; Reynaud, 1993).

Nous nous sommes ainsi appuyés sur le cadre des régimes institutionnels de ressources et afin d'analyser la dimension sociale, sur les concepts produits par la sociologie du droit, de l'action publique, la sociologie de la régulation sociale et la sociologie de l'action organisée. Tout abord, la sociologie de l'action publique permet de situer ce travail d'une part, dans une analyse en termes de « contraintes institutionnelles » et de « production normative continue » (Lascoumes, 1995) et d'autre part, dans une analyse en termes « d'arènes d'action » où se concrétise l'action publique et les droits de propriété. Ensuite, la mobilisation de la sociologie de la régulation sociale nous permet de positionner l'analyse au regard de la combinaison, de la rencontre des différentes sources de régulation (Reynaud, 1993), que sont les droits de propriété et d'usage, les politiques publiques et les normes et règles sociales. Enfin, la sociologie de l'action organisée nous permet de montrer comment les acteurs publics et les usagers produisent des formes de coopération et de coordination en vue d'intégrer leurs intérêts divergents pour produire un ordre social (Friedberg, 1993 : 10) réducteur d'incertitude. Ces trois corpus théoriques sont ainsi mobilisés pour leur capacité à produire des éléments d'analyse et des éléments explicatifs sur les processus d'élaboration et de mise en œuvre des règles juridiques d'une part et sur la production de règles et d'arrangements au niveau local.

Ce travail de thèse est réalisé en France et au Mexique. Le choix du Mexique a été essentiellement motivé par la présence de formes de propriété collective issues de la réforme agraire les *Ejidos* et de l'inscription de la recherche dans le projet d'échange franco-mexicain ECOS-Nord « *le territoire et ses constructions, regards croisés Mexique-France* ». Deux niveaux d'investigation ont été adoptés. Le premier a porté sur l'étude de l'élaboration et de la mise en application des règles juridiques au niveau national. Dans les deux pays, nous nous sommes attachés à montrer l'influence que les idéologies et les conceptions de la nature peuvent avoir sur la construction et le contenu des règles juridiques. Le second niveau d'analyse s'est appuyé sur la réalisation de deux études de cas, la Brenne en France et le Bassin du Tepalcatepec au Mexique. Ces deux études ont été retenues au regard de l'existence de mesures de protection et de projet de territoire incluant des objectifs de protection des espaces naturels. Sur chacun des sites, nous nous sommes efforcés d'analyser les différentes modalités de régulation des usages.

***

Le cheminement suivi par l'analyse structure le texte en trois parties et sept chapitres partant de la problématique de la régulation des usages des espaces naturels, en passant par l'analyse des règles juridiques, de leur élaboration, de leur contenu, pour finir par l'analyse de situations locales de régulation.

La *partie I* est consacrée à la problématique et au cadre d'analyse. Le *premier chapitre* situe la question des espaces naturels et de leurs usages au regard de l'histoire des rapports homme/nature et des utilisations afin d'aborder le questionnement sur la régulation des usages des espaces naturels. Nous montrerons aussi comment à partir de là, se pose la question de la régulation des usages de ces espaces. Le *deuxième chapitre* présente le cadre d'analyse mobilisé et les différents concepts qui le composent ainsi que la logique de leur articulation. Nous montrerons l'organisation du travail de recherche, avec ses différentes composantes analytiques.

La *partie II* est consacrée à l'analyse des processus d'élaboration et de mise en œuvre des règles juridiques au niveau national (droits de propriété et d'usage et politiques publiques de protection de la nature) au niveau national qui constitue la première étape de notre travail de recherche. Il s'agira de montrer les impacts des transformations institutionnelles et idéologiques sur les règles juridiques. Pour cela sera réalisé la reconstitution de la trajectoire historique de la création et de la mise en œuvre des règles juridiques, à travers l'exposé de l'évolution des droits de propriété d'une part (*chapitre 3*), et des politiques publiques de protection de la nature d'autre part (*chapitre 4*). Dans le *chapitre 4* nous avons présenté une périodisation de cette évolution permettant de repérer les moments de recomposition de l'action publique.

La *partie III* est consacrée à l'analyse de situation locale de régulation des usages. Les processus effectifs de régulation des usages sont intégrés dans la seconde partie de ce travail. D'une part, ces processus correspondent à la mise en œuvre des règles juridiques au niveau des usages des espaces naturels et d'autre part aux arrangements institutionnels produits localement mis en place pour adapter, mobiliser, ajuster, éviter la mise en œuvre de ces règles. Le *chapitre 5* rend compte des études de cas menées dans deux périmètres régionaux différents que sont la zone d'étangs de la Brenne en France et le Bassin du Tepalcatepec au Mexique. Ces études de cas ont pour objectif principal de repérer et de resituer les éléments de la régulation et ainsi d'apporter des éclairages sur les processus de régulation qui s'opèrent au niveau des deux territoires locaux.

Le *chapitre 6* propose d'analyser les arrangements institutionnels qui permettent l'application des règles juridiques, qu'elles soient de droit privé ou de droit public ; la coordination entre acteurs. Cette analyse rend compte de l'importance des configurations locales d'acteurs et d'usagers (Becerra, 2003) en matière de régulation. Nous entendons par configuration l'agencement des interrelations sur un territoire. L'intérêt de ce chapitre repose sur la mise en évidence de la capacité des acteurs locaux à déterminer l'effectivité des règles juridiques et donne ainsi une dimension locale à la régulation.

Le *chapitre 7* correspond à l'analyse de la gouvernance locale en matière de conservation et d'utilisation des espaces naturels. Nous appréhendons la gouvernance comme un mode de régulation qui permet la mise en cohérence au niveau local des règles d'action publique et qui traduit une certaine capacité d'« autonomie » des configurations d'acteurs locaux par rapport aux règles d'action publique de conservation des espaces naturels. Pour cela nous étudierons la construction et la mise en œuvre de deux projets de territoire ayant des objectifs de conservation des espaces naturels : la Charte du Parc Naturel Régional de la Brenne et le Projet Tepalcatepec.

La perspective comparative France/Mexique que nous avons adoptée révèle l'existence de ces mécanismes de régulation localisés et met en évidence leur complexité, c'est-à-dire à la fois leur autonomie et leur dépendance vis-à-vis des cadres juridiques nationaux. Ce travail montre notamment l'émergence de régimes institutionnels inscrits territorialement qui sont produits par la combinaison de la mise en œuvre des règles juridiques et des processus de production de règles locales.

Première partie Régulation des usages : quelles perspectives pour les espaces naturels ?

Introduction

> « Quand l'homme n'aura plus de place pour la nature, peut-être la nature n'aura t-elle plus de place pour l'homme. » Stefan Edberg

Aborder la question de la régulation des usages des espaces naturels ne peut se faire sans s'interroger non seulement sur ce qu'est un espace naturel et sur ce qui a produit ces espaces et mais aussi sur le contexte dans lequel s'inscrit la question de la régulation. Si « *il est désormais acquis qu'il n'est pas d'espace naturel qui n'ait été transformé ou modelé par l'action de l'homme* » (Becerra, 2003 : 24), les espaces définis comme naturels relèvent, par conséquent d'une construction sociale et politique de la valeur et de la différenciation entre ce qui est de l'ordre du naturel et ce qui ne l'est pas. Cette construction est le fruit de l'évolution des rapports homme/nature, tant dans leur conception que dans leur effectivité.

> « La « nature » est une construction sociale variable en fonction des sociétés et de leur histoire. » (Becerra, 2003 : 24)

Les questionnements actuels sur la conservation de ces espaces sont ainsi le fruit de dynamiques sociales et écologiques inscrites dans le temps et dans l'espace. La dégradation des espaces naturels par leur « surexploitation » est stigmatisée par la représentation, en termes de *Tragedy of th commons*, qu'en donné de Garett Hardin (1968) et l'alternative entre le *marché et l'Etat*. Cette représentation constitue le point de départ de nos réflexions.

Cependant, les modes empiriques d'allocation de l'espace sont assez différents de ces deux idéaux-types, car il mobilise des règles liées à la fois à l'intervention publique et aux droits de propriété et d'usages. Il existe un très large éventail de « formes hybrides » combinant à la fois des éléments d'intervention publique et de régulation par le marché de type droits de propriété. A cela se rajoute des situations de régulation basées sur des arrangements collectifs plus ou moins formels entre les usagers. Il s'agit dans notre démarche analytique de mobiliser les concepts et méthodes d'analyse susceptibles de nous permettre de comprendre ces phénomènes de régulation des usages. Le cadre d'analyse des « régimes institutionnels de ressources naturelles (RIRN) » présente une première réponse méthodologique car il permet de combiner une analyse en termes de droits de propriété et un analyse en termes d'action publique. Nous avons aussi interrogé la dimension sociale de la régulation, en mobilisant la sociologie et à partir du concept de « régulation sociale » (Reynaud, 1993).

Chapitre 1 - Les espaces naturels, des espaces construits socialement et politiquement

> « Tout nous incite à mettre fin à la vision d'une nature non humaine et d'un homme non naturel. » Serge Moscovici

La définition des espaces naturels repose, en effet, sur une conception très particulière de la nature qui est née en Europe au siècle des Lumières. Si cette conception « naturaliste » (Descola, 2005) est loin d'être partagée par l'ensemble des peuples de la planète, même si elle s'octroie une portée universaliste.

Cet « universalisme particulier » comme le dénomme Bruno Latour (1991 : 142) implique d'une part que les « *principes de protection de la nature issus du développement des sciences positives soient imposés à tous les non-modernes* » (Descola, 2008) et d'autre part impose un rapport d'appropriation de la nature comme bien public, patrimoine mondial. Ce rapport s'inscrit en porte-à-faux par rapport à la conception moderne dominante de la « propriété » de la nature, que François Ost appelle la « nature-objet ». L'universalisme de la protection des espaces naturels fait fi des particularismes locaux, imposant aux individus utilisateurs de ces espaces de se plier aux exigences protectionnistes de cet universalisme, les dépossédant de leur usage d'un espace devenu patrimoine commun.

Ainsi, l'histoire des rapports homme/nature, l'utilisation et la protection des espaces naturels sont parties-liées. Les figures de la nature appropriée et de la nature objet d'action publique sont liées à des processus de régulation des usages de la nature et des espaces naturels.

A - Rapports homme/nature et conception de la régulation des usages de l'espace : de la propriété à la protection

S'il est clair que « *depuis l'origine (…) l'homme transforme le monde qui l'entoure*» (Ost, 1995, p.30), cette transformation n'a pas eu les mêmes conséquences sur la nature au cours du temps. Plusieurs auteurs (Monod, 1962-1991 ; Barde, 1970 ; Passet, 1979-1996, Vallée, 2002) identifient trois grandes phases dans l'évolution des rapports homme/nature : la *symbiose*, la *rupture*, et la *réconciliation*. La première phase de *symbiose* marquée par une « *attitude de soumission* » (Passet, 1996 : 27) de l'homme à la nature. La rupture, dans un deuxième temps est suivie d'une seconde phase de *rupture* entre la nature et l'homme, marquée par une « *attitude de domination* » (Passet, 1996 : 28) à l'égard de la nature et enfin, d'une troisième phase de *réconciliation* marquée

par la « *recherche d'intégration* » (Passet, 1996 : 29) des activités humaines dans les dynamiques naturelles. S'il peut apparaître réducteur de diviser en phases l'histoire complexe et multiple des rapports homme/nature, il n'en demeure pas que les ces phases révèlent dans une certaine mesure « *la conception que les hommes ont pu avoir de leur relation avec la nature* » (Passet, 1996 : 27).

Chacune des phases peut alors être rattachées à des conceptions des rapports homme/nature qui sont à l'origine de modes de régulation particuliers.

La première phase, pourrait correspondre à une longue période de l'histoire de l'humanité, elle s'étend des origines de l'homme (surtout du néolithique) jusqu'au XVIIIe siècle. L'homme est soumis et dépendant de la nature, il s'adapte à son milieu dans des économies de subsistance où l'agriculture est prédominante. Les technologies sont rudimentaires (peu ou pas de mécanisation) et les activités humaines exercent peu de pression sur les écosystèmes. Dans cette perspective, l'ordre naturel est d'ordre divin et sacré. La notion de croissance économique est inexistante, les années fastes servent de réserves pour les années maigres. (Vallée, 2002 : 27)

La deuxième phase débute avec la révolution industrielle, quand la domination de l'homme sur la nature s'affirme. La maîtrise (apparente) croissante de la nature par l'homme conduit à une augmentation et une accumulation de richesses sans précédent, dans l'histoire de l'humanité. L'homme, de plus en plus, croit s'être affranchi des contraintes de la nature et cherche à la soumettre à ses besoins. Le savoir scientifique s'impose face à la religion. Ce savoir désacralise la nature et conduit à son exploitation pure et simple. Cette exploitation permet l'accroissement du bien être matériel mais est de plus en plus destructrice pour la nature. La nature est perçue comme inaltérable et inépuisable. Ce qui compte alors c'est la « croissance », le « développement », « l'accumulation de richesses ».

La troisième phase commence quand l'homme prend conscience des limites de ce rapport et des risques que la destruction de la nature induirait.

> « L'illusoire impression d'affranchissement de la nature fait alors place à la découverte de nouvelles dépendances. » (Vallée, 2002 : 27)

L'homme, pour garantir sa survie et celle de son environnement doit gérer, non plus de manière irraisonnable les ressources naturelles comme dans la seconde phase, mais comme un simple « usufruitier », comptable vis à vis des générations futures. Se profilent alors les notions nouvelles de protection, de sauvegarde de l'environnement, des paysages, du patrimoine naturel, de gestion des ressources naturelles ou encore de développement durable, qui sont autant de modèles de nouveaux rapports à la nature.

1 - De la jouissance à l'appropriation de la nature

La phase de l'histoire de l'humanité marquée par la « *symbiose* » dans laquelle règne « *un équilibre spontané entre l'homme et la nature par adaptation et résignation de celui-ci à celle-là* » (Monod, 1991) peut être mise en relation avec les modalités de régulation de la *propriété-jouissance* ou de la *propriété simultanée* (Ost, 1995 : 48 et 64). Cette forme de propriété était basée sur la régulation collective de l'ensemble des usages d'un même espace à partir de règles coutumières. Cette forme de propriété collective correspondait à de lents ajustements et adaptations des hommes à la nature. Elle se basait sur des usages modérés de la nature et sur leur cohabitation équilibrée constituant un « *réseau complexe de droits et d'obligations fixés par l'usage en vue d'assurer l'harmonie écologique et la solidarité interpersonnelle* » (Ost, 1995 : 51).

> « A l'état de dépendance vis-à-vis des forces naturelles, qui est celui des sociétés nomades, agricoles ou pré-industrielles, correspond, jusqu'à la fin du XVIIIe siècle, une certaine *attitude de soumission*. » (Passet, 1996 : 27)

L'homme est dépendant de la nature pour sa survie. Cette dépendance des sociétés envers la nature, s'exerce dans tous les domaines : « *dans leurs possibilités de survie liées à la plus ou moins grande générosité du milieu, dans la nature des énergies et des matériaux qu'elles mettent en œuvre, dans leurs rythmes de travail subordonnés à l'éternel recommencement des choses (l'alternance du jour et de la nuit, le retour des saisons…) ; les techniques de production, encore archaïques, ont un impact pratiquement nul sur la biosphère*. » (Passet, 1996 : 27)

1.1 - La nature comme modèle philosophique

La philosophie Grecque classique a cherché une morale dans la nature. Selon l'hypothèse « abominable » de F. Dagonet toutes les pensées des Grecs sur la nature (Larrère & Larrère, 1997b : 23), seraient le « reflet de leur impuissance ». Faute de la « contrôler » ou de la « dominer », les grecs ne pouvaient que proposer « soumission » ou « alliance » et ainsi chercher en elle ce qui leur manquait.

> « Comme les Grecs ne disposaient pas de nos moyens transformationnels, ils ne pouvaient que préconiser un pacte d'alliance avec la nature (vivante), s'en accommoder, se fondre en elle, l'accepter, faute de pouvoir ou la combattre ou même la modifier » (Dagonet, 1990 : 22)

Cependant, d'une part il ressort de la pensée grecque classique une consistance et une cohérence de la vision de la nature et ce dès les premières cosmogonies présocratiques (Larrère & Larrère, 1997b : 23). L'originalité de la pensée Grecque réside dans la recherche d'un modèle moral dans la nature, un modèle d'organisation de la société. L'ordre se trouve, pour les philosophes Grecs dans la nature et non dans le chaos de la société.

La nature devient alors l'*étalon* des philosophes antiques, sur lequel la société doit se baser pour s'organiser. (Strauss, 1954 : 99-100)

1.2 - La nature, la ressource première pour la science économique naissante

La science économique est la plus appropriée pour refléter un contexte historique et idéologique et ainsi illustrer nos rapports à la nature. Retracer l'évolution de la pensée économique permet de mettre en évidence les rapports entre les sociétés humaines et la nature. (Vallée, 2002 : 26)

> « L'évolution de la pensée économique est indissociable de celles des activités de transformations de la nature, elle reflète les relations que l'homme entretient avec l'environnement naturel et les conceptions qui les sous-tendent. » (Vallée, 2002 : 26)

L'économie en tant que science est jeune, ses fondateurs sont des modernes. (Baslé & Gélédan, 1993 : 1) En effet, ce n'est seulement qu'au XVIIIe que la science économique revêt un statut théorique et devient une discipline scientifique au sens de Descartes, autonome par son émancipation progressive vis-à-vis de la religion, de la politique et de la morale. (Vallée, 2002 : 27)

Dans la pensée physiocratique du milieu du XVIIIe siècle portée par l'économiste François Quesnay (1694-1774), popularisée par le Marquis de Mirabeau (1715-1789) et puis par Turgot (1727-1789), la terre (sous-entendu la nature), est la base de la production humaine, elle est perçue comme la seule source de richesses. (Vallée, 2002 : 28)

Mirabeau a résumé le credo des physiocrates par la maxime « *la terre est la mère de tous les biens* ».

A cette époque, l'économie est encore essentiellement agricole, la France est encore dans ce que René Passet appelle la « zone du minimum vital », dans la mesure où les besoins alimentaires sont prédominants. (Faucheux & Noël, 1995 : 65)

La soumission aux rythmes et aux lois naturelles marque la régulation des usages de l'espace. Les règles sont produites en fonction de ces rythmes et de ces lois, dans une relation de soumission et de dépendance. Cependant, même s'il ne le formule pas, l'homme est depuis « *le moment au moins où s'instaurent les premières civilisations agro-pastorales, engagé dans la voie d'une double transformation de la nature : transformation symbolique par le sens qu'il impose à son alliance avec le monde, mutation écologique résultant de sa manière très spécifique d'aménager les écosystèmes qu'il habite* » (Ost, 1995 : 29). La pensée moderne et la société industrielle ne feront que confirmer et formuler cette double transformation.

2 - Appropriation, domination et exploitation

L'*« histoire de l'humanité »* correspond à *« une suite d'adaptations sociales et technologiques »* qui ont permis d'accroître l'« efficacité » de l'utilisation de la nature. (Lévêque, *in* Lévêque et van der Leeuw, 2003 : 27). Le mode de relation qui sous-tend cette évolution est celui de la recherche de la « domination » de la nature par l'homme. Ainsi, *l'idée de domination* est déjà présente dans la période où l'homme se *résigne* à se soumette à *l'ordre naturel*. Cette idée est donc relativement ancienne, on la retrouve dans les religions monothéistes. *« Le désir d'une maîtrise et d'une domestication de la nature est probablement un vieux fantasme qui aura hanté les recoins de l'imaginaire collectif depuis des temps immémoriaux ».* (Bourg *in* Lévêque & van der Leeuw, 2003 : 66)

La révolution copernicienne, notamment avec Descartes puis la révolution industrielle, marquent un tournant qui conduit à une rupture entre homme et nature. La « domination » de l'homme sur la nature s'affirme dans la cosmogonie occidentale. La maîtrise (apparente) croissante de la nature par l'homme conduit à une augmentation et une accumulation de richesses sans précédent, dans l'humanité. Progressivement l'homme croit s'être affranchi des contraintes de la nature et cherche à la soumettre à ses besoins. Ce changement dans la conception des rapports homme/nature trouve son origine dans le renouveau de la philosophie et dans la révolution scientifique copernicienne.

> « Une attitude de domination s'affirme avec la première révolution industrielle, au cours de laquelle l'ordre des hommes semble vouloir s'imposer à l'ordre de la nature » (Passet, 1996 : 28)

La philosophie moderne, notamment celle de Bacon ou de Descartes, en plaçant le rapport de domination au centre de la conception de nos relations à la nature (Bourg, *in* Lévêque et van der Leeuw, 2003 : 66), amorce un changement profond des comportements humains envers la nature. La philosophie et le progrès *libèrent* la société de la nature, de l'ordre naturel.

Le développement de la science va faire de la nature un objet, scientifique d'abord, économique ensuite et ainsi conduire à son exploitation « pure et simple ». Le savoir scientifique s'impose face à la religion. Cette exploitation permet l'accroissement du « bien être » matériel mais est de plus en plus destructrice pour la nature. La nature est perçue comme inaltérable et inépuisable. Ce qui compte alors est la « croissance », le « développement », « l'accumulation de richesses ».

> « Avec la mise en place, à partir du XVIIe siècle, d'un nouveau rapport au monde marqué au coin de l'individualisme possessif, l'homme, mesure de toutes choses, s'installe au centre de l'univers, se l'approprie et s'apprête à le transformer » (Ost, 1995 : 47).

En deux siècles, le développement de l'industrie lourde, de la médecine, une démographie sans précédant, l'essor des villes, la transformation de l'agriculture vivrière en agriculture industrielle vont profondément modifier nos rapports à la nature, transformer les paysages, etc.

Avec le développement des sciences naturelles et des sciences non-téléologiques, les fondements de la théorie classique du droit sont mis à mal. (Strauss, 1954, p.153). Ces transformations de la société se fondent sur la philosophie *des Lumières* véritable terreau des sociétés modernes industrielles. Les philosophes qu'ils appartiennent au rationalisme (Descartes, Spinoza, etc.) et à l'empirisme du XVIIe siècle (Hobbes, Locke, etc.) ou aux Lumières (Rousseau, Diderot, etc.) et à l'idéalisme allemand (Kant, etc.) du XVIIIe siècle, vont se préoccuper de théoriser la société avec le « regard moderne », à partir des principes nouveaux de rationalité et de liberté. Emerge alors l'idée de « contrat social » qui fonde la vie en société et que nous aurions virtuellement passé collectivement et qui a permis à l'homme de quitter l'état de nature pour former la société. Cette formulation a pour conséquence de positionner l'homme « en dehors de la nature », la nature se trouve de fait exclue de ce contrat passé entre les hommes (Serres, 1990 : 62). Ainsi, certains des philosophes de cette époque vont situer l'origine du « Droit civil » dans un « Droit naturel », un droit tacite qui existait avant la vie en société. Ce courant philosophique peut se regrouper sous l'appellation de « *jusnaturalisme* ». De ce courant va naître l'idée de propriété individuelle et exclusive.

2.1 - De la propriété des hommes sur les choses

Dans la logique continuité de la philosophie politique classique, les modernes vont définir un dualisme dans la théorie du droit. Ils pensent qu'il y a deux droits : un droit naturel correspondant aux conditions naturelles des rapports humains et un droit positif correspondant à la vie en société civile. (Troper, 2003 : 6). Le droit naturel devient un droit virtuel. Hobbes fut le premier à tirer les conséquences de l'évolution de la science. Pour le fondateur de la philosophie politique moderne, l'état de nature est hypothétique et correspondrait à un état où se trouverait l'homme en l'absence de pouvoir légitime. (Macpherson, 2004 : 42). Dans les premiers chapitres (I à XVI) de *Léviathan* paru en 1651, Hobbes analyse la « condition naturelle » des relations inter-humaines, c'est à dire la manière dont les hommes se comporteraient en l'absence d'institutions politiques et de société civile. (Weber, 2003 : 25) Hobbes poursuit son discours sur le pacte social, qui va constituer l'évolution vers une société civile et un droit rationnel. On retrouve cette distinction dans toute la philosophie politique des modernes avec des variantes entre le mouvement libéral anglais et la philosophie des Lumières. Malgré leur diversité, les « doctrines » du contrat social identifient toutes l'individu comme le fondement de la société et de l'autorité politique. Ce qui ressort de ces différentes analyses est que la société « politique » n'est en rien un phénomène naturel. Elle est construite et volontaire. (Weber, 2003 : 28). Les différentes théories du contrat social, qui se développent de Hobbes à Kant en passant par Locke et Rousseau, se recoupent par « une conception juridique du monde ». Locke, à la suite de Hobbes, va baser ses réflexions sur la société sur l'idée de propriété.

La propriété pour Locke revêt un sens large car elle comprend la propriété de l'homme sur sa personne et sa vie et la propriété des biens, notamment des terres.

> « La *fin capitale* et principale, en vue de laquelle les hommes s'associent dans des républiques et se soumettent à des gouvernements, c'est *la conservation de leur propriété*. »[4]

Chez Locke, il y a une véritable théorie de la propriété. Ainsi, le travail de l'homme lui donne un droit de propriété sur les produits de ce travail. Il va même plus loin en justifiant la propriété de la terre elle-même. Ainsi, l'homme aurait un droit naturel de propriété sur la nature.

> « Mais à présent que *la propriété ne porte plus, au premier chef*, sur les fruits de la terre et les bêtes qui y vivent, mais sur la *terre elle-même*, […] il me paraît clair que cette propriété, elle aussi, s'acquiert comme la précédente. *La superficie de terre* qu'un homme travaille, plante, améliore, cultive et dont il peut utiliser les produits, voilà sa *propriété*. Par son travail, peut-on dire, il l'enclôt et la sépare des terres communes »[5]

Le consentement d'autrui n'est nullement nécessaire pour justifier de l'appropriation, puisque c'est par son travail que l'homme justifie sa propriété. Le gouvernement ne fait que garantir celle-ci. Cependant, Locke adjoint des restrictions à l'appropriation des produits de la terre et de la terre elle-même. La première restriction limite le droit de l'appropriation de l'homme à ce qu'il laisse aux autres. Il faut que ce qu'il laisse « *suffit aux autres, en quantité et en qualité* »[6]. La deuxième restriction est que l'homme ne doit pas gaspiller ou détruire ce qu'il s'est approprié par son travail. Enfin la troisième restriction limite la quantité de biens à ce qu'un homme peut se procurer par son travail. (Macpherson, 2004 : 333)

Contrairement à Locke qui met en évidence un droit naturel à l'appropriation, Rousseau nie que la propriété soit un droit naturel dans le *Contrat social*. Pour lui, la propriété et par la suite le droit de propriété sont une « conséquence » de la formation de la société politique, qui constitue le moyen d'échapper à l'état de nature. (Weber, 2003 : 45-46)

> « (…) il est impossible de concevoir l'idée de la propriété naissante d'ailleurs que de la main-d'œuvre ; car on ne voit pas ce que, pour s'approprier les choses qu'il n'a point faites, l'homme y peut mettre de plus que son travail. C'est le seul travail qui donnant droit au cultivateur sur le produit de la terre qu'il a labourée lui en donne par conséquent sur le fond, au moins jusqu'à la récolte, et ainsi d'année en année, ce qui faisant une possession continue, se transforme aisément en propriété »[7]

Avec l'idée d'acquisition de la propriété d'un sol, d'un bien par le travail, Rousseau tout comme Locke apporte une précision qui va se retrouver plus tard au cœur de la conception de l'individu et de la propriété dans les sociétés libérales, comme celle de la France du XIXe. (Savidan, postface, *in* Macpherson, 2004 : 575-576). Macpherson a appelé « individualisme possessif » cette conception de la propriété individuelle et exclusive. Par le biais du travail, les penseurs modernes

---

[4]Locke, *Deuxième traité du gouvernement civil*, Vrin, Paris, 1962, Section 124 (*in* Macpherson, 2004 : 327-328)

[5] *Ibid*, section 32 (*in* Macpherson C.B., 2004 : 334)

[6] *Ibid*, section 27 et 33 (*in* Macpherson C.B., 2004 : 333)

[7] Rousseau J-J., *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Folio essais, p. 103

de la philosophie politique vont établir un lien entre l'individu et le bien possédé, un lien entre la « propriété de soi », la « liberté » et la « propriété privée ». Cette vision de la propriété fut à l'origine de la sacralisation de la « propriété privée » par la déclaration des Droits de l'Homme de 1789, reprise dans le Code civil français de 1804. Portalis, un des concepteurs du Code civil, nous rappelant :

> Comment l'homme, « peut-il devenir propriétaire du sol, qui n'est pas son ouvrage, qui doit durer plus que lui et qui n'est soumis qu'à des lois que l'homme n'a pas faites ? [8]»

Sous la pression des théories libérales, on est passé en quelques siècles de l'usage en commun à la propriété exclusive (Ost, 1995 : 47) concrétisée par la révolution française. La libre disposition des choses dont on a la propriété devient essentielle dans ce rapport. L'homme dispose des choses, c'est le signe de cette maîtrise apparente. « Disposer des choses » dépasse leur simple détention ou appropriation car elle consacre le droit de l'*abusus*, c'est-à-dire d'abuser des choses jusqu'à la laisser dépérir ou même de la détruire (Ost, 1995 : 47). Ce changement trouve aussi sa source dans les théories économiques.

Les fondements libéraux de la propriété et du gouvernement sont aussi une nécessité pour les sciences économiques. Dès lors, celles-ci, à l'instar de la philosophie politique, vont mettre de côté la question de la nature et son utilisation pour se focaliser le marché. Les conceptions économiques des rapports hommes nature sont déterminantes quant aux comportements des individus et des sociétés vis à vis de la nature et de l'espace. Un lien ténu existe, tant en philosophie politique qu'en sciences économiques entre théorie et pratique, entre discours et action.

2.2 - Production et exploitation des ressources naturelles

Avec le début de l'industrialisation l'économie physiocratique et ses bases agricoles sont remises en cause (Passet, 1996 : 32), et avec elle le rapport de soumission à la nature, pour laisser place à une vision dominatrice de la nature dans la pensée économique classique.

> « Une attitude de domination s'affirme avec la première révolution industrielle, au cours de laquelle l'ordre des hommes semble vouloir s'imposer à l'ordre de la nature » (Passet, 1996 : 28)

L'école classique va se développer à partir de la fin du XVIIIe siècle en Angleterre point de départ du mouvement d'industrialisation. (Gélédan, 1993 : 89) Adam Smith (1723-1790), avec son *Enquête sur la nature et l'origine de la richesse des Nations,* en est l'initiateur. Elle va s'étendre sur la première moitié du XIXe siècle avec des auteurs comme Malthus, Ricardo, Stuart Mill en Grande-Bretagne ou encore en France, Jean Batiste Say et Bastiat. (Passet, 1996 : 33)

Ce courant s'est constitué à partir des réflexions d'Adams Smith qui lors d'un voyage décisif en France, découvre la pensée physiocratique dont il s'inspirera pour son premier ouvrage consacré à la science économique proprement dite[9]. (Gélédan, 1993 : 89)

Dans cet ouvrage, il va poser les bases du modèle économique classique, qui vont être à l'origine des théories de la *production*, de la *valeur* et du *marché*. La pensée libérale d'A. Smith va ainsi s'opposer aux mesures dirigistes, du courant du mercantilisme.

La théorie classique de la production accorde une place importante aux ressources naturelles. Car, les économistes classiques leurs reconnaissent implicitement un « rôle moteur », tant dans l'industrie que dans l'agriculture. La production, c'est l'extraction de matières premières et de denrées agricoles et leur transformation en objets d'usage. (Faucheux & Noël, 1995 : 66)

C'est le début du développement d'une économie de marché, la production se limite désormais de plus en plus aux facteurs du marché et non à l'exploitation de la terre, de la nature. Le capital devient le facteur limitant, qui limite la croissance : « *l'industrie de la Nation ne peut augmenter qu'à proportion de l'augmentation de son capital*[10] » (A. Smith *in* Passet, 1996 : 33) Alors que, le facteur naturel est considéré comme « *inaltérable* », « *indestructible* », « *impérissable* », il apparaît comme un « *bien libre, inaltérable par les activités humaines* ». (Passet, 1996 : 33)

Dès lors, une distinction est faite entre les ressources naturelles marchandes, qui ont une « *valeur d'échange* » et qui sont limitées en qualité et en quantité et les ressources naturelles libres, donc non-marchandes car délivrées gratuitement par la nature. Ces dernières vont donc être évacuées de la sphère économique, pour ne pas dire oubliées.

Au cours du XIXe, dans le même temps que se développe le libéralisme économique qui transforme les paysans en ouvriers, les premières critiques apparaissent, notamment avec Marx. Critiques qui parfois dénoncent les méfaits du « capitalisme » sur la nature (*Cf.* encadré ci-dessous).

---

[8]Portalis cité par Chantal Renoux-Zgamé, Les Origines théologiques du concept de propriété, Genève, Droz, 1987.

[9]Adam Smith, *La Richesse des Nations*, 1776.

[10] A. Smith, *La Richesse des Nations*, Livre IV, chap. III, 1776.

Le socialisme, critique d'un système qui exclut la nature

De la misère ouvrière du milieu du XIXe siècle naît un mouvement de contestation socialiste. Deux courants dénonçant les « méfaits » du système capitaliste classique vont ainsi se dégager, le courant, dit « humaniste », illustré par Sismondi et Proudhon et les courants dit scientifiques de Marx (1818-1883) et de Engels (1820-1895). (Passet, 1996 : 34)

Engels comme Marx ne dissocient pas le monde économique de l'ensemble des phénomènes naturels. Marx, sensibilisé par ses études d'agrochimie, décrit les destructions que la production provoque dans le milieu (Passet, 1996 : 35) :

« *La production capitaliste (…) perturbe le courant de circulation de la matière entre l'homme et le sol ; c'est-à-dire qu'elle empêche le retour au sol de ces éléments que l'homme consomme afin de se nourrir et se vêtir ; en conséquence, elle fait violence au conditionnement nécessaire à une durable fertilité des sols (…) En outre, chaque progrès de l'agriculture capitaliste représente un progrès, non seulement dans l'art de dépouiller le travailleur, mais dans celui d'appauvrir la terre ; toute amélioration temporaire de la fertilité des sols rapproche des conditions d'une ruine définitive des sources de cette fertilité.* »

« *Plus un pays établit la base de son développement sur la création d'une industrie moderne, comme par exemple les Etats-Unis, et plus le processus de destruction se poursuit à un rythme rapide. C'est ainsi que la production capitaliste, en développant la technologie et en réunissant dans un ensemble social l'action des divers processus, ne fait qu'épuiser les sources originaires de toute richesse : la terre et les travailleurs* » (Marx K., *Le Capital*, Livre I, Chapitre XV : « Grande industrie et Agriculture » in Passet R, 1996 : 35)

On voit bien dans les propos de Marx l'idée de destruction des milieux et des ressources naturelles. Il souligne l'importance des ressources naturelles dans « la combinaison productive où elles sont associées au travail », rejoignant par là la pensée des physiocrates (Vallée A., 2002 : 30).

« *L'homme ne peut point procéder autrement que la nature elle-même, c'est-à-dire il ne fait que changer la forme des matières. Bien plus, dans cette œuvre de simple transformation, il est encore constamment soutenu par des forces naturelles. Le travail n'est donc pas l'unique source de valeurs d'usage qu'il produit, de la richesse matérielle. Il en est le père, et la terre, la mère* » (Marx, le Capital, Livre I).

Cependant, la pensée socialiste ne s'imposera pas, en ces termes, par la suite. De nombreux exemples de « déficiences » environnementales des systèmes socialistes serviront, en effet, à alimenter le système de justification de la promotion de la propriété privée comme modalité exclusive de régulation par le courant du *Free Market Environnmentalism.*

2.3 - Des ressources illimitées et gratuites

Dans les années 1870, l'économie classique voit ses instruments se retourner contre elle et trouve alors contrainte de réviser sa théorie pour sauver sa doctrine libérale. En effet, les socialistes vont remettre en cause les conclusions du libéralisme à partir de la théorie libérale de la valeur et du travail de Ricardo. (Passet, 1996 : 36) Cette remise en cause va conduire au développement de la pensée néo-classique qui va progressivement *oublier* les ressources naturelles non rares du champ économique. La théorie néo-classique va s'attacher à l'étude de « *l'allocation optimale des ressources rares entre usages alternatifs* », là où l'économie classique se concentrait sur l'étude de la production et de la reproduction des richesses (Vallée, 2002 : 31).

La conception « moderne » des relations homme/nature a conduit l'homme à oublier[11] la nature que l'on croit désormais domestiquée et illimitée. Les premiers problèmes liés à l'industrialisation

[11] Cf. *le Contrat Naturel* de Michel Serres, Ed. F. Bourin-Julliard, Paris - 1990

se font jour : pollution des eaux, de l'air, destruction des forêts, etc., problèmes qu'une nouvelle science, l'écologie dénoncera plus tard. L'ère de la « crise écologique » commence. L'homme va alors s'apercevoir du caractère limité de la planète, de la terre et des ressources naturelles.

3 - De la protection de la nature

Quand l'homme prend conscience des limites du rapport moderne à la nature, avec la destruction de nombres d'éléments de nature et les risques que cela induit pour lui, un cap est franchi. (Vallée, 2002 : 27)

> « L'illusoire impression d'affranchissement de la nature fait alors place à la découverte de nouvelles dépendances. » (Vallée, 2002 :27)

En effet, les excès liés aux activités humaines vont conduire à une nouvelle phase, celle de la *réconciliation*. L'homme retrouve la nature, celle qui ruine « *tous ses efforts de domestication* ». (Bernard, *in* Renard & al, 2000)

> « Or nous voici en face d'un problème causé par une civilisation en place depuis maintenant plus d'un siècle, elle-même engendrée par les cultures longues qui la précédèrent, infligeant des dommages à un système physique âgé de millions d'années, fluctuant et cependant relativement stable par variations rapides, aléatoires et multiséculaires, devant une question angoissante dont la composante principale est le temps et spécialement celui d'un terme d'autant plus long que l'on pense globalement le système. » (Serres, 1990 : 55)

Problèmes de pollution, épuisement des stocks de ressources naturelles, catastrophes naturelles, destruction de la forêt tropicale, etc., les dommages à la nature sont tels que « *l'écologie devient un problème de société, un enjeu politique ensuite, un terrain réglementaire enfin* » (Ost, 1995 : 89). Les pouvoirs publics ont voulu « *assurer une protection* [à la nature] *que la propriété et le marché s'étaient révélés incapables d'assurer à eux seuls* » (Ost, 1995 : 103).

Les premières mesures de protection de la nature mises en œuvre vont consister à interdire nombre d'utilisations de certains espaces considérés comme relevant de la nature-vierge et sauvage (*Wilderness).*

3.1 - Le mythe de la *Wilderness* et les premières réserves de nature

Les colons débarquant sur le continent américain perçurent la nature comme un « *milieu hostile et dangereux* » qu'ils devaient « *affronter, conquérir, mettre en valeur* » (Larrère & Larrère, 1997b : 183). R. Nash (1973) a ainsi montré que le « puritanisme » des colons américains avait donné une dimension quasi-religieuse à la haine de la nature sauvage, symbole des « forces du mal ». Cependant, au cours du XIXe siècle avec la publication de nombreux récits de voyage qui célèbrent la nature sauvage, on assiste à une inversion des valeurs, tout du moins pour les

populations citadines. La nature sauvage « *de détestable devient admirable* », elle est dorénavant vue comme « *une nature intacte que l'homme n'a pas encore souillée* » et qu'il convient d'un point de vue moral de préserver (Larrère & Larrère, 1997b : 184). Le mythe de la *Wilderness,* de nature-vierge et des grands espaces sauvages était né.

La première réserve naturelle de l'époque moderne, le Parc de Yellowstone est créé en 1872 dans le nord des Montagnes Rocheuses par des élites urbaines désireuses de protéger « des paysages d'une sublime sauvagerie » (Descola, 2008).

Cependant, si « *le mythe américain exalte le pionnier* » (Larrère & Larrère, 1997b : 186), il occulte les amérindiens. En effet, le Parc du Yellowstone, bien que se situé lors de sa création sur les territoires de chasse traditionnellement utilisés par des peuples amérindiens, (Shoshone, Bannock et les Nez Percé), « *est souvent présenté comme ayant été vide d'Indiens lors de sa fondation, la légende officielle voulant que ces derniers aient éprouvé une peur superstitieuse des nombreux geysers qui font la réputation du Parc*. » (Descola, 2008) Or, il n'en est rien, puisque un groupe d'environ 400 Shoshones résidait de façon permanente dans le périmètre du parc. Il fut déplacé *manu militari* après sa création vers une réserve indienne par le National Park Service[12]. Ainsi, au nom de la protection de la *Wilderness*, des populations indiennes autochtones et utilisatrices des grands espaces sauvages « *furent exclues, expulsées des premiers « parcs nationaux » américains* » (Larrère & Larrère, 1997b : 186).

Le mythe de *Wilderness*, cette nature sauvage préservée de l'homme, fonda l'idéologie des premières mesures de protection de la nature. Les populations locales furent condamnées à « *sévèrement limiter leurs usages de ces espaces où elles vivaient souvent depuis plusieurs siècles, voire à les abandonner complètement* » (Descola, 2008).

La *Wilderness* des grands espaces américains, Montagnes Rocheuses, *Sierras* californiennes, etc. relevait de la « *construction de l'imaginaire national et dans la légitimation de l'expansion* » américaines (Descola, 2008). Le tourisme dans les parcs nationaux fut d'ailleurs rapidement installé afin de montrer *« le caractère distinctif de la nature américaine et donc du peuple qui avait reçu de Dieu la charge de s'en occuper* » (Descola, 2008).

La *Wilderness* servira à la mise en place de Parc nationaux dans le reste du monde et notamment dans les empires du Royaume-Uni et de la France « *avec des motivations assez proches de celles qui avaient été à l'origine des réserves naturelles aux Etats-Unis* », notamment d'offrir au « *tourisme national et international le témoignage de ce que furent les milieux naturels, notamment forestiers* » et d'imposer la puissance coloniale à des populations indigènes. Les Européens interdisaient « *certains usages réputés destructeurs de ces mêmes milieux* » à ces populations qu'ils s'étaient fixés « *pour tâche d'éduquer* » (Descola, 2008).

---

[12] Voir, pour plus de détails, Nabokov P. & Loendorf L., *Restoring a Presence: American Indians and Yellowstone National Park*, University of Oklahoma Press, 2004

Un grand mouvement de « sanctuarisation » des espaces naturels fut ainsi lancé dès la fin du XIXe à travers le monde. Cette dynamique répondant à une demande sociale d'espace naturel grandissante avec le développement des villes.

Si la protection de la *Wilderness* s'est « exportée » non sans mal en Amérique du Nord et du Sud, en Australie, en Afrique et en Asie, elle le fut plus difficilement dans l'Europe rurale moins enclin à se représenter la campagne comme un espace sauvage. Cependant, les sociétés à commencer « *par les plus industrialisées d'entre elles, se sont dotées d'une politique de protection de la nature* » (Larrère & Larrère, 1997b : 186). Celle-ci toutefois était plus basée sur l'idée de « *valeur intrinsèque* » de la nature que sur l'illusion d'une nature inviolée. Celle-ci s'appuie sur la reconnaissance de certains milieux à être protégés en tant qu'habitats d'une espèce menacée. « *Il s'est agi de protéger des espèces menacés, des milieux rares et des habitats, mais aussi des paysages* » (Larrère & Larrère, 1997b : 186). Ces politiques apparaissent avec l'émergence de l'écologie scientifique doublée de son pendant politique.

3.2 - L'écologie, de science à mouvement social

L'écologie comme science a été dès sa création plus ou moins liée au problème de dégradation de la nature. Le terme écologie est crée en 1866 par Haeckel, pour désigner l'étude des habitats naturels des espèces vivantes.

> « Dans des sociétés en plein bouleversement, où l'expansion industrielle saccage déjà l'environnement en maintes régions, les hommes interrogent le monde, et ils s'interrogent eux-mêmes sur les conséquences de l'exploitation de la nature » (Deléage, 1991 : 61)

Le contexte de dégradation de la nature favorise « *l'approfondissement d'interrogations scientifiques fondamentales dans tous les domaines* » (Deléage, 1991 : 61) Ainsi, l'écologie est avant tout une science de l'observation et non une science expérimentale au sens stricte. L'écologie des écosystèmes ne se revendique plus seulement des sciences de la vie dont elle est issue historiquement, mais aussi des sciences de la terre. L'écologie est composée de deux domaines : l'écologie des écosystèmes et la biologie des populations. L'écologie des écosystèmes transcende les découpages académiques classiques, ce qui est tout à fait original comme discipline au sein des sciences de la nature. La notion d'écosystème est posée par Tansley dès 1935. Toutefois, ce n'est qu'à partir de 1970 que l'écologie prend toute sa dimension scientifique. Nombre d'articles scientifiques de haut niveau, de colloques et d'ouvrages de synthèse sont consacrés à l'analyse des systèmes écologiques. (Drouin, 1991) L'analyse des écosystèmes s'appuie sur les théories des systèmes, de la complexité et de l'auto-organisation. La définition de Tansley (1935) est souvent reprise sous la forme : « écosystème = biocénose + biotope ». Le biotope étant le milieu de vie, l'habitat de la biocénose correspondant à l'association des espèces interactives (Biocénose) dans ce milieu et avec ce milieu. Au-delà de ce concept, cette discipline dispose d'un arsenal conceptuel très riche et élaboré et met en œuvre des méthodes analytiques,

expérimentales et comparatives utilisant des techniques de plus en plus sophistiquées : télédétection, analyse isotopique, etc.

Toutefois, l'écologie scientifique à mesure qu'elle se développe, elle acquiert un autre sens au milieu des années 1970. Le terme écologie désigne alors « *un mouvement de défense du milieu naturel et de l'environnement* ». (Becerra, 2003 : 28) Ainsi, discipline scientifique et mouvement social sont désormais liés (Drouin, 1991 : 22) et nombre de scientifiques sont amenés à dénoncer la destruction des écosystèmes, la disparition d'espèces.

La *Deep Ecolgy* : quand la nature devient sujet :

Dans son livre « La Nature Hors le Loi » F. Ost (1995) identifie le courant philosophique de l'écologie radicale porteuse d'idées en rupture totale avec les schémas coperniciens et humanistes puisqu'il propose le renversement qui consiste à faire de la nature un sujet de droit. C'est la figure de la « nature-sujet » (Ost, 1995 : 154). Ainsi, le courant de la *Deep Ecology* qui se développe dans le seconde moitié du XXe siècle, « *surtout aux Etats-unis, mais compte des représentants importants en Norvège, en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Australie, et plus récemment, en France* » (Ost, 1995 : 152), alimenté par de nombreux auteurs, issus de différentes disciplines, mais aussi de poètes.

« *Elargir le cercle est, en effet un des mots d'ordre les plus constants du mouvement* » (Ost, 1995 : 155)

Outre la critique du cartésianisme et de ses conséquences, il prône d'une part, pour les plus « radicaux » un « retour à la nature », à l'état de nature de l'homme, et d'autre part, la reconnaissance du statut de « sujet » à la nature, ce qui, traduit en termes juridiques lui donne la capacité d'ester en justice. Cette dernière « revendication » est portée en France par des auteurs comme M. Serres ou B. Latour, pour lesquels il s'agit de redonner une place à la nature dans le fondement de notre société, le contrat social et l'organisation gouvernementale. Ainsi, M. Serres (1990) propose de passer « un contrat naturel » avec la nature pour compenser l'oubli de la nature dans le contrat social. De son côté B. Latour (1999) propose de mettre en place un « parlement des non-humains ».

Des associations de protection de la nature ainsi que de nouvelles tendances politiques « écologistes » apparaissent « un peu partout dans le monde pour dénoncer la dégradation des milieux naturels et la disparition d'espèces animales et végétales, les dégâts du progrès industriel (comme la catastrophe de Seveso en 1976), les politiques nucléaires ou les projets de réalisation des grandes infrastructures » (Fernandez, 1999 : 44, cité par Becerra, 2003 : 29).

A partir des années 1970, les interrogations se portent notamment sur le devenir de la protection des espèces, espaces naturels et plus largement sur la pérennité des ressources naturelles au niveau de la planète. L'espèce humaine prend conscience des limites de cette planète (Deléage, 1991 : 268).

3.3 - Le temps des remise en cause économiques

Les sciences économiques se sont intéressées aux problèmes d'environnement quand ceux-ci ont commencé à prendre de l'ampleur au XXe siècle. Elles n'ont appliqué que tardivement le concept néo-classique de *rareté* aux ressources naturelles renouvelables, perçues jusqu'alors comme « *gratuite et illimitée* » (Barde, 1992 : 23 ; Vallée, 2002 : 34-35). Cet intérêt tardif trouve son explication dans la construction même de l'économie.

> « La nature a longtemps été perçue comme une ressource inépuisable de ressources gratuites, qu'elles soient ou non de nature biologique. Mais depuis quelques décennies les Hommes, tout en constatant la raréfaction de ces ressources, ont pris conscience de l'importance économique des biens et services que les écosystèmes leur procurent » (Levêque & Mounolou, 2001 : 184).

Si les ressources naturelles sont déjà présentes dans les premières réflexions économiques (école physiocratique), elles sont très vite sorties du champ de l'analyse avec le développement de la théorie néoclassique, pour y revenir ensuite. (Faucheux et Noël, 1995 : 64-74)

L'économie néoclassique repose sur deux paradigmes ou concepts premiers : l'*agent* et les *biens*. (Godard *in* Jollivet, 1992 : 198) Le champ de l'économie a une vision *utilitaire* des choses. L'*utilité* est admise de façon générale comme une fonction de satisfaction des agents. Cette satisfaction sous-tend une relation de préférence que l'agent établit avec le bien. (Godard *in* Jollivet, 1992 : 198) Ainsi, la science économique va chercher les mécanismes conduisant à la meilleure efficacité dans le mode de répartition et d'allocation des biens entre agents. L'allocation des biens dérive de la combinaison des droits individuels initiaux et du jeu d'échanges volontaire, cette combinaison assurant le niveau de bien être collectif ou de richesse le plus élevé. Au cœur de cette analyse se trouve donc la *rareté*, qui va exprimer la tension qu'il y a entre des « moyens limités et des besoins supposés eux illimités ». (Godard *in* Jollivet, 1992 :198) Les besoins sont satisfaits par des biens ou des services qui ne deviennent économiques que si « la rareté les contraint » (Vallée, 2002 : 34) La prise en compte dans le champ économique des biens va dépendre de leur *qualité*, de leur *quantité,* finalement de leur *rareté*.

Définition des objets de l'économie de l'environnement et des ressources naturelles

Au regard de l'analyse économique (néoclassique) des ressources naturelles et de l'environnement, les « biens et services naturels » présentent un certain nombre de particularités auxquelles correspondent les concepts suivants (Faucheux & Noël, 1995) :

- On désigne par « ressources naturelles » l'ensemble des biens qui ne sont pas productibles par l'homme.

- Les « effets externes » ou « externalités » désignent les interdépendances entres agents économiques affectant les fonctions et les objectifs de ces derniers sans qu'il y ait échange volontaire de biens marchands.

- Les « biens collectifs » désignent des biens pour lesquels la consommation n'est pas exclusive, c'est à dire que plusieurs agents peuvent consommer le même bien sans inconvénient, ou pour lesquels il n'est pas possible de définir des droits d'usages exclusifs.

Ainsi, l'entrée dans le champ économique des ressources naturelles comme l'eau, l'air, la biodiversité, ou de manière plus générale les « biens naturels », comme le paysage, va s'opérer avec l'identification de leur caractère *limité*. Un bien est économique dès lors qu'il répond aux deux critères de *rareté* et d'*utilité*. Le sol fut considéré rapidement comme une ressource rare faisant partie du champ économique, du fait de son caractère « limité » indiscutable. Les ressources eau, air, quant à elles, sont apparues dans le champ économique avec la dégradation de leur qualité (phénomènes de pollution), qui provoquait des problèmes sanitaires et économiques. Or le but de l'économie, vue comme « *science de l'administration des ressources rares* », est de faire en sorte que ces ressources ne soient pas dégradées, gaspillées, mais au contraire, utilisées le

plus « *efficacement possible* ». (Vallée, 2002 : 34). Ce sont alors développées des théories économiques (néoclassiques) de gestion des ressources naturelles et des problèmes d'environnement.

> « Alors que leur rareté s'accroissait rapidement du fait de la pression croissante exercée par les activités économiques sur le système écologique, les ressources d'aménité –qualité de l'air, de l'eau, l'espace, le silence, la beauté des paysages- et la possibilité pour les écosystèmes de préserver leur qualité grâce à leur capacité d'assimiler les déchets continuaient à être gaspillées en l'absence de mécanisme de contrôle de leur utilisation. La prise de conscience tardive de cette méconnaissance de leur rareté croissante est à l'origine du développement de l'économie de l'environnement au début des années 1970. » (Vallée, 2002 : 34-35)

Malgré une interdépendance évidente au regard de leur objet, S. Faucheux et J.-F Noël (1995) distingue les deux champs de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Ainsi, l'économie des ressources naturelles va établir les règles d'utilisation optimale des ressources prélevées dans l'environnement alors que l'économie de l'environnement va s'attacher au problème des rejets et autres effets engendrés par les activités économiques. Fondamentalement néoclassiques, ces théories s'inscrivent dans un paradigme mécaniste. (Faucheux & Noël, 1995)

La crise écologique généralisée et croissance zéro

La « crise environnementale » ou « crise écologique » moderne est à la fois un fait qui peut être caractérisé et un problème social et politique. S'il fallait définir la crise environnementale, on parlerait des nombreux dommages, dégradations qui atteignent notre « environnement » et dont nous sommes à l'origine.

« *Qu'est-ce que la crise environnementale ? Une multitude de dommages précis, de pollutions localisées, de dangers identifiés, mais aussi des catastrophes exemplaires (Seveso, Bhopal, Tchernobyl, la « mort de la mer d'Aral », les « marées noires ») et jusqu'à la probable menace qui pèse sur nos ressources (érosion de la diversité biologique, déforestation des régions tropicales) ou sur notre vie (déchirure de la couche d'ozone, effet de serre, etc.)* » (Larrère & Larrère, 1997a : 7)

Cette crise en faisant naître l'« environnement », correspondait pour certains auteurs, comme McKibben à la fin de la nature[13] en tant que telle.

Une des premières réponses à l'échelle mondiale face à cette crise généralisée fut la « croissance zéro » prônée par le Club de Rome. Le rapport du Club de Rome sur « les limites de la croissance » en 1972 ouvre la voie à la constitution d'une écologie politique au niveau international, dans le contexte de la préparation de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement à Stockholm. Les prévisions catastrophistes (effondrement du système mondial au cours du siècle suivant) de ce rapport mettaient en cause les problèmes concernant la « protection de la nature » et prônaient une « croissance zéro ». Au début des années 1970, le Club de Rome met l'accent sur la raréfaction des ressources naturelles et s'interroge alors sur les « limites de la croissance économique » pour prôner la « croissance zéro ».

« *L'approche suivie, avec les modèles planétaires régionaux utilisés, et avec les données existantes, met en lumière les effets probables d'une croissance exponentielle, à "structures et comportements économiques constants*". » (Ollagnon, 1998 : 11)

Ainsi, le Club de Rome dénonce « le mode de gestion économique dominant dans le monde, parce qu'il repose sur une exploitation "minière" de la nature qui conduit à un prélèvement excessif des ressources naturelles par l'homme, lequel s'est auto-accéléré du fait de la "société de consommation" des "trente glorieuses" » (Ollagnon, 1998 : 11). Les prospectives du Club de Rome ainsi que celles du MIT[14] « concluent à l'urgence de la "croissance zéro", avant l'épuisement des ressources. » (Ollagnon, 1998 : 11)

[13] Bill McKibben, *The End of Nature*, Random House, New York, 1988.
[14] Forrester: Urban dynamics 1969 et Meadow: Limits of growth 1972

Tout au long de leur développement les sciences économiques sont allées dans le sens d'une *formalisation* de plus en plus poussée de son langage en mettant à profit les progrès des mathématiques. Elle utilise l'analyse et le traitement statistique de données collectées le plus souvent sur de grandes échelles. (Godard *in* Jollivet, 1992 : 198-199).

Ainsi, de nombreux outils de *gestion* ont ainsi été développés à partir de modèles formalisés, comme les *taxes*, les *quotas*, les *licences* et *permis*, les *subventions*, les *normes*, les *droits de propriété*, les *marchés de droits*. (Faucheux & Noël, 1995)

> « Le statut de ces spécialités reste débattu : l'effort d'adaptation de l'outillage économique à ces objets ne concerne-t-il que la phase de construction et de test des modèles empiriques ou des modèles d'interprétation, sans toucher au noyau théorique, ou bien nécessite-t-il un changement théorique plus profond ? Cette question se pose toujours de manière controversée à propos des ressources naturelles renouvelables et de l'environnement. » (Godard *in* M. Jollivet, 1992 : 199)

L'économie (néoclassique) de l'environnement, quant à elle, constitue un champ théorique qui va s'organiser autour des concepts *d'effets externes* ou *externalités*, de *bien collectif* ou encore de *bien commun*. Ces concepts représentent des cas particuliers de « *faillite du marché* ». (Faucheux et Noël, 1995 : 177)

L'économie de l'environnement va se développer en s'appuyant sur une conception *circulaire* de l'interaction entre l'homme et la nature. L'environnement offre des *services* à la société qui peuvent être évaluables, en retour les hommes transforment l'environnement, ce qui, en contraignant les décisions d'autres agents, constitue une *externalité*. Les modèles de gestion produits par l'économie de l'environnement ont pour objet d'inciter à un *usage efficient des services naturels* et à la *compensation des externalités* (Vallée, 2002).

La bioéconomie et l'économie écologique

Face à l'ajustement de la théorie néoclassique, d'autres corpus théoriques furent développés. Nous pouvons ainsi citer les courants, assez proches, de la *bioéconomie* (Passet, 1979 ; Faucheux et Noël, 1995) et de l'*économie écologique* (Constanza & *al.*, 1997). La bioéconomie[15] va s'appuyer sur les principes de la *systémique* issus de la *thermodynamique* pour qualifier le système économique et le repositionner dans la biosphère. L'économie écologique, s'appuie sur les sciences écologiques et sur l'idée de services fournis par les écosystèmes[16]. L'économie écologique a servi de base aux travaux du *Millennium Ecosystem Assessment* entre 2001 et 2005.

En termes économiques, la gestion des espaces naturels se pose à partir de la notion *biens communs* environnementaux, à partir de laquelle s'oppose l'idée de *privatisation* des biens environnementaux du courant *free market environmentalism* et l'idée de l'intervention publique. Ces réflexions partent de l'article de Hardin (1968) *the tragedy of the commons.* S'inscrivant dans le paradigme de *l'individualisme méthodologique*, Hardin démontre que les comportements

[15] Voir l'ouvrage de René Passet, *L'économique et le vivant*, Ed. Economica, 1996.
[16] Voir l'article de "*The value of the world's ecosystem services and natural capital*" paru dans la revue Nature en 1997 de Robert Constanza (& *al.*).

individuels face à un bien commun, en l'occurrence, une prairie, conduisent inéluctablement à la surexploitation de ce bien et à sa destruction.

3.4 - Protéger les espaces naturels : une dynamique internationale

Jusqu'au milieu du XXe siècle, la représentation dominante est celle de la nature vierge et sauvage, « *Wilderness* ». Suivant cette représentation, la protection de la nature est limitée à une politique de conservation de sites considérés comme symboliques de l'état « sauvage » de la nature. C'est la logique des Parcs Nationaux Américains. Ces interventions répondent à une logique de « sanctuarisation » qui consiste à « mettre sous cloche » des sites et d'en exclure presque toutes les activités humaines. Cette conception de la protection relève du courant « conservationniste ». La création, en 1948, de l'Union Internationale pour la Protection de la Nature (UIPN) soutenue par l'UNESCO marque une étape importante. Cette organisation non gouvernementale, avait pour but, entre autre, de promouvoir la protection de la nature « sauvage ». En 1956, l'UIPN change d'appellation pour devenir l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), afin de répondre aux critiques qui considéraient l'appellation « protection » considérée comme « *limitée et rétrograde* ».

La conception anglo-saxonne de la conservation correspond, en effet, à « *une intervention sélective visant à réguler les dynamiques naturelles que l'on veut protéger* » (Jollivet, 1992 : 324), et permet par là, de rompre avec l'approche « conservationniste » originelle et sa logique « muséiste » de la protection de la nature (Becerra, 2003 : 31-32).

> « L'UICN développe alors son action à partir de l'idée que l'utilisation des milieux naturels et de leurs ressources doit être rationalisée en fonction d'objectifs de sauvegarde de leurs fonctions naturelles mais aussi en tenant compte de leurs fonctions socio-économiques. » (Becerra, 2003 : 32)

La nécessité de multiplier les espaces protégés s'impose au niveau mondial à partir des années 1960. Ces espaces protégés sont de plus en plus humanisés, les porteurs de la protection de la nature admettant la présence d'activités humaines au sein des zones protégées, dans la mesure où elles sont « compatibles » avec les objectifs de conservation. Cette nouvelle conception de la protection est « entérinée » par la conférence de Stockholm sur l'environnement humain de 1972.

Cette conférence avance les concepts d'« écodéveloppement » et de « gestion raisonnable » (principe 13 de la déclaration du 16 juin 1972) pour mettre l'accent « *sur la nécessité d'harmoniser le développement économique et la gestion de la nature.* » (Becerra, 2003 : 32) Cette conférence débouche sur le Programme des Nations Unies sur l'Environnement (PNUE) ainsi que sur le programme « *Man And Biosphere* » de l'UNESCO qui aura une certaine influence dans le monde sur l'élaboration des politiques publiques de protection de la nature. Il s'agit dans ces programmes de lancer une politique de conservation des ressources ainsi que la conservation des zones naturelles.

Dans les années 1960 sont adoptées aussi de multiples conventions, traités et accords bilatéraux (Romi, 1997 : 32) relatifs à la gestion et la protection de la nature – espèces et milieu– : Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale (1971) ; Convention de Bonn (1979) sur la conservation des espèces migratrices, Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe (1979), etc.

Les origines du développement durable[17] : la protection des espaces naturels

La première utilisation de l'expression de développement durable se situe en 1980 dans un document intitulé « *La stratégie de la conservation mondiale- La conservation des ressources vivantes au service du développement durable* ». Ce document fut produit par deux O.N.G., l'Union internationale de conservation de la nature (UICN) et le WWF, conjointement avec le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). (Brunel, 2004 : 29) La notion de développement durable voit le jour dans le cadre de la conservation de la nature et dans la perspective d'allier conservation et développement.

Ce terme fut repris dans le Rapport dit « Brundtland » de 1987[18] dans le but de rechercher un compromis entre la satisfaction des besoins économiques essentiellement actuels et la conservation des potentialités de l'environnement.

« *Le développement durable, c'est s'efforcer de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures* » (Rapport Brundtland, 1987)

Depuis les années 90, le développement durable fut mis à l'agenda des politiques publiques dans de nombreux pays développés.

En 1980, la publication du document sur la « *stratégie mondiale de la conservation des ressources vivantes au service d'un développement durable* » par l'UICN promeut la participation du public à la mise en place de la préservation de la « biodiversité ». Avec la conférence de Rio (1992) sur la conservation et la gestion des ressources naturelles et le développement, il y a une réaffirmation de la nécessité d'articuler problématiques écologiques et développement économique. La Conférence de Rio marque ainsi une nouvelle étape « *dans la consolidation d'une politique mondiale de protection de la nature dans la mesure où les pays signataires s'engagent à prendre des mesures visant à intégrer dans l'ensemble de leurs politiques, des objectifs de conservation de la biodiversité* » (Becerra, 2003 : 34-35). Le concept de biodiversité est mis en avant et tente d'appréhender la complexité de la nature et de ses utilités potentielles ou avérées.

***

La domination puis la dégradation de la nature ont eu pour conséquence l'émergence de l'objet « espace naturel », comme une manifestation de la « crise écologique » qui frappe la modernité[19].

---

[17] Voir pour plus de précision sur les origines historiques et conceptuelles de la notion de développement durable les Thèses d'Aurélien Boutaud (2004) et de François Bertrand (2004).

[18] Publié par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement en 1987, le Rapport « Notre Avenir à Tous ». Il fut nommé Rapport « Brundtland » du nom de la présidente de la commission, la Norvégienne Gro Harlem Brundtland.

[19] Nous utilisons les termes « moderne » ou « modernité » pour désigner à la fois, la « période récente » de nos sociétés et d'autre part son expression en termes de conception des rapports homme/nature, c'est-à-dire l'asymétrie entre l'homme (sujet) et les non-humains (objet) (Latour, 1991 : 23). Nous sommes conscients du caractère polysémique de ce terme, nous en resterons à ce qu'il désigne dans notre cadre, le rapport à la nature qui émerge des révolutions scientifiques, philosophiques, puis industrielles, qui fait de l'homme, un sujet et de la nature, un objet.

Mais, la reconnaissance tant scientifique, que sociale, politique et économique des espaces naturels « utilisés » est relativement récente. Cette « nouvelle » conception des espaces naturels tranche avec la conception de la *Wilderness* qui considérait les espaces naturels comme des espaces « vierges » de l'intervention de l'homme. Cette conception trahissait déjà « une demande de nature » et un besoin de « conservation ».

Dans une construction qui mêle conceptualisation et matérialité, les espaces naturels sont le produit d'une différenciation entre le monde de l'« artificiel », dans lequel l'homme a organisé et aménagé l'espace en fonction de ses activités et le monde du « naturel ». Ces espaces émergent de la modernité d'abord comme produit de la « séparation » homme/nature, puis comme « rescapé » des conséquences de la surexploitation de la nature. Ils se différencient des autres espaces comme des îlots sur lesquels les conséquences matérielles de la modernité furent réduites et qui sont aujourd'hui identifiés à ce titre en vue de leur conservation.

B - Les espaces naturels, des espaces construits socialement et politiquement

Les espaces naturels sont des objets hybrides les définis Bruno Latour (1991). C'est-à-dire qu'ils ne sont pas « strictement » naturels ou strictement « artificiels », strictement du domaine de la « chose-en-soi » de Boyle ou des « hommes-entre-eux » de Hobbes (Latour, 1991 : 40). Mais ils résultent d'une hybridation des deux, rompant ainsi avec le travail de « purification » entamé par les penseurs « modernes » (Latour, 1991 : 78). Replacés dans une perspective historique, les espaces naturels conviennent ainsi, d'être appréhendés comme des espaces utilisés.

Il existe un lien d'interdépendance entre les espaces naturels et les activités humaines, entre la nature et les hommes. Ce lien d'interdépendance peut être interprété grâce à la notion de *co-évolution*. Nous définissons la co-évolution comme une dynamique conjointe qui conduit la nature et les écosystèmes à s'adapter aux activités humaines et inversement. Cette notion renvoie donc à l'idée d'équilibre et de stabilité tout en intégrant une dimension dynamique. Ainsi, nous pouvons dire que les activités transformatrices des hommes ont modifié les dynamiques naturelles des écosystèmes, et inversement que le fonctionnement des écosystèmes contraint les hommes dans leurs activités. Cette interrelation fait système.

> « Ainsi l'homme médiéval, défricheur et créateur d'étangs, a certainement été un acteur de diversification, donc d'enrichissements naturalistes, par rapport à la forêt hercynienne. » (Lebreton, 1988 : 21)

Dans les volumes de la Méthode[20], Edgard Morin aborde la complexité des relations homme/nature avec une approche systémique en parlant d'abord de « double mouvement », puis de relation circulaire, puis de « spirale ». Pour cela il établit une boucle conceptuelle, une boucle spirale (qui évolue dans le temps) qui unit la société et la nature. Toujours dans cette perspective du lien étroit qui unit nature et société, Serge Moscovici dans son Essai sur l'histoire humaine de la nature (1977), montre comment l'homme, au cours des siècles n'a eu de cesse de bouleverser la nature.

Cette interdépendance est fortement liée aux capacités techniques des humains et à leurs représentations sociales. En effet, pour qu'il y ait co-évolution, il faut que le lien d'équilibre soit maintenu et que l'une des parties n'évolue pas au détriment de l'autre.

---

[20] Morin E., 1977, La Nature de la nature (t. 1), Le Seuil, Nouvelle édition, coll. Points,
Morin E., 1980, La Vie de la vie (t. 2), Le Seuil, Nouvelle édition, coll. Points,
Morin E., 1986, La Connaissance de la connaissance (t. 3), Le Seuil, Nouvelle édition, coll. Points
Morin E., 1991, Les Idées (t. 4), Le Seuil, Nouvelle édition, coll. Points,
Morin E., 2001, L'Humanité de l'humanité (t. 5), 1. L'identité humaine, Paris, Le Seuil
Morin E., 2004, L'Éthique complexe (t. 6), Le Seuil

L'expression de cette interdépendance entre le monde social et le monde écologique fut l'objet de l'invention de concepts plus ou moins opérationnels. Par exemple, nous pouvons citer les notions de « *éco-socio-système* » (Mermet, 1992), de « *géosystème* » (Bertrand & Beroutchachvili, 1978), d'« *anthroposystème* » (Lévêque & *Van der Leeuw*, 2003) ou encore de « nature-projet » (Ost, 1995). Ce qui rassemble ces notions est le fait qu'elles tendent à intégrer les dimensions sociales et écologiques.

> « L'idée de gestion effective, qui précise la relation entre un système social et un écosystème, évoque immanquablement le mot-programme d' « éco-socio-système ». (…) Il a le mérite de souligner l'importance théorique et pratique de prendre l'humain en compte dans l'étude de l'écologie, et d'inclure l'étude des ressources et des milieux de vie dans la réflexion sur les sociétés. » (Mermet, 1992 :74)

Si la plupart des auteurs qui proposent ces notions vont avoir tendance à adopter une posture anthropocentrique, les écosystèmes étant une des composantes du système économique ou une représentation sociale. Cependant, d'autres adopteront une posture éco-centrique ou bio-centrique, en intégrant l'homme comme composante « bio-physico-chimique » d'un système naturel. (Mermet, 1992 : 75). Cette alternative, anthropo-centrique ou bio-centrique fait de plus en plus l'objet de débats notamment sur la remise en cause du modèle cartésien d'organisation du savoir disciplinaire[21]. Sans rentrer plus avant dans ces débats, nous nous placerons intentionnellement d'un point de vue « anthropo-centré », afin de cadrer au mieux à notre problématique.

1 - Les espaces naturels, des espaces utilisés

L'histoire des rapports nature-société, comme nous l'avons montré dans la première section de ce chapitre est d'abord marquée par la soumission à la nature. Les sociétés qui subissaient les éléments naturels et exploitaient ses ressources pour l'agriculture, la pisciculture, la sylviculture, la chasse et la pêche. Ces deux dernières sont devenues principalement des usages récréatifs dans les pays occidentaux.

Ce rapport homme/nature, bien que marqué par la soumission aux lois naturelles, n'empêchait pas la transformation des milieux naturels à des fins utiles pour l'homme (Barouch, 1989). Ces transformations vont devenir de plus en plus marquées au fil du développement des techniques. En effet, les innovations technologiques et les changements dans les représentations sociales de la nature ont permis « *d'utiliser la nature avec une efficacité toujours croissante en réglant artificiellement les systèmes perturbés par des travaux d'irrigation, d'assèchement, de construction, de canaux, de plantations, etc…* » (Fromageau *in* Cadoret, 1985 : 210).

[21] *Cf.* par exemple la Méthode de E. Morin

Ainsi, la logique « technico-utilitaire » quant à l'utilisation des espaces naturels va donner lieu, en fonction des types d'usages (agricole, piscicole, chasse, pêche, etc.), à une pluralité de pratiques et de représentations de la nature et de l'espace.

Toutefois, si les activités humaines transforment les espaces naturels en fonction de leur pratique, ces espaces et les écosystèmes qu'ils supportent obligent à leur tour les activités humaines à une adaptation. Ainsi, dans les espaces naturels, utilisations traditionnelles et écosystèmes ont des rapports d'interdépendance.

Les recherches menées par Bernard Picon (1978, 1988) sur la Camargue ou celles de Geneviève Bedoucha sur la Brenne montrent le lien qui existe entre les sociétés et les techniques qu'elles mettent en œuvre et les fonctionnalités et caractéristiques des milieux naturels.

Selon Bernard Picon, « *les conditions naturelles structurent les rapports entre les hommes et suscitent une compétition souvent conflictuelle pour l'appropriation et l'aménagement de l'espace* » (Picon, 1978 : 16). En Camargue, « *la compétition pour la gestion de l'eau a structuré les rapports entre les principaux usagers : les saliniers d'une part, les agriculteurs, éleveurs et riziculteurs d'autre part. Bernard Picon montre comment la pacification de ces conflits s'est traduite sur le plan écologique par un certain équilibre hydrologique*. » (Becerra, 2003 : 25)

Nous le verrons plus bas, les activités liées à l'utilisation des espaces naturels renvoient aux droits d'en user, d'en faire l'exploitation. Ces droits sont bien sûr juridiques, mais le plus souvent, ils revêtent une dimension sociale forte car ils sont revendiqués « *au nom de la tradition, d'une identité locale collective ou de la culture locale*. » (Becerra, 2003 : 25) En cela, l'exemple du Val d'Allier (Département de l'Allier) est particulièrement révélateur des appropriations sociales (Bonnefond, 2003). La mise en place de la Réserve Naturelle du Val d'Allier a conduit dans les années 1990 à un conflit mobilisant une dimension identitaire forte (Bonnefond, 2003), allant jusqu'à la constitution d'une association des « usagers du Val d'Allier » revendiquant le droit de disposer de cet espace, relevant pourtant du Domaine Public Fluvial[22]. Cette association regroupait, dans une logique d'exclusion/inclusion les riverains et utilisateurs au sens large de cet espace. Elle fut soutenue par la Chambre d'Agriculture de l'Allier dans ses démarches juridiques contre le décret de réserve naturelle et la délimitation du domaine public fluvial.

Ainsi, « *malgré la transformation des conditions de leur activité, les diverses catégories d'usagers du milieu naturel cultivent une « mémoire » et des savoirs techniques* » (Becerra, 2003 : 25). Savoirs qu'ils définissent comme des « savoirs écologiques » (Drouin, 1991 : 23), dans le sens où selon les « usagers eux-mêmes », « *c'est grâce à eux et à leur travail que le milieu naturel est ce qu'il est aujourd'hui* » (Bonnefond, 2003)

Cette culture de l'action collective et du lien à la terre, cette dimension sociale des usages de l'espace et de la nature renvoient à des formes d'appropriation et d'utilisation de l'espace. Dans

[22] *Cf.* les travaux de Nathalie Lewis sur les appropriations du domaine public fluvial par les riverains

l'esprit du paysan mexicain, le social et l'identitaire se rattachent à la pratique. Ainsi, les formes collectives d'appropriation et d'utilisation des terres agricoles mises en place par la Révolution Mexicaine « conditionnent » les pratiques agricoles. On retrouve aussi ces dimensions dans l'extrême « politisation » de la société mexicaine. En France, les « us et coutumes » définissaient des règles de « bonne pratique collective » dans les communautés villageoises à la fin du XVIIIe siècle. Le maintien de celles-ci après la Révolution fut difficile (*Cf.* Infra). Ces règles basées sur des droits d'usages régulaient les rapports entre les différents usagers d'un même espace. Dans ce système, « *chacun était responsable de la pérennité des ressources naturelles comme de l'harmonie sociale communautaire toute entière* » (Fromageau *in* Cadoret, 1985 : 212). « *Ainsi, la conservation de la nature était assurée par ses propres usagers au sein de systèmes économiques cloisonnés.* » (Becerra, 2003 : 26). Aujourd'hui, la conservation des espaces naturels est directement liée au maintien des activités humaines traditionnelles et à leur organisation.

2 - Les espaces naturels, des espaces demandés : les nouveaux usages de la nature

La « demande en espaces naturels » et plus largement la « demande de nature » de nos sociétés rend compte du développement de certains « besoins récréatifs », « contemplatifs » et « esthétiques » ressentis par les populations urbaines de plus en plus coupées de ces espaces (Becerra, 2003 : 26). En effet, l'expansion urbaine, l'apparition d'un milieu de plus en plus artificialisé et la surexploitation des ressources naturelles sont le terreau de cette nouvelle demande. Ainsi, comme nous l'avons vu plus haut, les espaces naturels sont avant tout des produits de la modernité, tant d'un point de vu factuel qu'en termes de représentations sociales et politiques. A partir 60-70, le succès des idées écologistes va faire des espaces naturels, des espaces recherchés et demandés par toute une frange de la population urbaine, périurbaine et de plus en plus rurale. En effet, le monde rural ne se limite plus aujourd'hui, à la population agricole, mais comprend de plus en plus de nombreuses autres catégories sociales diversifiées, la plupart d'origine urbaine (Jollivet, 1992 : 360). En effet, « *les campagnes sont en train de cesser d'être avant tout l'espace agricole et l'espace des "sociétés paysannes"* » (Jollivet, 2001 : 239), pour devenir des espaces de nature, des espaces d'environnement. Ainsi, «*penser environnement, c'est donc penser rural et c'est penser le rural en tant que nature. C'est sur cette base que l'on peut dire que la référence à l'environnement redonne sens, redonne un sens nouveau, au rural* » (Jollivet, 2001 : 294). Ce sens nouveau passe par des usages nouveaux.

Cette demande en espaces naturels est caractéristique des sociétés occidentales contemporaines et traduit « une quête de l'épanouissement personnel qui trouve un moyen d'expression dans de nouveaux usages de la nature ou dans le retour à des usages traditionnels. » (Becerra, 2003 : 26) Ces nouveaux usages « ludiques et récréatifs » de la nature et des espaces naturels peuvent revêtir un caractère sportif ou culturel, les pratiques « associées à la visite et à la jouissance » d'un espace naturel peuvent être « *individuelles ou collectives, privées ou se dérouler dans le cadre d'un*

véritable service public » (Becerra, 2003 : 26). Du voyage organisé à la visite dominicale en famille, en passant par l'exploration individuelle, les formes sociales des ces usages sont multiples et très diversifiés, selon le lieu et selon les usagers. D'autre part, dans ces espaces, comme nous le verrons dans les chapitres suivants, la dimension « public » est déterminante. En effet, que ce soit dans l'optique de la mise en place d'une gestion, d'une protection ou de la valorisation touristique, la collectivité publique est fortement présente dans ces espaces.

Les « nouveaux » usages des espaces naturels sportifs consistent à utiliser le cadre « naturel », tant sur le plan technique qu'esthétique, pour la pratique de sports dit de nature : vélo tout terrain, randonnée, ski, etc. Quant aux usages de type culturel au sens large, il s'agit d'aller « découvrir » l'espace et ce qu'il offre, notamment en termes d'observations naturalistes, ou de « petit patrimoine »[23]. Mais, ces usages et pratiques ont « *surtout, pour la masse des usagers, une fonction thérapeutique (se reposer, « s'oxygéner ») qui traduit le besoin de compenser les pressions de la vie urbaine*. » (Becerra, 2003 : 26)

> « Les espaces naturels, agricoles ou forestiers sont des lieux où s'exercent toutes sortes d'activités de loisirs. Le VTT, la randonnée, l'équitation, l'escalade, la moto verte, etc., se pratiquent en forêt, en montagne, en bord de mer mais aussi dans la campagne banale sur les chemins, en bordure des champs et des bois. » (Michel, 2003 : 14)

Ces usages récréatifs des espaces naturels, qui étaient jusque là l'exclusivité de l'aristocratie, se sont développés au XIXe siècle dans la bourgeoisie de ville « *avec l'essor du tourisme et de la villégiature* », pour s'étendre, avec les congés payés des salariés à partir de 1936, « *à une large partie de la population urbaine* » (Bertho-Lavenir, 1999 *cité par* Becerra, 2003 : 27). Ces « nouveaux » usages vont être fortement liés au monde associatif, avec des associations nationales comme le Turing club de France, le Club alpin français, la Ligue de protection des oiseaux, ou des associations locales, comme nombre de sociétés naturalistes, etc. Ce monde associatif en développement revendiqua très tôt, « *un accès libre aux espaces ruraux, aux sites et aux paysages remarquables, tout en exigeant des mesures de conservation* » (Becerra, 2003 : 27).

Les concepts de « milieu naturel », d'« écologie », d'écosystème puis de biodiversité diffusés à partir de la seconde moitié du XIXe siècle (Drouin, 1991 ; Deléage, 1991) contribuent à l'essor de cette « demande en espaces naturels » par la reconfiguration des liens entre la société et la nature.

***

Au regard de l'évolution des rapports homme/nature nous pouvons dire que les espaces naturels sont des espaces marqués par la co-évolution des sociétés et de la nature dans lesquels, les actions de l'homme s'inscrivent dans des dynamiques naturelles tout en les transformant pour créer des espaces diversifiés porteurs de biodiversité.

---

[23] Dénomination utilisée pour désigner des monuments ruraux, comme des lavoirs, de petites chapelles, des murs, etc.

> « Si l'homme n'est qu'une partie de la nature, ses activités agricoles ou industrielles s'intègrent elles aussi dans la nature comme le font les termitières ou les barrages de castors. » (Drouin, 1991 : 171)

Ainsi, l'homme est un facteur interne de diversification et régulateur des dynamiques naturelles. En retour, la nature, les écosystèmes, imbriqués dans ces activités lui fournissent les biens et services nécessaires à ses activités.

> « Un trait indélébile a été tiré lorsqu'on a cessé de considérer l'homme comme produit de l'élan cosmique de la vitalité animale ou végétale. L'affirmation maintes fois réitérée de ses privilèges, l'accent mis sur sa situation exceptionnelle, ne sont que l'écho de cette rupture. Mais on n'en a pas envisagé les conséquences dans toute leur rigueur : l'homme est non pas « possesseur » ou « révélateur », mais créateur et sujet de son état de nature. C'est assez dire que son dessein n'est pas de s'approprier un univers qui lui serait étranger, auquel lui-même resterait extérieur : il consiste au contraire à accomplir sa fonction de facteur interne et régulateur de la réalité naturelle. » (Moscovici, 1977 : 20)

Mais la relation d'interdépendance entre les usages et les milieux naturels est en crise, compromettant le maintien de ces derniers. Le maintien et la conservation des espaces naturels sont ainsi devenus un « problème à résoudre ». Les solutions proposées font l'objet d'un débat entre l'utilisation des mécanismes du « marché » et ceux de l'« interventionnisme public ».

C - Réguler les usages des espaces naturels : action publique ou propriété ?

La régulation des usages des espaces naturels nous amène d'emblée au débat sur les modalités d'intervention : l'*Etat* ou le *Marché* ? Ce débat « *est au moins aussi ancien que l'économie elle-même* » (Petit, 2002 : 28). L'objet de cette section n'est pas d'offrir une réponse à ce débat, mais de considérer ces deux modalités d'apparence antagonistes comme des idéaux-types éclairant notre propos sur la régulation des usages des espaces naturels. Ils se définissent l'un par rapport et forment in fine les deux extrémités des possibles en matière de modalité de régulation effective.

Dans la perspective qui nous occupe, les espaces naturels peuvent rentrer dans la catégorie économique des *biens communs* car, en absence de régulation leur accès est libre. De nombreux auteurs, économistes ou écologues ont travaillé sur la problématique des biens communs, *commons* qui présentent l'intérêt de poser une base de réflexion dans une situation hypothétique d'utilisation d'un bien naturel libre d'accès.

Gordon, dans son ouvrage de 1954 « *The Economic Theory of a Common Property Resource : Fishery* » s'appuyant sur l'exemple des pêcheries (*Fishery*), montre que le fait que les ressources en poisson sont perçues comme gratuites par les pécheurs, chaque pêcheur a intérêt à pêcher le maximum de poissons n'tant pas garantie que les poissons non pêchés seront disponibles pour lui plus tard, notamment à cause de la présence d'autres pêcheurs. Il n'a donc aucun intérêt à modérer ses activités pour préserver la ressource.

> « There appears then, to be some truth in the conservative dictum that everybody's property is nobody's property. Wealth that is free for all is valued by no one because he who is foolhardy enough to wait for its proper time of use will only find that it has been taken by another…. The fish in the sea are valueless to the fisherman, because there is no assurance that they will be there for him tomorrow if they are left behind today. » (Gordon, 1954 : 124)

Mais, c'est le biologiste Garett Hardin (1968) dans son article « *the tragedy of the commons* » qui, à partir d'une situation d'usage d'une prairie ouverte à tous, pose la nécessité de régulation des usages d'un bien naturel en mettant en avant deux solutions, la privatisation et la gestion de l'accès par une agence publique.

Depuis l'article de Hardin (1968) l'expression « *the tragedy of the commons* » symbolise la dégradation des espaces naturels, et plus largement de l'environnement et des ressources rares.

> « Since Garett Hardin's captivating article in Science (1968), the expression, « the tragedy of the commons », has come to symbolize the degradation of the environment to be expected whenever many individuals own a scarce resource in common ». (Ostrom, 1986 : 1)

La tragédie des biens communs de Hardin exprime non seulement la ruine des ressources limitées par des prélèvements excessifs, « *mais elle explique également le phénomène de pollution de l'environnement sans retenue* » (Ost, 1995 : 131) ; un agent économique n'ayant aucun intérêt à investir individuellement dans des mesures de dépollution. Ce qui demeure certain, c'est que « *the tragedy of the commons* » est un concept central pour l'étude des questions environnementales (Ostrom & *al.*, 2002) et qu'il éclaire la question de la régulation des usages des espaces naturels.

Afin d'aborder la question de la régulation des usages des espaces naturels, nous étudierons dans un premier temps la régulation des actions individuelles par la propriété privée et dans un second temps, nous envisagerons l'action collective d'intérêt public, ou action publique à travers l'identification de son principal mode d'intervention : l'instrument d'action publique. Toutefois, les arguments théoriques justifiant l'intervention publique seront moins rattachés à des courants délimités que ceux justifiant l'appropriation privée. En effet, les mécanismes d'action publique que nous présenterons ne seront pas ceux de l'allocation de l'espace par une agence publique qui constituent au final un cas très particulier[24] de l'intervention publique.

1 - La tragédie des biens communs : formulation du problème de la régulation des usages des espaces naturels

Pour poser le problème de la gestion des biens communs, Hardin s'est appuyé sur des concepts développés par d'Alembert (1717-1783), Adam Smith (1723-1790), William Forster Lloyd (1795-1852) au XVIIe et XIXe siècles (Hardin, 1968 : 1243-1244) et ainsi démontrer que « *la pression démographique nécessite un changement dans l'utilisation des ressources communes et que la liberté d'accès entraîne inévitablement la ruine* » (Falque *in* Falque & Massenet, 1997 : 7) Pour lui, l'utilisation par un nombre élevé d'individus des biens communs, et en particulier des ressources renouvelables, conduit inéluctablement à une surexploitation de ceux-ci.

Garrett Hardin décrit, entre autre les conséquences dramatiques de la pratique de *vaines pâtures* en Angleterre au Moyen Âge. Il reprend pour cela le modèle économique du dilemme du prisonnier et utilise une parabole pour illustrer sa pensée. (Vallée, 2002 : 59)

François Ost (1995) résume ainsi cette parabole :

> « Imaginons un prairie ouverte à tous. On peut s'attendre à ce que chaque berger essaie d'élever autant d'animaux que possible sur la prairie commune ; Guère de problèmes tant que leur nombre ne porte pas atteinte aux capacités de régénération de la ressource en herbe. Arrive cependant un point où celle-ci vient à se raréfier. Mais individuellement, il ne peut modifier cette situation. Au contraire, en tant que « berger rationnel »[25], il a tout intérêt à augmenter le nombre de têtes de

[24] L'importance dans la littérature économique de la figure de l'agence publique est fortement liée aux spécificités en matière de gestion des espaces de l'ouest nord américain avec 63% de terres fédérales dans les 13 Etats de l'Ouest et ses deux agences publiques : Bureau of Land Management et l'US Forest Service.

[25] « *As a rational being, each herdsman seeks to maximize his gain.* » (Hardin, 1968 : 1244)

> bétail qu'il conduit à la pâture : en toute hypothèse son bénéfice reste supérieur à la fraction du désavantage qu'il supporte du fait de la détérioration accrue de la ressource collective. On entre dans la logique infernale de la tragédie des biens communs : chacun est enfermé dans un système qui le conduit à accroître son troupeau sans limite dans un contexte de ressources limitées. Et bientôt s'impose la conclusion : la liberté des biens communs conduit à la ruine de tous. » (Ost, 1995: 130)

Pour G. Hardin, la conséquence d'un usage collectif d'un bien commun est la ruine[26] de tous, ce qu'il dénomme la « tragédie des biens communs », nous rappelant ainsi Aristote « *Ce qui est commun au plus grand nombre fait l'objet des soins les moins attentifs. L'homme prend le plus grand soin de ce qui lui est propre, il a tendance à négliger ce qui lui est commun* ».

> « Therein is tragedy. Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit – in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. » (Hardin, 1968 : 1244)

The tragedy of the commons (1968) a souvent été formalisée sous la forme du dilemme du prisonnier (Petit, 2002 : 35) *the prisoner's dilemma game* impliquant deux joueurs. Elinor Ostrom dans son ouvrage *Governing the Commons* (1990 : 3-5) reprend ce dilemme pour formaliser le modèle de Hardin. Elle pose le problème de la manière suivante : Supposons que les joueurs sont des bergers qui utilisent la même prairie pour faire paître leurs troupeaux. La prairie étant de taille limitée, le nombre d'animaux susceptibles de paître et de se nourrir durant une saison est lui aussi limité. (Petit, 2002 : 35-36)

> « Suppose we think of the players in a game as being herders using a common grazing meadow. For this meadow, there is an upper limit to the number of animals that can graze on the meadow for a season and be well fed at the end of the season. » (Ostrom, 1990 : 3-4)

Dans le cas d'un jeu à deux joueurs (bergers), si M est le nombre maximum de moutons pouvant paître dans cette prairie sans l'altérer (*Cf.* Figure 1), la stratégie « coopération » (c) consistera à disposer pour chacun des deux bergers d'un nombre M/2 de moutons. Cependant, la stratégie « trahison » (t) consistera pour chaque berger à mettre autant d'animaux qu'il juge pouvoir en vendre, en supposant que ce nombre est strictement supérieur à M/2. Si chacun des deux joueurs choisit de coopérer en limitant la mise en pâture de son troupeau à M/2, ils obtiendront chacun 10 unités de profit. En revanche, si chacun d'entre eux choisit de trahir l'autre joueur, les profits de chacun des deux joueurs seront nuls. De plus, si l'un des deux joueurs choisit de trahir tandis que l'autre préfère coopérer, les gains à la trahison (11 unités de profit) seront plus importants que les gains de coopération mutuelle (10 unités de profit). Dans le même temps, le joueur ayant choisi de coopérer subira des pertes (-1 unité de profit) (Petit, 2002 : 36 *adapté de* Ostrom, 1991 : 4).

---

[26] Toutefois Hardin se place dans un contexte de *pression démographique croissante*, il n'y a pas de tragédie de la vaine pâture en cas de *demande constante*. « *Autrement dit, la gestion d'un bien en commun est parfaitement acceptable partout où la demande n'excède pas l'offre, réglée en cela par la limitation sociale ou politique des acteurs* » (Falque *in* Falque & Massenet, 1997 : 7)

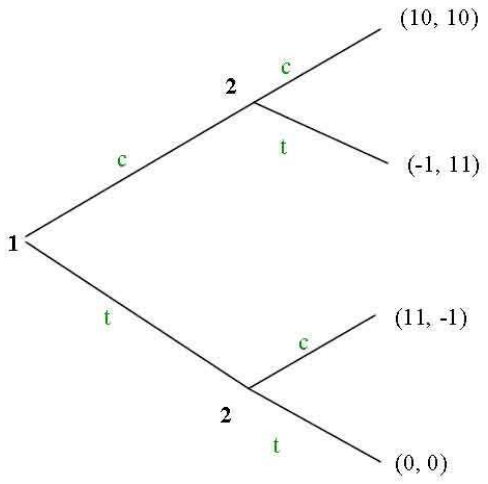


Figure 1: Dilemme du prisonnier (Source : Petit, 2002 : 36 *adapté de* Ostrom E. (1990 : 4)

Le dilemme du prisonnier apporte un éclairage nouveau au problème des biens communs. En effet, « si chacun des deux joueurs se comporte suivant sa stratégie dominante, c'est-à-dire la trahison, les profits seront nuls pour chacun des deux joueurs. Ainsi, l'équilibre résultant du choix individuel des deux joueurs, en l'absence de communication, n'est pas un équilibre Paréto-optimal » (Petit, 2002 : 37) Dès lors, l'efficacité économique recherché par les individus n'est pas obtenue. Ainsi, comme le remarque Froger (1996 : 25 cité par Petit, 2002), le dilemme du prisonnier « *montre que si la réduction de l'exploitation de l'environnement par tous est souhaitable, chacun pris individuellement a intérêt à choisir une autre stratégie. Mais comme tout le monde est dans la* même *situation, personne ne choisit la solution de réduction de l'exploitation de l'environnement. Les décisions fondées sur une hypothèse de rationalité substantive, i.e. sur une version forte tant du caractère instrumental que cognitif de la rationalité, entraînent généralement des gaspillages de ressources et une situation sous-optimale selon le critère de Pareto* ».

Ce qui revient à dire que « *dès lors que les avantages sont privatisés et les coûts socialisés, peu d'incitation à préserver les ressources existent* » (Simmons R.Y. et Baden J.A. in Ecologie et liberté, 1992 : 122).

A partir de ce constat, Hardin arrive à la conclusion qu'une gestion à long terme d'un bien commun, nécessite soit la segmentation du « pâturage » en droits de propriété échangeables, soit la gestion par une instance publique, une « agence des pâturages », qui aurait pour vocation de rationnaliser l'accès à la prairie (Ost, 1995 :132). Hardin identifia ainsi deux réponses : l'appropriation individuelle et la réglementation de l'usage du bien par une agence publique, sans nous dire quelle solution a sa préférence.

L'argumentation en faveur de l'appropriation individuelle va être reprise par de nombreux penseurs du courant néolibéral, faisant de la tragédie des biens communs un « *véritable lieu commun de l'argumentation néolibérale* » de « *l'écologie de marché* » ou « *free market environmentalism* » (Ost, 1995 : 130) ou encore « *New Resource Economics* » (Falque *in* Falque

& Massenet, 1997 : 7). Pour les néolibéraux, l'appropriation individuelle, qui se matérialise par de nouvelles clôtures sur le pâturage commun, même si elle entraîne l'exclusion des autres utilisateurs, est préférable à l'absence d'appropriation (et donc de clôture) entraînerait la ruine du pâturage (Falque *in* Falque & Massenet, 1997 : 7).

> « Every new enclosure of the commons involves the infringement of somebody's personal liberty. (…) Individuals locked into the logic of the commons are free only to bring on universal ruin » (Hardin, 1968 : 1248)

L'autre solution, la réglementation de l'accès au bien commun consiste à produire et contrôler des règles d'utilisation qui garantiraient une utilisation durable du bien commun (de l'espace naturel). Cette solution fut adoptée dans la cadre de la mise en œuvre des mesures réglementaires de protection des espaces naturels.

Pour la pensée du *free market environmentalism*, la réglementation des usages n'est pas « efficace » et le plus souvent « désagréable » (Falque *in* Falque & Massenet, 1997 : 7). Face à elle, les adeptes de la protection réglementaire, considèrent que la « privatisation » des espaces naturels ne garantit en rien leur conservation pas plus que l'utilisation « équitable » de ces espaces.

2 - Problématique : analyser les processus de régulation des usages des espaces naturels

La fausse alternative entre l'Etat et le marché

Comme nous venons de le voir, la deuxième moitié du XXe siècle[27], voit naître à partir du problème de la tragédie des biens communs, une alternative entre deux modes de régulation principaux « *le marché ou l'Etat* » (Petit, 2002 : 27 ; Calvo-Mendieta, 2005 : 43). Le premier préconise une intervention par les mécanismes du marché, quant le second préconise l'intervention de l'Etat.

De plus ces deux alternatives se justifie l'une par rapport à l'autre : les auteurs partisans de l'intervention de l'Etat parlent de « *défaillance du marché* », « *market failure* » pour justifier leur théorie quand les autres parlent de « *défaillance de l'Etat* », « *government failure* » pour justifier une solution basée sur les mécanismes du marché.

> « For several decades a debate has been raging in development economics on the relative virtues of the free market as opposed to state intervention. With the help of analytical models of a market economy, the interventionists demonstrate what they consider serious instances of "market failure" -that is, the inability of a market economy to reach certain desirable outcomes in resource use. 'The

> protagonists of free markets, on the other hand, compile impressive lists of ill-conceived and counterproductive policy measures implemented by the governments of different countries at various times, leading to wasteful use of resources in their economies.(…) This debate inevitably remains inconclusive. (…) Thus, while the debate goes on, neither side succeeds in convincing the other. » (Datta-Chaudhuri, 1990 : 24)

Dans cette perspective, si Hardin ne favorise pas l'une ou l'autre des solutions identifiées, son article « *the tragedy of the commons* » constitue « *un véritable lieu commun de l'argumentation néolibérale* » et du même coup le « *mythe fondateur* » du courant de l'écologie de marché ou *free market environmentalism* (Ost, 1995 : 130). Ce courant cherche en effet à justifier la solution de la propriété privée en mettant en avant les échecs du mode d'allocation de l'espace par une agence publique et de celui de la propriété collective des systèmes socialistes.

Toutefois, les prises de position pour l'une ou pour l'autre de ces formes sont « *souvent dogmatiques, voire idéologiques* » et du même coup « *laissent dans l'imprécision ce que l'on entend par marché et Etat* » (Petit, 2002 : 28) Ces deux solutions sont généralement perçues de manière « *manichéenne* » (Petit, 2002 : 28) alors qu'« *elles renvoient davantage à des idéaux-types* » qu'à des réalités tangibles. Dans cette perspective, Barrie Needham (2006) distingue ces deux alternatives en les rattachant au droit : le droit privé ou *private law* qui correspond à l'ensemble des règles liées aux droits de propriété et le droit public ou *public law* qui correspond à l'ensemble des règles liées à l'intervention publique.

> « When people interact within a framework of private law, the land use that comes about has been determined by 'the market'. That land use can be influenced in addition by a stat agency regulating those individual actions by the use of public law ». (Needham, 2006 : 25)

Si cette distinction est centrale dans la construction du droit dans de nombreux pays, Needham (2006 : 27) rappelle qu'elle ne correspond en rien à un choix entre le marché ou l'Etat.

Si le droit distingue deux sources, rares sont les situations où les usages de l'espace sont régulés par des règles issues strictement de l'une ou l'autre. En effet, si l'appropriation, l'utilisation et le transfert de droits de propriété sur le sol pourraient correspondre au mode de régulation par le marché, l'exercice de ces droits est souvent contraint par l'intervention publique, et nombre d'utilisation sont soumises à autorisation. L'allocation de l'espace par les droits de propriété (*private law*) ne peut être totalement substituée par l'administration des terres par la planification des usages (*public law*). De plus, la plupart des situations de régulation combine des règles issues de la *private law* avec des règles issues de la *public law*.

Une troisième solution quant à la régulation de l'accès émerge des réflexions néo-institutionnalistes sur les ressources communes. Les auteurs rattachés à ce courant pensent que la tragédie des biens communs ne tient pas au « régime de propriété » mais plus simplement au

---

[27] Ce débat est toutefois relativement ancien, la question entre le marché et l'Etat motivait déjà les discussions entre les classiques et les mercantilistes. (Petit, 2002 : 28)

« libre accès » à l'espace (à la ressource). Ils vont développer à la suite d'Elinor Ostrom (1990) les concepts autour de la gestion des « *Common-pool Resource* » ou « *Common Property Resource Management* », qui se basent sur des règles collectives qui limitent l'accès à l'espace. Ces règles collectives ou arrangements institutionnels sont produits par des « communautés » à partir de mécanismes d'auto-organisation et d'auto-gouvernance.

Les situations réelles de l'allocation et de la protection des espaces naturels sont cependant bien différentes de ces deux idéaux-types. D'une part, il existe en fait un très large éventail de formes de régulation hybrides combinant à la fois des éléments d'intervention publique et de régulation par les droits de propriété. D'autre part, il existe des modalités de régulation basées sur des arrangements institutionnels plus ou moins formels entre les usagers (Ostrom, 1990). La situation hypothétique décrite par Hardin (1968) dans son article *The Tragedy of the Commons* rend compte d'une situation « sans règle », ce qui constitue un cas très particulier et peu fréquent. L'analyse des processus de régulation doit donc se focaliser, non pas sur une situation de régulation « idéal-typique », mais sur l'ensemble des règles « en jeu » dans les utilisations d'un espace naturel.

La régulation des usages, entre propriété et action publique

Une analyse qui séparerait droits de propriété et politiques publiques est insuffisante car elle « néglige » les articulations qui existent entre les règles juridiques issues des droits civil et public. L'analyse des processus de régulation des usages des espaces naturels nécessite en conséquence qu'on considère à la fois les droits de propriété et d'usage et les politiques publiques de protection de la nature et leur application. Nous considérons dans ce travail de recherche les droits de propriété et d'usage et les politiques publiques comme deux sources de règles, deux sources de régulation distinctes qui s'articulent entre elles. Parmi les différents corpus développés dans une perspective d'analyse des processus de régulation des usages, le cadre d'analyse des Régimes Institutionnels de Ressources Naturelles (RIRN) (Knoepfel, Kissling-Naef, Varone, 2001) qui combine les modes de régulations combiner la régulation par les droits de propriété et la régulation par les politiques publiques permet de mettre en exergue les articulations de ces deux sources de régulations des usages. Il permet aussi de s'intéresser à la fois à la question de l'élaboration des règles et à la fois à la question du droit en action, c'est-à-dire à l'application des règles juridiques, qu'elles soient de l'ordre du droit civil ou du droit public. L'élaboration et la mise en œuvre des règles juridiques – droits de propriété et politiques publiques – ne vont pas de soi pour autant. En effet, ces règles juridiques tout d'abord, dans leur élaboration se fondent sur des conceptions, des représentations sociales voire des idéologies. Ensuite, dans leur mise en œuvre, elles nécessitent des règles secondaires d'application (Lascoumes, 1990). Enfin, il existe des phénomènes de production « autonome » de règles d'utilisation, comme a pu l'identifier Elinor Ostrom. Se pose la question de la régulation sociale comme troisième source de règles.

La dimension sociale de la régulation : une troisième source de règles ?

Toutefois, une question occupe toute recherche sur la régulation : comment identifier derrière les règles « affichées », les règles effectives, c'est-à-dire celles qui s'appliquent vraiment ? En effet, il

existe pour la mise en application du droit et des règles et arrangements qui permettent sa concrétisation. L'observateur pour comprendre les processus de régulation pourrait *a priori* prendre connaissance des seules règles officielles. Cependant, l'identification et la caractérisation de ces règles n'est pas suffisant, car il faut ensuite identifier quelles règles « s'appliquent » réellement (Reynaud, 1993 : 35) et pourquoi. Dans cette perspective « *les règles ne sont rien d'autre que leur capacité réelle à régler des interactions* » (Reynaud, 1993 : IV). Il existe un écart entre les règles « officielles » et les règles effectives, ces dernières étant le résultat d'un « réajustement ». Jean Daniel Reynaud (1993) qui est à l'origine d'une théorie sur la régulation sociale « *conclut que les règles ne sont pas des éléments extérieurs aux interactions qui s'imposent simplement aux acteurs, mais qu'elles résultent de processus de production, négociation, adaptation dans chaque contexte et que leur stabilité est assurée par les stratégies des acteurs qui les utilisent et les construisent* ». La conception de régulation sociale théorisée par Jean-Daniel Reynaud est relativement proche de l'analyse des institutions et plus précisément des conventions (Melé, 2006 : 65) Dans notre travail de recherche sur l'analyse de situation de régulation des usages espaces naturels, nous faisons l'hypothèse que la régulation sociale constitue une source de règles à part entière. Nous faisons l'hypothèse que cette source est indispensable à la régulation des usages au niveau des espaces naturels. D'une part, les règles produites socialement permettent en effet d'« adapter » au contexte de l'espace naturel les règles juridiques et ainsi de permettre leur application. D'autre part, parmi les règles produites socialement, il en existe qui présentent la caractéristique d'être « auto-entretenues », dans le sens où le respect de cette règle correspond à l'intérêt premier des individus. Nous nous intéresserons particulièrement à ces règles sous leur forme « coopérative ». En effet, les règles de « coopération », de décision commune font appelles à la « culture normative » des organisations sociales. La production autonome de règles institutionnelles, c'est-à-dire revêtant un caractère « officiel » et « régulier », permet de réduire l'incertitude et ainsi de permettre aux acteurs d'agir en fonction de « règles du jeu » connues, reconnues et stables dans le temps.

Ce travail de recherche sur la régulation des usages nous place dans la perspective la théorie de la structuration d'Antony Giddens dans le sens où, les « propriétés structurelles » dont font partie les règles institutionnelles, qu'elles soient formelles ou non, « sont à la fois des conditions et des résultats des activités accomplies » par les acteurs. (Giddens, 1987). Ainsi, les règles sont à la fois le cadre et le produit des actions.

La régulation effective des usages des espaces naturels correspond ainsi à la combinaison de règles issues des trois sources de régulation mise en évidence. Cette régulation peut s'analyser au niveau des processus d'élaboration et de construction des règles juridiques – droits de propriété et politiques publiques – et au niveau de leur mise en œuvre, de leur concrétisation locale, territoriale. Notre travail de recherche s'emploiera à analyser les processus en jeu à ces deux niveaux d'analyse.

De l'élaboration à la mise en œuvre des règles : la règle et l'espace

Les règles sont inséparables de l'activité qui les produit et les maintient, c'est-à-dire l'activité de régulation (Reynaud, 1993 : 37). La régulation est une activité qui mobilise de nombreux acteurs et groupes d'acteurs qui peuvent être parfois en concurrence (Reynaud, 1993 : 37).

Les processus de régulation des usages correspondent à l'élaboration et à la mise en application plus ou moins cohérente de règles. Dans ce travail de recherche, tout en analysant l'élaboration (au niveau national) et la mise en œuvre des politiques publiques et des droits de propriété et d'usage, nous avons analysé le rôle de la production d'arrangements institutionnels locaux dans l'articulation et l'application des règles juridiques. Nous avons cherché à identifier l'importance de la « régulation sociale » dans les processus de régulation des usages des espaces naturels. Nous avons positionné cette recherche à l'intersection entre d'une part, la construction et la mise en application des règles de droit et d'autre part la production locale d'arrangements institutionnels spécifiques.

La mise en application des règles, nous a rapidement confrontés à la question de la spatialisation du droit. En effet, il y a une « prédominance » des modalités de régulation ayant une définition spatiale, tant du point de vue des droits de propriété et d'usages que du point de vue des politiques publiques. La propriété foncière, la propriété du sol est centrale dans notre analyse des processus de régulation des usages, car elle détermine l'allocation de l'espace. L'inscription spatiale des droits de propriété apparaît indéniable. Par ailleurs, ce sont développées depuis le début du XXe siècle des règles d'action publique ayant une inscription spatiale. En effet, l'action publique conduit de plus en plus à la délimitation de périmètres de zones relevant de prescriptions spécifiques et orientées (Melé *in* Melé & Larrue, 2008 : 15-43). Cette spatialisation est particulièrement observable en matière de politiques de protection des espaces naturels du fait des nombreuses formes de zones naturelles protégées qui existent dans les législations de la plupart des pays.

En se focalisant sur l'analyse des processus de régulation des usages au niveau des espaces naturels, cette recherche interroge les notions de régulation et de règles. Cette démarche conduit à étudier de manière conjointe la construction et l'application de règles institutionnalisées issues des trois sources de règles : sociale, droits de propriété et politiques publiques.

Analyse des processus d'élaboration des règles juridiques

Comment les règles juridiques sont-elles construites et élaborées ? Le principe constructiviste qui préside à cette question nous renvoie immédiatement au rôle du politique dans la construction du droit et de l'action publique, mais aussi aux implications du droit comme source principale de règles. Si Thomas Hobbes a démontré la nécessité de la contrainte sociale par le droit, la Loi comme condition nécessaire à la vie commune et à l'établissement de l'autorité publique. Les

règles changent d'une société à l'autre, en fonction des enjeux sociaux qui lui sont propres. L'élaboration des règles apparaît comme un enjeu social, et fait en cela l'objet d'affrontement entre groupes et individus. (Reynaud, 1993 : 31). Ainsi, le processus de construction des règles juridiques est un processus politique, dans lequel se joue l'affrontement de logique d'action, de stratégies voire d'idéologies. Il est important de souligner le caractère « instrumental » des règles produites. Celles-ci prennent en effet leur « sens » et son « justifiées » par la politique qu'elles servent (Reynaud, 1993 : 183). Ainsi, nous pouvons faire l'hypothèse que l'idéologie politique dominante – libéralisme, socialisme, etc. – joue un rôle déterminant quant à la définition du régime de propriété. De la même manière, en matière de politiques de protection de la nature, nous faisons l'hypothèse que la façon dont est saisie la « nature » – *Wilderness*, écosystème, biodiversité, etc. –détermine les contenus des règles juridiques. Les règles juridiques, d'une certaine manière sont le reflet de la manière dont sont saisies les choses, de la manière dont les acteurs se représentent la réalité.

Analyse des processus d'application au niveau local des règles juridiques

Nous faisons donc l'hypothèse qu'une régulation sociale spécifique est à l'œuvre dans la mise en protection de la nature et qu'elle s'exerce conjointement à la régulation par les droits de propriété et les politiques publiques (règles « hétéronomes »). Les usages des milieux naturels se basent souvent sur des « règles locales » de gestion (règles « autonomes ») qui organisent, articulent et orientent le comportement des usagers. L'élaboration de ces règles est fondées à la fois sur des nécessités « matérielles » et sur des valeurs et des représentations sociales (Becerra, 2003) Dans cette perspective, il convient à présent de s'interroger sur le lien entre ces règles locales et l'effectivité de la mise en œuvre des règles juridiques « hétéronomes ».

Par l'analyse de situations locales nous cherchons à montrer que les règles juridiques, et l'ordre juridique se confrontent à la production locale de règles : règles d'application, règles de coopération ou d'action collective. Par cette confrontation, les règles juridiques se trouvent « ajustées » aux contraintes locales. L'effectivité des règles juridiques « hétéronomes » dépend ainsi du contexte local, des configurations d'usages et d'acteurs. (Becerra, 2003) Se pose alors la question des usages sociaux et locaux du droit, des règles juridiques. (Melé, 2006)

Territorialisation de l'action publique, gouvernance et régulation

Certains processus de territorialisation de l'action publique comme les « projets de territoire », nous amène à aborder la question des processus de gouvernance en tant qu'ils construisent les conditions d'application des règles « hétéronomes » à partir d'arrangements négociés localement. « *Proposant de donner un nom à l'ouverture des scènes de coordination entre multiples acteurs publics et privés, la « gouvernance » s'est aujourd'hui imposée comme un cadre pour penser les recompositions de l'action politique* » (Melé, 2006 : 59). La négociation locale et la construction du « compromis » sont les deux processus qui caractérisent la notion de gouvernance. Les accords et arrangements de gouvernance sont orientés vers l'action. En cela ils forment de réels dispositifs de coordination et d'organisation entre les acteurs locaux et contribuent à la mise en cohérence de

l'action publique à l'échelle d'un territoire (d'action). Nous faisons l'hypothèse que du point de vu de la régulation des usages, cette territorialisation de l'action publique conduit à l'émergence de « territoires de régulation ». Ces territoires sont construits par les règles spécifiques qui y sont produites, négociées, mise en œuvre. Cette perspective rejoint les réflexions et les analyses sur les « territoires d'action » (Melé & Larrue, 2008).

Perspectives Mexique-France : le « tiers révélateur »

Afin de répondre à cette problématique de recherche sur les processus de régulation des usages des espaces naturels, nous avons fait le choix d'analyser à la fois des processus de régulation en France et au Mexique. L'objectif de cette démarche est d'identifier les facteurs explicatifs des processus de régulation par l'analyse croisée de l'élaboration des règles juridiques au niveau de ces deux pays et de situations locales de régulation. L'analyse par « différence/ressemblance » permet, en effet, une meilleure identification de ces facteurs. L'objectif est d'éviter d'une analyse trop « nationale » et donc trop liée aux contextes. Par ailleurs, il faut souligner que le Mexique a joué le rôle d'un « tiers révélateur »[28] par rapport aux investigations plus poussées en France. En effet, le choix s'est porté au départ sur le Mexique à cause ces différences, notamment l'existence d'une propriété collective issue d'une réforme agraire. Le Mexique, permet par ses différences de faire ressortir des éléments d'analyse qui probablement, en se « cantonnant » à une recherche strictement en France, n'auraient pas été identifiés. Nous avons adopté une posture similaire de mise en perspective de l'analyse d'un territoire principal – la région d'étangs de la Brenne en ce qui nous concerne – par l'analyse d'un autre au regard non pas de ses ressemblances, mais plutôt de ses différences : contexte, histoire, géographie, etc. Toutefois, dans cette analyse par le tiers révélateur, il nous fallait des points d'accroche pour structurer l'analyse. La France comme le Mexique sont d'abord, des Etats « moderne », avec une administration et un système juridique élaboré. Ensuite, leur fondements juridiques sont les mêmes : le droit écrit romain. Enfin, ces deux pays ont une politique publique de protection des espaces naturels.

Dans le chapitre suivant, nous allons présenter le cadre d'analyse et ses différentes composantes conceptuelles. Le but de ce chapitre est de poser les fondements conceptuels nécessaires à (1) l'analyse des processus d'élaboration des droits de propriété et des politiques de protection de la nature en France et au Mexique, et (2) à l'analyse des situations locales de régulation des usages que sont la région d'étangs de la Brenne et le bassin du Tepalcatepec.

[28] Le tiers révélateur correspond à une posture identifié par Michel Marié, qui par la rencontre de l'autre permet l'enrichissement des perspectives analytiques.

Chapitre 2 - Analyser la régulation des usages des espaces naturels

La problématique de notre recherche a pour point de départ la question de la régulation des usages au niveau des espaces naturels. Il s'agit de mettre en évidence les processus et mécanismes qui contraignent les usages du fait de l'application de règles formelles ou informelles. Ces règles ont tout d'abord deux sources essentielles pour nous : les droits de propriété et les politiques publiques et principalement les politiques publiques de protection de la nature. Par ailleurs, nous avons fait l'hypothèse que la régulation sociale constituait une source de régulation à part entière et qu'elle se combine en cela aux deux autres (Figure 2). Ainsi, cette recherche donne une place centrale à la notion de régulation des usages à ses différentes sources : régulation par les droits de propriété, régulation par les politiques publiques et régulation sociale. La « régulation effective » résulte de la combinaison effective de ces trois sources.

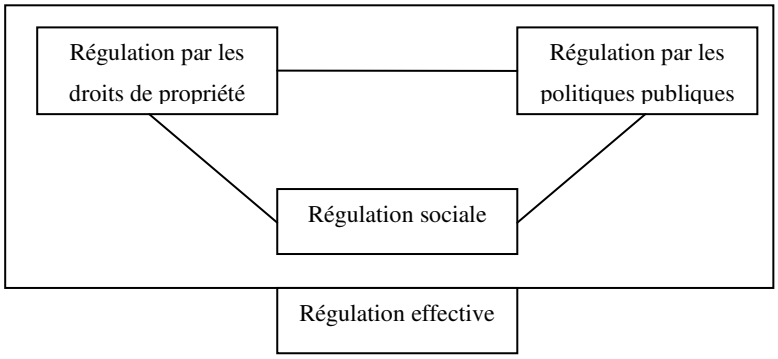


Figure 2 : Les sources de la régulation effective des usages

D'un point de vue théorique, la construction de ce travail de recherche s'est appuyée d'abord sur le cadre de la théorie économique des droits de propriété et plus spécialement de la *Common-Pool Resource Theory*, de l'analyse des politiques publiques et du cadre d'analyse des Régimes Institutionnels de Ressources. Ensuite, dans l'hypothèse que la régulation conventionnelle ou sociale joue un rôle à part entière, comme les politiques publiques et les droits de propriété, nous nous sommes aussi intéressés aux apports de la sociologie de l'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2007) et de la régulation sociale (Reynaud, 1993) et aux développements de l'économie institutionnelle (North, 1990) en la matière.

A - Théorie des droits de propriété et régulation

La première source de régulation que nous avons identifiée correspond aux droits de propriété et d'usage, ce qui nous a amené à nous intéresser à ce que disait la théorie économique sur le sujet.

La théorie des droits de propriété en sciences économiques est directement liée aux questions environnementales. La théorie des droits de propriété fut initiée par Ronald Coase dans les années 1960 et sert de fondement à de nombreuses réflexions en sciences économiques sur la question des *property right*.

1 - Théorie économique des droits de propriété

La théorie économique des droits de propriété est essentiellement basée sur les réflexions de Ronald Coase dans l'article « *The Problem of Social Cost* »[29], montre que les effets externes sont la conséquence de l'absence de droits de propriété sur les ressources et non d'un échec du marché (Vallée, 2002 : 96). Les travaux de Demsetz et ceux de Dales vont servir de base à la théorie des droits de propriété. Les fondements qu'ils établissent en matière d'espace naturel seront repris par le courant du *Free Market Environmentalism*.

1.1 - De la théorie des externalités à la théorie des droits de propriété

L'émergence des problèmes environnementaux – principalement les pollutions – dans la deuxième partie du XXe siècle a conduit au développement d'une théorie économique des externalités. Les problèmes d'environnement sont analysés comme effets externes des activités économiques. Apparus chez Marshall (1890), avec son « économie externe », c'est surtout avec « *Pigou (1920) que se trouvent posés les fondements de la théorie standard des externalités* » (Mishan, 1971 ; Laffont, 1977 ; Bohm, 1987 *cité dans* Faucheux & Noël, 1995 : 179)

Les conséquences sur l'environnement des activités humaines de production ou de consommation ont été qualifiées par l'analyse économique d'effets externes, ou externalités. « *Les externalités environnementales peuvent être positives ou négatives selon qu'elles correspondent à une amélioration ou une dégradation de l'environnement.* » (Vallée, 2002 : 55)

Les quarante ans qui suivirent le texte de Pigou (1920) furent l'occasion d'un âpre débat sur les effets externes et sur les modalités de leur internalisation. « *Des essais de clarification sont proposés qui reviennent tous à situer les externalités par rapport à l'optimum parétien* » (Faucheux & Noël, 1995 : 180-181). La théorie des externalités en se développant va mettre en

[29] R. H. Coase, "*The Problem of Social Cost*", Journal of Law and Economics, Vol. 3, Oct., 1960 (Oct., 1960), pp. 1-44

évidence de nombreux cas de *faillite du marché*[30]. Tout en identifiant ces nouvelles situations de *défaillance du marché* la théorie des droits de propriété avec Ronald Coase (1960) va s'imposer (Faucheux & Noël, 1995).

Les origines : effets externes et théorie économique

A. C. Pigou (1920) identifie le phénomène de l'effet externe d'une activité en insistant sur caractère hors-marché : « *L'essence du phénomène est qu'une personne A en même temps qu'elle fournit à une autre personne B un service déterminé pour lequel elle reçoit un paiement, procure par la même occasion des avantages ou des inconvénients d'une nature telle qu'un paiement ne puisse être imposé à ceux qui en bénéficient ni une compensation prélevée au profit de ceux qui en souffrent.* » (Faucheux & Noël, 1995 : 180)

L'effet externe est hors de tout échange marchand. S'il est positif, on parlera *d'économie externe* et de *déséconomie externe* s'il est négatif. Pour Pigou, dans le cadre de *l'économie du bien-être* ou *the Economics of Welfare* ces phénomènes sont analysables en termes de « divergence entre coût privé et coût social ». Le phénomène des effets externes négatifs correspond au fait que l'activité d'un agent économique entraîne une nuisance qui affecte directement et sans compensation marchande le bien-être d'autres agents. Le « coût de production marginal privé » est donc inférieur au « coût de production marginal social » (le coût pour la collectivité). Cette situation est considérée comme n'étant pas optimale d'un point de vue économique. Il faut donc compenser cet écart pour revenir à l'optimum de Pareto[31], ce rééquilibrage s'appelle « l'internalisation des externalités ». Pour cela, Pigou, formalisé par Meade (1952), propose une solution fiscale qui consiste à faire payer une taxe ou une redevance à l'émetteur de la nuisance dont le montant correspondrait à la différence entre coût privé et coût social (Faucheux et Noël, 1995 : 182). Ce mécanisme de compensation est appelé *taxation pigouvienne*.

La question des externalités est communément posée dans les termes suivants : « A inflige un dommage à B et on doit décider de restreindre les activités de A. Mais ceci est erroné. Nous sommes confrontés en réalité à un problème de nature réciproque. Eviter de léser B lésera A. La vraie question à se poser c'est de savoir si l'on doit permettre à A de léser B ou à B de léser A. » (Coase, 1960 *traduit par* Faucheux et Noël, 1995 : 184).

> « The question is commonly throught of as one in which A inflicts harm on B and What has to be decided is : how should we restrain A ? But this wrong. We are dealing with a problem of a reciprocal nature. To avoid the harm to B would inflict harm on A. The real question that has to be decided is : should A be allowed to harm B or should Be allowed to harm A. » (Coase, 1960 : 2)

L'internalisation pour Ronald Coase (1960), contrairement à Arthur C. Pigou[32] qui propose une solution unilatérale, doit passer par une *négociation bilatérale*[33] entre l'émetteur et la victime (Faucheux et Noël, 1995 : 183)

Cette *négociation bilatérale* a deux variantes symétriques (Faucheux & Noël, 1995 : 184) : la première correspond à la situation dans laquelle l'émetteur de l'externalité va indemniser la

[30] Le terme de faillite du marché ou *market failure*, introduit par Bastor (1958), identifie les situations où le système de prix (le marché) ne correspond plus à l'optimum de Pareto, mais à la présence d'effets externes ou de biens collectifs.

[31] L'optimum de Pareto correspond à la « *situation hors de laquelle nul ne peut accroître ses gains sans diminuer ceux d'un autre* » (Faucheux et Noël, 1995 : 181).

[32] Ronald Coase dans son article « *The Problem of Social Cost* » de 1960 reprend et critique fortement l'approche pigouvienne des externalités (Coase, 1960 : 28-42)

victime des dommages du fait du maintien de son activité. Dans la seconde variante la transaction est inversée. La victime potentielle verse « *une somme susceptible de dissuader l'émetteur de se livrer à son activité nuisible* » (Faucheux et Noël, 1995 : 184).

Le théorème de Coase peut se résumer de la manière suivante :

> « Si les droits de propriété sont bien définis, condition préalable de toute possibilité de transaction, et si les coûts de transaction sont nuls, les agents corrigent spontanément les externalités. L'allocation des ressources est efficace quelle que soit l'attribution initiale (à l'émetteur ou à la victime) des droits de propriété. » (Vallée, 2002 : 96)

Ce que veut démontrer le théorème de Coase, c'est que tant que les droits symétriques de polluer et de ne pas polluer sont librement échangeables, c'est la solution économiquement optimale qui prévaudra :

> « soit le pollueur renonce à son activité en raison du montant des dommages-intérêts qu'il devra acquitter, soit, au contraire, que les riverains s'accommodent du préjudice qu'ils subissent en raison de la compensation financière qu'ils auront négociée » (Scarlett, 1992 *cité par* Ost, 1995 : 137)

Le type de variante qui s'établit au cours de la négociation dépend alors, nous dit Coase, de « *l'allocation initiale des droits de propriété entre les agents* »[34] (Faucheux et Noël, 1995 : 184).

> « Peu importe qui, aux yeux de la loi, est responsable des dommages (…) le théorème de Coase affirme qu'en régime de concurrence parfaite, les coûts collectifs (sociaux) sont égaux aux coûts privés » (Stigler 1966 : 113 *cité par* Bertrand & Destais, 2002 : 117)

Ronald Coase définit dans son article les droits (d'usage) comme des facteurs de production.

> « If factors of production are thought of as rights, it becomes easier to understand that the right to do something which has a harmful effect (such as the creation of smoke, noise, smells, etc.) is also a factor of production » (Coase, 1960 : 44)

Ce sont d'autres auteurs qui vont identifier ces droits comme des droits de propriété. Cependant, une des principales limites du théorème de Coase, réside dans le postulat de l'absence de coût de transaction. « *Dans le cas où les coûts de transactions sont élevés et dépassent les bénéfices que les parties peuvent tirer d'une négociation, aucune négociation n'aura lieu* » (Faucheux et Noël, 1995 : 184) Or, ce postulat qui conduit inéluctablement à l'irréfutabilité de cette théorie, pose un problème logique (Pearce & Turner, 1990 *cité dans* Faucheux et Noël, 1995 : 184).

---

[33] Le *théorème de Coase* et le principe de *négociation bilatérale* seront en réalité formalisés par d'autres auteurs comme Stigler (1966 : 111).

[34] Ronald Coase (1960) dans son article parle peu de droit de propriété (*property right*), mais plutôt de droit (*right*) au sens large.

Les effets externes ou externalités peuvent être positifs ou négatifs. Il semble clair qu'en économie de l'environnement ce sont les effets externes négatifs qui permettent de représenter les phénomènes de nuisance et de pollution (Faucheux & Noël, 1995 : 179). Quant aux externalités positives elles représentent certaines situations, notamment dans les domaines du paysage, de la biodiversité. Un agriculteur qui maintient une prairie naturelle ouverte par son activité d'élevage fournit un effet externe positif au promeneur.

De nombreuses critiques des externalités dans leurs rapports avec le marché ont conduit à les relier plutôt aux droits de propriété. (Faucheux & Noël, 1995 : 185) Ainsi, l'existence des externalités négative est attribuée par Dales, à une cause exclusive : « *l'absence ou la mauvaise définition des droits de propriété sur les biens*. ». (Dales, 1968 *cité par* Faucheux & Noël, 1995 : 185). Selon les économistes néoclassiques qui ont développé la théorie des droits de propriété, les droits de propriété sur un bien doivent être exclusifs et transférables afin d'établir un marché dans lequel s'effectuera des échanges marchands.

Le courant théorique des droits de propriété s'appuie sur les travaux de Ronald Coase (1960). Avec la *négociation bilatérale,* Coase lance un débat sur les notions de marchés et de droits de propriété pour l'internalisation des externalités. Le courant de la théorie des droits de propriété va se développer à partir de la fin des années 1960, avec notamment les travaux de Demsetz (1967) et de Dales (1968).

Si Ronald Coase met l'accent dans son analyse sur les droits, cet aspect va être développé notamment par Demsetz qui va expliciter les conséquences des différents modes d'appropriation.

1.2 - Droits de propriété et régime de propriété

L'économiste Harold Demsetz approfondit les travaux de Coase dans son article de 1967 « *Toward a Theory of Property Rights* »[35,] en mettant en évidence le rôle anticipateur des droits de propriété qui « *se mettent en place pour internaliser les externalités lorsque les gains de l'internalisation dépassent les coûts de l'internalisation* » (Demsetz *cité par* Falque *in* Falque & Massenet, 1997 : 5)

Demsetz se base sur les travaux de deux anthropologues, Eleanor Leacock et Franck Speck, qui ont travaillé sur les Indiens Montagnais au Québec et qui ont mis en évidence la relation entre l'apparition des droits de propriété privée et le commerce des fourrures (Falque *in* Falque & Massenet, 1997 : 5). Demsetz confirme sa thèse : l'externalité –la surexploitation du gibier– est internalisée par les droits de propriété sur les territoires de chasse. (Falque *in* Falque & Massenet, 1997 : 5-6)

[35] Harold Demsetz ,1967, « *Toward a Theory of Property Rights* » publié par l'*American Economic Association.*

Demsetz distingue et décrit trois types de droits de propriété : « *communal ownership, private ownership, and state ownership* » (Demsetz, 1967 : 354).

> « Communal ownership means that the community denies to the state or to individual citizens the right to interfere with any person's exercise of communally-owned rights. Private ownership implies that the commuility recognizes the right of the owner to exclude others from exercising the owner's private rights. State ownership implies that the state may exclude anyone from the use of a right as long as the state follows accepted political procedures for determining who may not use state-owned property. » (Demsetz, 1967 : 354).

Cependant il va s'intéresser plus particulièrement aux droits de propriété en commun et aux droits de propriété privée. Son objectif étant d'examiner le développement des droits de propriété dans les communautés, *communities*.

> « I shall not examine in detail the alternative of state ownership. The object of the analysis which follows is to discern some broad principles governing the development of property rights in communities oriented to private property. » (Demsetz, 1967 : 354)

En comparant ces deux types de propriété, il en vient à dire que « *le propriétaire privé prend en compte les demandes présentes et futures, alors qu'en régime de propriété commune, la préférence sera donnée aux intérêts de la génération présente* » (Demsetz cité par Falque in Falque & Massenet, 1997 : 6) En effet, pour Harold Demsetz, le titulaire des droits d'usage sur une propriété commune ne sera pas affecté par les externalités négatives qu'il génère et en fera porter l'essentiel des coûts à l'ensemble des titulaires de droits. Demsetz anticipe donc les conclusions de la tragédie des biens communs de Hardin (1968) et la préférence pour la privatisation des ressources naturelles et environnementales de la théorie économique du Free *market environmentalism*.

Pour John Dales (1968), à la suite de Ronald Coase (1960) et de Harold Demsetz (1967), l'existence des externalités a une cause exclusive : « *l'absence ou la mauvaise définition des droits de propriété sur les biens* » (Dales, 1968 *in* Faucheux p. 185). C'est le premier qui « *préconise d'imaginer des droits de propriété sur les ressources* » (Falque *in* Falque & Massenet, 1997 : 6)

> « Lorsque les droits de propriété ne sont ni clairement identifiables, ni facilement cessibles, l'efficacité peut-être impossible à atteindre. Si un actif n'appartient pas clairement à quelqu'un, personne n'est motivé pour en protéger la valeur. De même, si les droits de propriété ne sont pas cessibles, il y a peu d'espoir pour que les actifs soient alloués aux agents pouvant le mieux maximiser leur valeur. Enfin, si les droits de propriété ne sont pas protégés, les propriétaires seront réticents à investir des sommes importantes dans des actifs qu'ils peuvent perdre sans compensation, ou auront du moins peu tendance à les protéger si cela implique la mobilisation de ressources irrécouvrables » (Milgrom & Roberts 1997 : 383 cité par Nahrath, 2000 : 15)

L'internalisation des externalités doit donc passer selon Dales (1968) par des échanges marchands de droits de propriété, de « droits à polluer », sur un marché de préférence concurrentiel. « *Sur ce*

marché, organisé par exemple sur le modèle boursier, un prix d'équilibre va se fixer : il sera égal au coût marginal d'épuration pour un montant donné de pollution » (Faucheux et Noël, 1995 : 185).

1.2.1 - Définition des droits de propriété en sciences économiques

Les sciences économiques ne vont pas chercher à séparer les différents droits de propriété et d'usage qui s'exercent sur un objet, elle regroupe le tout sous le terme de *property rights.* La théorie des droits de propriété distingue les droits de propriété, *property rights,* du droit de propriété au sens juridique (*right of ownership*). (Petit, 2002 : 41)

> « Il convient d'entendre les ''droits de propriété'' comme des droits objectifs socialement reconnus, qui se rapportent à la jouissance d'un bien ou d'une ressource et non pas à leur appropriation privée, qui correspond à la catégorie de l'*ownership* : nous pouvons avoir un droit à respirer un air pur (un ''*property right*'') mais nous ne sommes pas propriétaires de l'air que nous respirons ». (Kirat, 1999 : 63)

Les droits de propriété relèvent d'une définition économique particulière, différente des définitions juridiques.

La théorie économique des droits de propriété postule que les échanges marchands ne peuvent conduire à « *l'optimum social que si les ressources échangées sont affectées de droits de propriété* » (Vallée, 2002 : 58) bien définis.

Cette affectation qui doit permettre *l'internalisation des externalités négatives*, selon J.H. Dales (1968) doit répondre de manière impérative aux quatre critères que sont l'*universalité*, l'*exclusivité*, la *transférabilité* et l'*applicabilité* (Vallée, 2002 : 58-59 ; Faucheux & Noël, 1995 : 185) :

Le premier critère, celui de l'universalité implique le fait que « *toutes les ressources existantes doivent être appropriées privativement* » (Faucheux & Noël, 1995 : 185) et que celles-ci doivent faire l'objet de « *titres de propriété clairement défin*is » (Vallée, 2002 : 58). Les ressources appropriées doivent l'être de manière *exclusive*, c'est à dire que les propriétaires supportent tous les coûts et reçoivent tous les *bénéfices* induis par leur possession et leurs utilisations. Les propriétaires doivent pouvoir échanger librement et volontairement leurs droits de propriété, c'est le critère de transférabilité. Enfin, pour que le système fonctionne, soit applicable, il faut que les trois critères précédant, qui caractérisent les droits de propriété, soient « *respectés et protégés contre l'empiètement d'autrui* » (Vallée, 2002 : 59).

A partir de la définition de ce qu'est un droit de propriété au sens économique, certains auteurs parmi lesquels Demsetz ou Bromley se sont intéressés à la question de la qualification des régimes de propriété. Le régime de propriété corresponde à un ensemble de droits de propriété et des différents types de biens au regard de la définition des droits de propriété.

1.2.2 - La classification des biens et régimes de propriété

De nombreux auteurs (Demsetz, 1967 : 354, Bromley, 1991 : 31, etc.) pour éclairer leurs analyses et leurs conclusions se sont attelés à une classification et une qualification des différents types de régimes de propriété.

Bromley (1991) distingue quatre régimes de propriété (Tableau 1) : la propriété privée, la propriété publique, la propriété commune et le libre accès à partir des critères suivants :

- la possession des titres de propriété,
- l'organisation de l'exclusion,
- l'identité des responsables du contrôle de l'accès,
- les acteurs habilités à participer aux processus de décision au sein du régime.

Tableau 1 : Les quatre principaux types de régimes de propriété. (Source : Gerber, 2005 : 75 ; Nahrath 2003 : 21 d'après Ostrom 1990; Bromley 1991; Kissling-Näf & Varone 2000a).

	Propriété privée	Propriété étatique	Propriété commune	Absence de propriété (libre accès)
Détenteurs des titres de propriété	Individus, corporations	Autorités locales ou régionales, État central ou fédéral	Groupes, corporations	**Tout le monde et personne**
Exclusion des non propriétaires	Oui	Non	Oui	**Non**
Acteurs en charge du contrôle de l'accès	Individus et corporations soutenus par l'État	État	Groupes, État	**Non**
Acteurs participant au processus de décision au sein du régime	Individus, corporations	Gouvernement, administration, agences de l'État	Corporations	**Non**
Causes de la dégradation de l'état de la ressource	Manque d'incitation à lutter contre les externalités négatives	Manque de contrôle administratif sur les comportements des utilisateurs légaux de la ressource Faiblesse de l'État face aux pressions exercées par les utilisateurs de la ressource. Incapacité à produire des règles permettant de garantir un usage durable de la ressource	Absence de soumission des membres aux règles du groupe Incapacité à produire des règles permettant de garantir un usage durable de la ressource	**Absence complète de règles Aucune incitation à produire des biens publics**
Exemples	**Terres agricoles**	**Parcs nationaux, forêts publiques**	**Eaux souterraines, pâturages**	**Air**

Le régime de *propriété privée* correspond à la situation dans laquelle le droit d'usage d'un bien ou d'une ressource est détenu par un individu qui a « *le droit de jouir de cette ressource dans la mesure où l'usage qu'il en fait est socialement accepté* ». Dans le régime de *propriété publique* « *l'Etat contrôle l'usage de la ressource* ». Le régime de *propriété commune* renvoie à la situation dans laquelle le bien ou la ressource est détenue collectivement par un groupe d'individus « *qui peuvent jouir du droit d'usage de la ressource, dans la mesure où ils ne remettent pas en cause sa pérennité ni l'usage que les autres membres du groupe pourraient en faire* ». Dès lors, ce groupe a la faculté d'exclure les non-membres, ou d'en inclure de nouveaux, suivant les modalités de gestion retenues. Enfin, le régime du *libre accès* constitue une situation dans laquelle « *aucun*

droit ni devoir n'a été établi ». « *C'est à ce type de configuration que Hardin (1968) fait référence dans son article* » (Petit, 2002 : 43-44 *d'après* Bromley, 1991)

Plusieurs remarques s'imposent à propos de cette classification des régimes de propriété. Tout d'abord, seule la condamnation du régime de libre accès fait l'unanimité parmi les économistes, ceux-ci se référant à la théorie des droits de propriétés pour laquelle « *les droits doivent être précisément définis* » afin d'éviter les externalités négatives. Seulement, certains courants militent pour une forme de propriété par rapport aux autres. Ainsi, même si le débat a tendance « *à être enfermé dans l'alternative propriété étatique vs privée des ressources naturelles, aucun argument objectif ne milite pour l'une ou pour l'autre de façon absolue* » (Ostrom, 1990 *cité par* Gerber, 2005 : 76). De plus, il est souvent observé, *in vivo*, une imbrication des différents régimes de propriété (Cole 2002 *cité par* Gerber, 2005 : 76) sur un même espace. Enfin, il faut souligner que la définition des régimes de propriété n'est pas une définition juridique mais économique. (Nahrath, 2003 ; Gerber, 2005) En effet, à l'instar du concept de *property right*, les régimes de propriété, comme nous venons de les présenter sont une catégorie des sciences économiques et non une catégorie du droit, même s'il est possible de faire des rapprochements.

> « Les catégories juridiques et économiques ne sont cependant pas complètement incompatibles entre elles, dans la mesure où elles sont sujettes à interprétation. » (Gerber, 2005 : 76)

Par ailleurs, la théorie économique des droits de propriété va distinguer les biens qui peuvent renvoyer à un régime de propriété. Par exemple, les biens privés auxquels est appliqué un régime de propriété privée. Cependant, cette classification permet d'identifier des catégories de biens au regard des modalités de régulation de leur utilisation.

La théorie des droits de propriété va distinguer (Tableau 2) les biens selon deux critères, l'exclusion et la rivalité. Cette classification des biens, renvoie implicitement aux différents régimes de propriété.

Tableau 2 : Typologie des biens (Vallée, 2002 : 56 ; Devlin & Grafton, 1998 : 41)

	Exclusion possible	**Exclusion impossible**
Rivalité/Divisibilité	Biens privés purs	Biens communs
Non-rivalité/indivisibilité	Biens de club	Biens collectifs purs ou biens publics

Les *biens privés* purs renvoient à l'exclusivité de leur usage, c'est à dire qu'ils font « *l'objet d'une consommation individuelle privant les autres consommateurs de la possibilité de les consommer (aliments, vêtements)* » (Vallée, 2002 : 56). Ces biens peuvent être opposés aux *biens collectifs purs* qui sont eux « *consommés en quantité et en qualité égale par une communauté d'individus plus ou moins étendue* » (Vallée, 2002 : 56)

Les biens de club ou *club goods*, peuvent faire l'objet ou non d'une exclusion. Parmi ces biens on va retrouver les réserves naturelles, les parcs nationaux, les parcs zoologiques, etc. Ils sont caractérisés par le fait qu'un droit d'entrée ou une réglementation particulière peuvent être appliqués. Ils répondent « *au critère de non-rivalité tant qu'il n'y a pas d'effet d'encombrement* » ce qui entraîne que l'usage d'une personne supplémentaire « *gêne tous les autres et diminue donc le bien-être de chacun* » (Vallée, 2002 : 57)

Ce qui caractérise les biens communs, c'est qu'ils appartiennent à la fois « *à tous et à personne* » (Vallée, 2002 : 57). Ce qui signifie que chacun peut en faire usage, il n'y a donc pas d'exclusion. Cependant, il y a rivalité d'usage car « *une fois qu'un individu s'en est emparé, il en prive les autres consommateurs potentiels* » (Vallée, 2002 : 57)

Les théoriciens des droits de propriété (*property right*) considèrent le marché de concurrence pure et parfaite de droits de propriété bien définis comme la situation idéale pour gérer les biens naturels. Certains de ces théoriciens se revendiquent de « l'écologie de marché » ou « *free market environmentalism* »[36]. Ils se basent pour cela sur la tragédie de biens communs, « *the tragedy of the commons* » que Hardin publie en 1968, devenu depuis un *« véritable lieu commun de l'argumentation néolibérale* » (Ost, 1995 : 130).

2 - Privatiser la nature : le « *free market environmentalism* »,

A partir des années 1970 et principalement dans les années 1980 de nombreux travaux sur la solution que pouvaient apporter les droits de propriété à la problématique de la gestion durable des biens communs ont été menés par des chercheurs issus de différentes disciplines mais se rattachant au courant du *free market environmentalism.*

> « Des écologues, tel R.J. Smith, des politologues tel J. Baden mais surtout des économistes tels T. Anderson, R. Stroup, W. Block, J. Simon, D. Leal, F. Smith, B. Yandle… ont théorisé le rôle des droits de propriété et du marché dans le cadre de l'école de pensée appelée indifféremment « Free Market Environmentalism » ou « New Resource Economics ». (Falque *in* Falque &Massenet, 1997 : 7)

En France, c'est principalement Max Falque[37] et Henri Lepage[38] qui ont introduit le *free market environmentalism*, qui est le plus souvent abrégé par le signe FME.

---

36 Le courant du *Free Market Environmentalism* fut diffusé en France essentiellement par Max Falque au cours des années 80. (*Cf.* Falque M. & Millière G., *Ecologie et liberté. Une autre approche de l'environnement*. Litec, Paris, 1992)

[37] Max Falque a codirigé la publication de deux ouvrages sur le sujet en français : (1) *Ecologie et liberté. Une autre approche de l'environnement* (1992) et (2) *Droits de propriété et environnement* (1997)

[38] Henri Lepage consacre un chapitre dans son ouvrage « *Pourquoi la propriété* » (1985) à la présentation des thèses libérales américaines en matière d'environnement : « *Capitalisme et écologie : privatisons l'environnement* » (pp.325-352)

2.1 - La privatisation comme alternative de la défaillance de l'intervention publique

Ces auteurs vont illustrer le bien-fondé du modèle théorique des droits de propriété et de la privatisation par de nombreux exemples d'échec de l'interventionnisme de l'Etat en matière de gestion des biens communs environnementaux, dénonçant « *la nouvelle tragédie générée par l'intervention d'un pouvoir bureaucratique irresponsable* » (Ost, 1995 : 132)

L'essentiel des attaques des auteurs du FME va se concentrer sur trois exemples : (1) les deux agences publiques américaines, le *Bureau of Land Management* (BLM) et le *US Forest Service* (USFS) qui administrent les terres fédérales aux Etats Unis d'Amérique, (2) la gestion dans les pays socialistes (Pologne, URSS, Chine) et (3) la disparition des espèces halieutiques une à une à cause de la mauvaise gestion des Etats. Le but étant de justifier de la nécessité d'une privatisation de l'environnement.

Robert J. Smith, dans son article au nom provocateur « *Privatizing the Environment* » paru en 1982 dans la revue *Policy Review*, reprend l'argumentaire néo-libérale en faveur de la privatisation des biens environnementaux et des ressources naturelles. C'est un des textes fondateurs du courant du FME.

Robert J. Smith part d'exemples de pays socialistes, Pologne, URSS et Chine. Il dénonce, par des titres provocateurs les dégradations de l'environnement dans ces pays : le silence comme solution « *Silence as Solution* » (Smith, 1982 : 14) en Pologne, la « *Soviet Eco-Catastrophe* » (*Ibid.* :17) ou encore « *The China Syndrome* » (*Ibid.* : 21).

Puis, il s'attaque à la gestion bureaucratique du pâturage des terres fédérales américaines, « *Bureaucratic Pastures* » (*Ibid.* : 36)[39] par le *Bureau of Land Managment* du *Department of Interior* qui gère 137 200 000 ha et à l'*US Forest Service* du *Departement of Agriculture* qui gère, lui 75 200 000 ha. Il dénonce les dérives (surexploitation) des systèmes bureaucratiques dans la gestion des terres de pâture dans les plaines peu fertiles de l'Ouest Américain, avec pour conséquence le « *bol de poussière* », « *the Dust Bowl* »[40] (*Ibid.* : 33) pour mettre en avant le bien-fondé de l'appropriation individuelle : « *Private Use, Public Abuse* » (*Ibid.* : 31). Le BLM attribuait les terres selon une règle bureaucratique, par lot de 64ha[41]. Si cette surface était suffisante pour assurer la prospérité des fermiers dans les plaines fertiles, elle était très insuffisante dans les plaines arides du Middlewest, entraînant les éleveurs à considérer les terres comme une propriété commune (Ost, 1995 : 132).

---

[39] Le gouvernement fédéral américain est le propriétaire, gère et contrôle approximativement un tiers de la surface du pays, soit 768 532 000 *acres* (1ha=25 acres) principalement concentré dans l'Ouest des Etats Unis, avec près de 63% de terres fédérales dans les 13 Etats de l'Ouest (Smith R.J., 1982 : 32-33)

[40] Expression qui fait référence aux orages de poussière qui eurent lieux dans les Etats du *Middlewest* -dont l'origine était la surexploitation des pâturages- au début des années1930, et que l'on trouve immortalisé dans « Les Raisins de la Colère » de Steinbeck.

[41] Homestead Act de 1866

> « Much of the western livestock industry depended for its forage upon the « open » range, owned by the federal government, but free for anyone to use…Chaos…predominated on the open range. Congress had never provided legislation regulating grazing or permitting stockmen to acquire range lands. Cattle and sheepmen roamed the public domain… (…) The public domain main became stocked with more animals than the range could support. (…) Under such conditions, the quality and quantity of available forage rapidly decreased; vigorous perennials gave way to annuals and annuals to weeds… » (Hayes, 1959 *cité par* Smith, 1982 : 34)

Les critiques de Smith R.J. (1982) envers les systèmes socialistes et la bureaucratie ont eu pour but de revenir sur la tragédie des biens communs et de privilégier la « *privatisation* » parmi les deux solutions proposées par Hardin (1968).

> « It is necessary to recognize a significant difference between the owner or owners of private property and the bureaucratic managers of a governmental agency. Private owners have a direct and immediate incentive for wise and careful management of their resources. They receive the benefits of wise management and bear the costs of poor management. (…) But utility-maximizing bureaucrats are prevented from profiting or losing from the consequences of their decisions. There are no incentives for wise management within bureaucracies. Bureaucrats do not profit from making good decisions, or lose from making poor decisions. Income which would be generated from their activities does not go to their agencies or them, but instead into the federal treasury, which itself is a common pool. Bureaucratic managers gain by having their agencies grow and expand and by obtaining larger budgets and larger staffs. . » (Smith, 1982 : 36-37)

Il s'agissait de dénoncer « *l'imposture marxiste* »[42] et l'inefficacité des systèmes bureaucratiques, pour mettre en avant la propriété privée comme seule solution efficace à la tragédie des biens communs.

2.2 - La propriété privée comme idéal de gestion des espaces naturels

Nous l'avons compris, l'essence même du courant du FME, est la croyance en la propriété privée comme meilleure solution pour préserver l'environnement. Pour le FME, il est nécessaire de « *soutenir tout à la fois que sans la propriété privée, la dégradation de l'environnement serait aggravée et que la tâche urgente consiste précisément à rétablir les droits de propriété et, si possible, à les étendre partout où cela est possible* » (Falque *in* Falque & Millière, 1992 : 149)

> « La propriété privée, meilleure alliée de la nature » (Lepage, 1985 : 329)

L'idée du FME c'est d'utiliser les motivations économiques pour préserver l'environnement.

> « C'est-à-dire que nous pouvons être à même de résoudre le problème de la pollution en nous appuyant sur des comportements et des motivations identiques à ceux qui président à la croissance

[42] *L'imposture marxiste* est une expression utilisée par Max Falque (1992 : 149) pour dénoncer le dogme selon lequel « *la destruction de l'environnement est le fruit du capitalisme s'appuyant sur le libre marché et les droits de propriété* », ce qui impliquait que dans les pays communistes, où le marché et les droits de propriété ont été supprimés, « *l'environnement est parfaitement sauvegardé* » (Falque in Falque & Massenet, 1997 : 3).

économique et au développement. C'est une solution qui s'alimente à une source d'énergie extraordinaire : l'intérêt personnel » (Block *in* Falque & Millière, 1992 :323)

Pour cela, le *Free Market Environmentalism* ne va pas tellement traiter du sujet des « *marchés libres* » mais plus de celui des « *arrangements institutionnels* » (Anderson & Leal, 2001 : 4) qui s'oppèrent autour des droits de propriété (privée) des biens environnementaux et des ressources naturelles. Anderson et Leal expliquent dans leur livre « *Free Market Environmentalism* » (1991 ; 2001) que le cœur du FME est un système bien défini de droits de propriété sur les ressources naturelles et environnementales.

> « At the heart of free market environmentalism is a system of well-specified property rights to natural and environmental resources » (Anderson & Leal, 2001 : 4).

Anderson et Leal centrent leur analyse sur les incitations. En identifiant que les gens tendent à agir dans leur propre intérêt, Anderson et Leal soulignent l'importance des arrangements institutionnels qui produisent des incitations positives pour la gestion environnementale.

> « The question is not whether the right solution will always be achieved, but whether good decisions are rewarded and bad ones penalized » (Anderson & Leal, 2001 : 6).

Pour que ces incitations fonctionnent il faut établir des droits de propriété bien définis, applicables et transférables.

> « To establish property rights that are well defined, enforced, and transferable » (Anderson & Leal, 2001 : 22)

Ils justifient ceci par le fait que les droits de propriété sont des incitations puissantes à préserver la valeur de la chose possédée.

> « Discipline is imposed on resource users because the wealth of the property owner is at stake if bad decisions are made » (Anderson & Leal, 2001 : 4)

Les incitations ne sont pas le seul centre d'intérêt du FME. A partir du travail de Ronald Coase, Anderson et Leal mettent l'accent sur le rôle des coûts de transaction, *transaction costs*. Pour eux, de tels coûts sont dominants, « *pervasive* » (Anderson & Leal, 2001 : 13).

Ils ont ainsi travaillé sur les « marchés de droits à polluer », en mettant en avant cette solution comme la plus optimale d'un point de vue économique.

> « The free market approach to pollution is to establish property rights to the pollution disposal medium and allow owners of those rights to bargain over how the resource will be used » (Anderson & Leal, 2001: 132).

En ce qui concerne les espaces naturels, le *Free Market Environmentalism* préconise leur privatisation et surtout celle des espèces qui les composent. Cependant, des critiques sont émises quant à cet idéal de marché.

2.3 - Les critiques « du tout privé »

Les critiques de la privatisation des éléments naturels, tout en restant dans la théorie économique des droits de propriété, se font sur le plan de la remise en cause de l'hypothèse de libre accès et des dérives de la spéculation. En effet, *« le remplacement de l'hypothèse de libre accès par celle d'un propriétaire unique ne suffisait pas à écarter tout risque de surexploitation et donc d'extinction de la ressource. La maximisation du profit conduit à l'extinction si le taux de croissance de la ressource est inférieur au taux d'actualisation (…). ».* (Faucheux & Noël, 1995 : 166).

Pour d'autres auteurs, notamment issus du courant de l'économie néo-intentionnelle, c'est le libre accès qui est à l'origine de la surexploitation problème et non le type de régime. (Berkes & *al*., 1989, Ostrom, 1990).

Dans leur article « *The benefits of the commons* », paru dans la revue *Nature,* F. Berkes, D. Feeny, B.J. McCay et J.M. Acheson vont remettre en cause le modèle de Hardin et les deux solutions qu'il propose pour résoudre le dilemme des biens communs. Ils vont pour cela commencer par distinguer quatre régimes de propriété (Berkes & *al*., 1989 : 91) : Le premier est l'absence de régime, c'est à dire que l'accès à la ressource est libre et ouvert à tous, « *access is free and open to all* », c'est le régime qui correspond au modèle de Hardin (1968). A l'opposé il y a le régime de la propriété privée qui correspond à la situation dans laquelle un individu a le droit d'exclure les autres de la ressource, de l'utiliser et de réguler son utilisation. Les auteurs identifient ensuite le régime de la propriété commune, *communal property*, dans lequel la ressource est détenue par une communauté d'utilisateurs identifiés, « *identifiable community of users* », qui sont en capacité d'exclure les autres et de réguler les usages de la ressource. Enfin, ils identifient le régime de la propriété de l'Etat, *State property*, dans lequel l'Etat a l'exclusivité sur la ressource, c'est à dire qu'il peut en contrôler l'accès et le niveau d'exploitation. Au travers de plusieurs études de cas[43], ils vont particulièrement s'intéresser au système de la propriété commune, *communal-property system,* qui se trouve être non envisagé par Hardin (1968).

Ces auteurs vont remettre en question les conclusions de Hardin pour qui les bénéfices individuels de prélever plus (ajouter un animal) sont supérieurs aux coûts individuels (effets négatifs individuels de l'ajout de cet animal), ce qui a pour conséquence conduire à la surexploitation et à un désastre pour tous les utilisateurs.

[43] Quatre études de cas : les populations de castors au Québec, les ressources halieutiques et la langoustine sur la côte Est des Etats Unis et enfin la forêt Thaïlandaise (Berkes & *al.*, 1989 : 91-92)

> « For him (Hardin), the private benefits of adding one more animal exceed the private cost. Because each herdsman does the same, the overall result is overgrazing and disastrous losses for all. » (Berkes & al., 1989 : 92)

La théorie économique n'a eu de cesse, depuis les débuts du XXe siècle, de chercher des réponses aux situations de faillite du marché en matière d'environnement, et notamment à la situation de la « tragédie des biens communs ». Nous venons d'explorer les réponses apportées par les économistes de l'école néoclassique, dans la cadre de l'exploitation des ressources naturelles et de la protection de l'environnement. Il existe cependant une série d'autres solutions intermédiaires entre l'alternative des régulations publique et de marché, notamment dans les situations où les acteurs s'organisent par eux-mêmes (auto-organisation et arrangement institutionnel) pour trouver des solutions à la « tragédie des ressources en libre accès », c'est le cas de l'approche des *Common-Pool Resource* (CPR) développé par Elinor Ostrom.

3 - La théorie des ressources gérées en commun

S'opposant au courant de pensée du FME et aux conclusions de l'article de Hardin qui considère l'impossibilité d'une action collective, de nombreux auteurs tels Ostrom (1990; 1999), Berkes (1989), Stevenson (1991) ont présenté les fondements d'une approche institutionnaliste qui met l'accent sur les mécanismes collectifs de régulation. Pour ces auteurs, les deux solutions proposées par Hardin pour faire face à cette tragédie des biens communs, la privatisation ou le contrôle par une agence publique, ne tiennent pas compte des capacités d'auto-régulation des utilisateurs.

> « But it fails to take into account the self-regulation capacities of users » (Berkes & al., 1989: 92)

Pour eux la reconnaissance de la capacité des utilisateurs à agir collectivement ouvre sur de nouvelles perspectives quant au succès de la gestion des propriétés communes.

> « Recognition that users have the potential and, under some conditions, the motives and means to act collectively opens up other policy alternatives and provides questions about why some communal managementent systems fail and others succeed. The success or failure of common-property resource management has to do with the exclusion and regulation of joint use » (Berkes & *al.*, 1989 : 92-93)

La création de l'International Association for the Study of Common Property (IASCP) et la parution de différents articles (Ostrom, 1986 ; Berkes & *al.*, 1989) vont conduire au développement d'une théorie des ressources gérées en commun dont on retrouve les fondements dans l'ouvrage d'Elinor Ostrom, *Gouverning the Commons* (1991).

Elinor Ostrom a étudié un grand nombre de cas empiriques où des ressources en propriété commune ont été régulées avec succès. Ces cas de succès ne relevaient ni d'arrangements « propriété privée/marché » ni de la réglementation des usages par l'Etat, mais d'*arrangements*

institutionnels que les « *communities* » ont conçus consciemment en réponse aux dilemmes particuliers de la propriété commune.

Partant de la théorie des droits de propriété et de la tragédie des biens communs, l'économie institutionnelle des ressources naturelles va ainsi développer des approches en termes de régimes de propriété (Berkes & *al.*, 1989 ; Ostrom, 1990 ; Ostrom & *al.*, 2002 ; Merino & Robson, 2005a, 2005b, 2005c, 2005d).

3.1 - Les origines et fondements de la théorie des Common-Pool Resources

Les premières réflexions sur le problème de l'action collective face aux usages individuels des biens communs ou « *common-pool resources* » (CPR) pourraient se situer dans les années 1960 (Ostrom, 1990, p.xiii). Mais, c'est à la fin des années 1980, à la suite Elinor Ostrom que va se développer une théorie de portée générale sur la gouvernance et la gestion des ressources communes (Ostrom, 1990 ; Berkes & *al.*, 1989 ; Ostrom & al., 2002).

Avec la création d'une association internationale pour l'étude de la propriété commune *International Association for the Study of Common Property* (IASCP) en 1989, se développent des réflexions sur les régimes de propriété commune qui ont conduit au développement de la théorie des *Common-Pool Resources* (CPR). Cette théorie peut être appréhendée comme la « *concrétisation du cadre d'analyse de l'institutionnalisme des choix rationnels en matière de gestion des ressources naturelles* » (Nahrath, 2003 : 70)

La théorie des CPR se fonde d'abord sur le champ théorique : *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD) qui s'inscrit lui-même dans la perspective générale des approches de l'« institutionnalisme des choix rationnels » (*Institutional Rational Choice*) (Nahrath, 2003 : 70)

3.1.1 - Institutional Analysis and Development Framework (IAD)

Le cadre de l'*Institutional Analysis and Development Framework* (IAD) s'inscrit dans la perspective générale des approches de l'Institutionnalisme des choix rationnels (*Institutional Rational Choice*). Ces approches cherchent à analyser « *tout processus (de décision) politique comme un jeu d'interactions entre des individus rationnels, disposant cependant de capacités informationnelles plus ou moins limitées concernant l'état du monde empirique, individus dont l'objectif principal consiste à maximiser leur utilité dans le cadre d'un espace d'interactions -ou « arène d'actions » (Ostrom 1999 :42-44)- structuré par des contraintes d'ordre institutionnel définissant entre autres les « règles du jeu » et la structure d'allocation des ressources.* » (Nahrath, 2003 : 71)

Ces formes de régulation institutionnelles « *ont pour fonction principale de structurer et de stabiliser les situations d'interaction, ainsi que de réduire par là les incertitudes en accroissant la prévisibilité des actions respectives des différents acteurs impliqués dans le jeu.* » (Nahrath, 2003 : 71) Cette appréciation par les règles du jeu s'inscrit à la suite des réflexions de North sur les institutions. Les relations entre acteurs et institutions sont circulaires, car les capacités des individus sont le produit des actions passées. Elles doivent donc être ainsi envisagées dans la durée (Braun 1999 :235-238 *cité par* Nahrath, 2003 : 71)

Il est important de souligner que l'IAD est présenté par ses principaux auteurs (Ostrom 1998, 1999 ; Ostrom, Gardner, Walker, 1994), non pas comme une théorie mais comme un « cadre d'analyse » (*framework*). En effet, le cadre d'analyse a pour but d'aider à identifier les éléments et leur relation ; alors que les théories, à partir du cadre d'analyse, permettent de spécifier quels éléments sont particulièrement pertinents pour certains types de questions et pour faire des hypothèses générales de travail.

> « The development and use of a general framework help to identify the elements and relationships among theses elements that one needs to consider for institutional analysis. (…) The development and use of theories enable the analyst to specify which elements of the framework are particularly relevant to certain kinds of questions and to make general working assumptions about these elements. » (Ostrom 1999: 39-40)

Ce cadre d'analyse représente « *une tentative de synthèse conceptuelle (…) de la problématique générale de l'influence des institutions sur les comportements humains*. » (Nahrath, 2003 : 71)

Les institutions correspondent à une acceptation large, englobant les règles formelles et informelles, qu'Ostrom précise en distinguant les règles, des normes et des stratégies :

> « I will use the term institution (…) to refer to the shared concepts used by humans in repetitive situations organized by rules, norms and strategies. By rules, I mean shared prescriptions (must, must not, may) that are mutually understood and predictably enforced in particular situations by agents responsible for monitoring conduct and for imposing sanctions. By norms, I mean shared prescriptions that tend to be enforced by the participants themselves through internally and externally imposed costs and inducements. By strategies, I mean the regularized plans that individuals make within the structure of incentives produced by rules, norms, and expectations of the likely behavior of others in a situation affected by relevant physical and material conditions » (Ostrom 1999 :37)

Le cadre théorique des CPR se base ainsi sur deux éléments communs aux différentes approches de l'institutionnalisme des choix rationnels : (1) la focalisation sur les arrangements institutionnels et leurs effets sur les comportements humains produits par (2) des individus réputés rationnels, faillibles et capables d'apprentissage dans la mesure des possibilités d'accès aux informations. A cela, l'IAD ajoute deux dimensions supplémentaires, ce qui constitue sa spécificité (Ostrom 1999) et son intérêt pour notre analyse. La première dimension relève des contraintes que font peser les « caractéristiques matérielles de l'environnement physique » sur les interactions des individus. L'IAD met en avant l'interdépendance, la relation circulaire entre les

processus sociaux et les processus naturels. La seconde dimension concerne les caractéristiques de l'environnement social, c'est-à-dire les attributs de la communauté ou de la « société » locale à laquelle appartiennent les individus impliqués dans le processus de (re)production de l'arrangement institutionnel. (Nahrath, 2003 : 72) Ainsi, découlant de cette dernière dimension, la confiance des individus entre eux et à l'égard des arrangements institutionnels mis en place devient une donnée importante. Cet attribut de confiance avait été omis par Hardin dans son modèle de la tragédie des communaux.

Outre la focalisation sur les institutions informelles, ce cadre d'analyse identifie le concept d'*arène d'action*. Ainsi, l'arène d'action constitue « l'unité conceptuelle principale permettant d'analyser, d'expliquer, voire dans une certaine mesure de prévoir, le déroulement des comportements individuels et collectifs au sein du cadre institutionnel. » (Nahrath, 2003 : 72) Les arènes d'action sont caractérisées (Ostrom 1999 :44) par le nombre et la nature des participants à l'arène, la structure des positions des différents acteurs relative aux processus d'usages de la ressource (propriétaire, locataire, producteurs, etc.), le type d'usages possibles de la ressource par les différents acteurs et leurs effets sur le système de la ressource, la localisation des dispositifs institutionnels de contrôle des pratiques d'usages, la quantité et la qualité de l'information dont disposent les différents « appropriateurs » à propos de l'état de la ressource, et enfin, la capacité qu'ont les différents utilisateurs de la ressource à anticiper les coûts et les bénéfices résultant de leurs actions et de celles des autres utilisateurs (concurrents). (Nahrath, 2003 : 72)

3.1.2 - Les fondements de la Théorie CPR

La critique de trois modèles théoriques dominant la littérature économique sur la gestion des ressources naturelles est le point de départ de la théorie des CPR (Ostrom, 1990 : 2-7) : « la tragédie des communs » de Hardin, « le dilemme du prisonnier » formalisé par le mathématicien Albert W. Tucker et « la logique de l'action collective » telle qu'elle est conçue par l'économiste Mancur Olson. (Gerber, 2005 : 78-79). Ces trois modèles servent à légitimer les prescriptions tant du point de vue de l'appropriation privée que de l'interventionnisme pour résoudre le problème de la tragédie des biens communs. Or ces deux réponses ne correspondent pas à l'univers des possibles pour traiter le problème de la gestion des ressources communes. En effet, comme nous l'avons vu, les théoriciens des CPR, Elinor Ostrom en tête, « *reprochent aux défenseurs de ces trois modèles de faire comme si les contraintes (institutionnelles, logiques, comportementales), qui sont considérées comme fixes dans les modèles, l'étaient aussi dans la réalité.* » (Gerber, 2005 : 79)

En effet, Elinor Ostrom (1990) prend appui sur des situations observées et non sur des modèles théoriques, pour établir que les individus ne sont pas enfermés dans des dilemmes du prisonnier, « *car ils ont la possibilité d'agir sur les structures de contraintes que constituent les institutions et donc de tenter de les transformer* » (Ostrom 1990 : 7 *cité par* Gerber, 2005 : 79).

La théorie des CPR reprend l'essentiel des principes développés dans l'IAD pour les appliquer à l'analyse des situations d'exploitation de ressources communes (*Common-pool resources situations*) dont les caractéristiques sont les suivantes. Les cas étudiés correspondent à des situations dans lesquelles, soit il y a une difficulté d'exclusion quand la taille du périmètre de la ressource est trop importante pour permettre le contrôle de son accès, soit il y a « soustractibilité » de la ressource, c'est-à-dire que « *le prélèvement d'une certaine quantité d'unités de la ressource par un utilisateur se fait au détriment de l'ensemble des autres utilisateurs, dans la mesure où il réduit d'autant la quantité disponible pour ces derniers, ce qui a pour conséquence de créer des situations de rivalités autour de la consommation de cette ressource*. » (Nahrath, 2003 : 74)

Sur la base d'études de cas empiriques de CPR menées à grande échelle, les forêts, les pâturages et les alpages, les nappes phréatiques, les systèmes d'irrigation (ressources eau et sols agricoles), etc., E. Ostrom et son équipe ont établi « *une série de conditions nécessaires (mais pas toujours suffisantes) au développement des régimes auto-organisés de gestion des CPR* » (Gerber, 2005 : 79). Les situations analysées correspondent à la plupart des « *situations d'exploitation des ressources (naturelles) rencontrées dans la réalité* », car il y a souvent une « *coexistence d'une situation de rivalité en même temps que de difficulté, liée aux coûts élevés que supposent l'exclusion d'éventuels prétendants à sa consommation* ». (Nahrath, 2003 : 74)

> « Partant de ce vaste corpus d'exemples historiques de situations d'exploitation collective de systèmes localisés de ressources, Elinor Ostrom et ses collègues ont repéré toute une série de conditions « naturelles » et institutionnelles nécessaires (mais pas toujours suffisantes) au développement de ces régimes auto-organisés. Celles-ci sont actuellement au nombre de dix. » (Nahrath, 2003 : 75)

E. Ostrom propose (*Cf.* Tableau 4; Ostrom 2000 : 34–35) ainsi, quatre conditions relatives aux caractéristiques de la ressource (possibilité d'améliorer la situation, indicateurs, prévisibilité, étendue du système) et six concernant les attributs de ses utilisateurs (importance de la ressource, compréhension commune, horizon d'attente, confiance réciproque, autonomie, expériences organisationnelles antérieures)

Tableau 3 : Conditions nécessaires au développement des régimes auto-organisés (Ostrom, 2000 : 34-35 *traduction de* Nahrath, 2003 : 75)

Caractéristiques de la ressource	***Possibilité d'améliorer la situation***	**La ressource ne se trouve pas dans un état – de dégradation ou au contraire de sous-exploitation – tel qu'il ne serve à rien aux utilisateurs de s'organiser.**
	Indicateurs	**Des indicateurs fiables et pertinents concernant l'état dans lequel se trouve le système de la ressource sont facilement accessibles.**
	Prévisibilité	**Les flux de ressources disponibles et prélevables sont relativement prévisibles.**
	Étendue du système	**le système de la ressource est suffisamment petit, compte tenu des technologies de transport et de communication utilisables, pour que les utilisateurs puissent acquérir une connaissance précise des frontières externes et des microenvironnements internes.**
Attribut des utilisateurs de la ressource	*Importance de la ressource*	**les utilisateurs dépendent de la ressource pour une part importante de leur approvisionnement.**
	Compréhension commune	**les utilisateurs partagent une image commune du fonctionnement du système de la ressource, ainsi que de la manière dont leurs actions affectent la ressource et les autres utilisateurs.**
	Horizon d'attente :	**les utilisateurs ont un horizon d'attente (temporel) suffisamment large, pour que leurs besoins puissent être comblés par le système de la ressource.**
	Confiance réciproque :	**les utilisateurs ont suffisamment confiance les uns envers les autres pour qu'ils tiennent leurs promesses et puissent entretenir des relations de réciprocité.**
	Autonomie	**les utilisateurs ont la possibilité de définir des règles d'accès à la ressource et à son exploitation de manière autonome, sans intervention extérieure susceptible de les contrecarrer**
	Expériences organisationnelles antérieures	**les utilisateurs bénéficient d'une expérience minimale, acquise dans des organisations locales voisines, sur la manière de gérer une organisation.**

Cependant, « *toute institutionnalisation d'un arrangement auto-organisé* » dans le cadre proposé par la théorie du CPR doit « *affronter plus particulièrement trois problèmes cruciaux* » (Nahrath, 2003 : 75) : le problème de la mise en place du cadre organisateur du régime (*problem of supply*), le problème de l'engagement crédible et à long terme des acteurs dans cet arrangement (*problem of commitment*), et enfin le problème de la surveillance réciproque (*problem of monitoring*).

La mise en place et le contrôle de nouvelles institutions engendre en effet, un « *dilemme collectif de second ordre* » à cause des problèmes de « passager clandestin » (*free-riding*) qui « *incite à profiter des avantages collectifs du nouvel arrangement sans supporter les charges résultant de son élaboration et de sa mise en œuvre.* » (Nahrath, 2003 : 76) Quant à l'engagement crédible à long terme des acteurs, il consiste à s'assurer « *de la réciprocité à long terme des engagements des différents contractants tout en présupposant que l'existence pour chacun d'eux de la tentation du* free-riding *fait peser une lourde incertitude sur la réciprocité des engagements des contractants* ». (Nahrath, 2003 : 76)

En réponse à ces trois problèmes « fondamentaux », les auteurs du CPR ont formulé *huit principes de design institutionnel* (Ostrom 1990 : 90; *traduction de* Nahrath 2003 : 76) :

1. Définition claire du groupe des utilisateurs et des frontières de la ressource.
2. Congruence entre les règles d'appropriation de la ressource (définition des règles relatives aux périodes de temps, aux lieux, à la technologie utilisée et à la quantité de ressource prélevée), de

fourniture de la ressource (travail, matériel, financement) et les conditions locales de mise en œuvre de ces règles.
3. Arrangements fondés sur le principe d'un choix collectif dans la mesure où la plupart des individus concernés par les règles opérationnelles peuvent participer à leur élaboration et/ou modification.
4. Le contrôle des comportements relatifs à l'appropriation de la ressource est fait sous la responsabilité de, ou directement par, les utilisateurs de la ressource eux-mêmes.
5. Les sanctions contre les contrevenants sont définies selon un principe de graduation.
6. Les mécanismes de résolution des conflits sont caractérisés par un accès rapide et facilité à des arènes locales peu coûteuses en termes de temps et de moyens.
7. Les droits à l'auto-organisation des utilisateurs (invention d'institutions propres) ne doivent pas être limités ou contrecarrés par des autorités gouvernementales extérieures.
8. Les activités d'appropriation, de fourniture, de contrôle, de mise en œuvre, de résolution de conflits ainsi que de « gouvernance » sont organisées sur plusieurs niveaux qui s'emboîtent les uns dans les autres.

Ces huit principes sont interdépendants dans la mesure où leur présence simultanée et complémentaire confère à un régime robustesse et durabilité. En effet, l'analyse des exemples de *défaillances* nous apprend que l'absence ou la faiblesse d'un ou de deux de ces principes au sein d'un régime entraîne rapidement un mauvais fonctionnement. Ainsi, ces huit principes « représentent autant de conditions qui, si elles sont respectées, sont susceptibles d'expliquer le succès d'un système de gestion d'un CPR ». (Nahrath, 2003 : 77)

Cependant, l'approche CPR présente un certain nombre de limites au regard de la régulation des usages.

3.1.3 - Les principales limites de l'économie institutionnelle des ressources naturelles

La théorie des *Common-pool resources* s'est consacrée plus spécifiquement à la problématique de la gestion des ressources naturelles en se focalisant dans un premier temps « *exclusivement sur des exemples d'usages homogènes, au sein de petites communautés auto-organisées, territorialement et morphologiquement très limitées*. » (Nahrath, 2003 : 24) Cependant, ce cas de figure en Europe et plus largement dans nombre de pays industrialisés présente un certain nombre de limites.

Ainsi, les tentatives d'applications de la théorie des *Common-pool resources* à des situations de gestion des usages des ressources naturelles dans un pays industriel occidental comme la Suisse (Nahrath 2000a, 2000c; Reynard 2000 *cité par* Nahrath, 2003 : 24) confirment les critiques formulées sur le plan théorique par Ingrid Kissling- Naef et Frédéric Varone (Kissling- Naef & Varone, 2000 : 4-5 ; Knoepfel, Kissling-Naef, Varone, 2001 : 24-31). Ainsi, l'application de la

théorie des *common-pool resources* et celle des droits de propriété dans un pays occidental comme la France ou la Suisse pose inévitablement problème du fait des différences de contexte institutionnel. Ils identifient quatre limites principales à l'approche de l'utilisation et de la gestion des ressources naturelles par l'économie institutionnelle.

La première critique réside dans l'hétérogénéité des usages et ce qui l'accompagne. En effet, « les processus historiques d'hétérogénéisation croissante des usages de la plupart des ressources naturelles, ainsi que, dans de plus rares cas la perte d'intérêt économique de certaines autres, ont nécessité des interventions de plus en plus nombreuses de la part de l'Etat sous la forme de politiques publiques d'exploitation et de protection des ressources. » (Nahrath, 2003 : 25) Ce qui conduit à nuancer la thèse défendu par les auteurs du CPR (Ostrom 1990) qui impute la disparition des régimes d'auto-organisation locaux à la seule intervention destructrice de l'Etat. Le phénomène d'hétérogénéisation des usages rend la régulation au sein de petites communautés localisées très difficile, voire carrément impossible, du fait qu'un grand nombre d'utilisateurs n'appartient pas (ou plus) à cette communauté.

La seconde critique réside dans l'« oubli », ou le « quasi-oubli » de la présence des autorités publiques. En effet, « l'émergence de solutions auto-organisées dépend souvent de la présence d'une autorité politique supérieure garante de la stabilité de l'environnement de la négociation et de l'émergence des processus de coopération. Le rôle de l'Etat et notamment de ses politiques publiques est en effet la plupart du temps central dans le processus de production des règles utilisées dans les procédures de régulations locales des ressources. » (Nahrath, 2003 : 26) Cette critique est d'ailleurs intégré avec le concept de co-management (McCay & Jones, 1997). En effet, constatant le manque d'opérationnalité d'une approche locale en raison de « l'interférence » avec des acteurs extérieurs, notamment des acteurs publics ou de contraintes provenant d'échelles différentes, l'évolution actuelle de la recherche sur le CPR tend à s'appuyer sur concept de co-management. Le concept de co-management est utilisé pour l'étude des ressources à usages multiples qui impliquent d'autres formes d'arbitrage et de décision collective. Le co-management incorpore dans son champ d'analyse l'intervention publique, non pas comme un élément essentiel dans la régulation des ressources naturelles, mais comme un « facteur », un « paramètre » extérieur à prendre en compte.

La troisième critique, quant à elle, relève de la complexification croissante de la composition des régimes de gestion des ressources dans les pays industrialisés. En effet, « *les régimes de gestion des ressources sont aujourd'hui, dans l'ensemble des sociétés industrialisées contemporaines, constitués d'une combinaison (1) de régimes de propriété, ancrés le plus souvent dans le droit privé (codes civils, codes des obligations, registres fonciers, etc.), et (2) d'interventions étatiques au travers de politiques publiques à incidences ressourcielles*. » (Nahrath, 2003 : 26)

> « L'économie institutionnelle des ressources naturelles a parfois tendance à oublier que, si des solutions locales auto-organisées sont susceptibles d'apparaître, c'est grâce à la présence d'une autorité politique supérieure qui soit en mesure de garantir la stabilité de l'environnement dans lequel prennent place les négociations. Même s'il est parfois impossible de repérer directement le rôle de l'action étatique au niveau local, l'existence de règles dictées par l'État joue un rôle stabilisateur. On constate donc un entrelacement entre les systèmes auto-organisés et les politiques publiques. » (Gerber, 2005 : 81)

Enfin, la quatrième critique de la théorie des droits de propriété provient de sa conception « statique du cadre institutionnel ». En effet, « *en se focalisant essentiellement sur les institutions existantes (les «* rules in use *»), elle se trouve en difficulté lorsqu'il s'agit de penser les institutions dans une perspective processuelle, c'est-à-dire non plus comme un cadre de contraintes déjà là, mais au contraire comme un produit historique des luttes politiques antérieures*. » (Nahrath, 2003 : 26)

Ces considérations laissent entendre que le développement d'un cadre d'analyse plus large que celui de la théorie des CPR est nécessaire (Gerber, 2005 : 81). Celui-ci doit : (1°) tenir compte des possibilités qu'ont les acteurs de faire évoluer les systèmes de gestion de ressources, (2°) inclure l'effet des politiques publiques de protection et d'exploitation, (3°) tenir compte d'une demande toujours plus hétérogène et (4°) ne pas sous-estimer le rôle de garant que jouent les autorités politiques supérieures. C'est à partir des quatre critiques des théories de l'économie institutionnelle des ressources naturelles et des droits de propriété que le cadre d'analyse des RIRN fut développé sur la base de la combinaison analyse de la régulation par les droits de propriété et les politiques publiques.

B - L'Analyse des politiques publiques

Les politiques publiques correspondent à la deuxième source de régulation que nous avons identifié. La protection de la nature constitue un problème politique et fait en cela l'objet de politiques publiques en France comme au Mexique. Ces politiques publiques dans leur mise en œuvre aboutissent à la mise en place d'aires protégées et de mesures de gestion et de protection qui cherchent à contraindre les utilisations de l'espace en fonction d'objectifs de sauvegarde et de conservation d'espèces et de milieux naturels.

1 - Protéger les espaces naturels, un objet d'action publique

Si les partisans des solutions de marché dénoncent les interférences de l'Etat quant à la surexploitation des biens naturels, les défenseurs de l'intervention publique quant à eux mettent en évidence les « défaillances » du marché comme étant à l'origine de cette surexploitation et justifient ainsi l'intervention de l'Etat. Bien avant que soit formulée l'alternative entre privatisation et réglementation, des politiques de protection de la nature furent mises en place. D'abord conçues sur des bases réglementaires fortes, elles vont évoluer ensuite vers des formes contractuelles et négociées.

La protection de la nature et des espaces naturels est devenue un objectif prioritaire de l'agenda politique des gouvernements. Cependant, si le courant du *Free Market Environmentalism* reprend la tragédie des biens communs de Hardin, au point d'en faire un « véritable lieu commun de l'argumentation néolibérale » (Ost, 1995 : 130), les partisans de l'intervention publique se fondent sur le problème politique de la dégradation des espaces naturels et sur la demande sociale de nature croissante pour justifier de la mise en œuvre de l'action publique. Les politiques publiques de protection des espaces naturels, à la différence de l'appropriation privée, renvoient de plus en plus à des données scientifiques. En effet, la définition des normes et règles s'appuie sur des savoirs scientifiques et sur des expertises. Toutefois, Bernard Kalaora rappelle que « *faire appel à des experts en croyant trouver une réponse neutre et scientifique, c'est oublier qu'ils représentent un point de vue particulier, lié à leur profession, à leur spécialisation, à leur formation, à leur époque (…) le choix même des experts n'est pas neutre* » (Kalaora, 1998 : 80).

Un glissement s'effectue dès qu'on aborde la question de la gestion des espaces naturels par les politiques publiques, car il ne s'agit plus seulement d'allouer des droits d'utilisation entre des individus, comme ont pu le réaliser certains systèmes bureaucratiques (BLM, etc.), mais de réguler les « comportements » des usagers de ces espaces. Pour cela, l'action publique utilise différents instruments.

En termes d'instruments d'intervention publique de protection des espaces naturels et plus largement de l'environnement, plusieurs « philosophies » cohabitent et s'opposent parfois. Elles correspondent à des catégories d'instruments d'action publique.

Ainsi, une première conception relevant de l'approche « *command and control* » promeut des politiques reposant sur des « réglementations » telles que les interdictions, les autorisations/déclarations administratives, les normes, etc. Cette approche fut la première utilisée en matière de protection des espaces naturels avec la mise en œuvre de protections réglementaires de type « réserve » ou « parc » qui visaient à réglementer les usages sur des périmètres définis. Il y a un « spatialisation » du droit dans un but précis : la conservation d'une zone naturelle. Cette première approche est également utilisée pour la protection des espèces naturelles.

La seconde conception s'appuie sur la théorie « standard des externalités » et cherche à agir sur le comportement des usagers via des instruments « économiques » d'action indirecte (Prud'Homme, 1980 : 103). En effet, via des incitations économiques, telles que des taxes ou des redevances (incitation négative) ou encore des subventions (incitation positive), les instruments d'action publique interviennent sur les estimations des coûts et avantages des usagers (en tant qu'agents économiques). Par là influencent les prises de décision et les comportements dans le sens voulu par la puissance publique.

Enfin une dernière catégorie d'instrument, plus récente dans l'action publique, mixte les deux précédentes. Elle cherche par la voie contractuelle à agir sur le comportement et les décisions des usagers et des acteurs. En effet, dans le contrat il y a des règles (négociées) et une incitation économique positive (indemnité). Le contrat devient l'outil des instances publiques pour « coordonner leurs politiques » mais surtout pour agir sur le comportement des usagers. Les contrats passés entre usagers et administrations sont un instrument direct qui par la voie de la négociation et éventuellement de la compensation financière, oriente les actions, les pratiques d'un usager pour les rendre « compatibles », « conformes » aux objectifs de l'action publique.

Ainsi, au-delà de la « mécanique » instrumentale, l'action publique de protection des zones naturelles, quels que soient les contextes politico-institutionnels nationaux, pose un certain nombre de problèmes, comme le problème de leur légitimité sociale.

> « La légitimité des intérêts associés à la protection de la nature est encore aujourd'hui faiblement assurée. D'un côté l'objet de l'action publique en la matière apparaît soit incertain au-delà d'un consensus mou, soit vivement controversé(…). D'un autre côté, il n'échappe à personne que ces intérêts se heurtent à d'autres intérêts à la légitimité mieux ancrée dans le tissu social » (Godard, 1989 : 304)

Les politiques publiques de protection des espaces naturels et plus largement de la nature cherchent fréquemment à imposer aux individus de nouveaux modèles de comportement par la voie réglementaire. Leur mise en œuvre se heurte alors « *aux décalages existants entre ces nouvelles normes standardisées et la variété des comportements et des contextes sur lesquels la*

politique s'applique » (Becerra, 2003 : 41). Ainsi, la politique de protection de la nature devient « *un problème en tant qu'elle se situe dans un contexte social spécifique, par rapport à des enjeux, à des populations, à des structures* » (Thoenig, 1985 : 12). Elle est confrontée, parfois de façon assez brutale, aux intérêts sociaux, aux pratiques, aux valeurs, aux traditions et aux « *routines résistantes aux changements* ». (Becerra, 2003 : 41) De plus, les enjeux écologiques à l'origine des mesures de protection des espaces naturels s'opposent parfois à des enjeux économiques, sociaux, politiques et culturels. La question de l'adhésion des usagers locaux aux mesures de protection et de l'acceptabilité sociale de celles-ci sont déterminantes. Elle suppose de plus en plus des négociations, des compromis pour arriver à « un ajustement » des intérêts particuliers avec les intérêts généraux (portés par la puissance publique), et finalement, l'élaboration d'un « *référentiel collectif qui transcende la diversité des représentations sociales* ». (Becerra, 2003 : 41).

L'étude des politiques publiques, apparue dans les années soixante aux Etats-Unis, s'intéresse aux interventions concrètes des gouvernements. L'analyse des politiques publiques étudie comment les problèmes et les demandes sociales sont inscrits sur l'agenda des gouvernements, comment les programmes d'action sont élaborés, décidés et appliqués et quels en sont les résultats. A l'origine, cette spécialité s'est intéressé à l'étude de l' « Etat au concret » (Padioleau, 1982) ou de « l'Etat en action » (Jobert & Muller, 1987) et a ainsi rompu avec la démarche « juridico-institutionnelle » qui dominait dans les sciences administratives et avec les « centres d'intérêt traditionnels » de la science politique (organisation du système politique, sociologie des partis et des comportements électoraux) (Becerra, 2003 : 46).

Les politiques publiques peuvent être envisagées comme « *des structures normatives qui cadrent les acteurs individuels, collectifs et des organisations* » (Lascoumes & Le Galès, 2007 : 87).

Ce qui caractérise également l'analyse des politiques publiques, c'est leur proximité avec l'action. En effet, il est assez difficile et surtout très « artificiel » de faire une distinction claire entre les processus empiriques et les analyses théoriques des politiques environnementales. Ces deux dimensions sont souvent étroitement imbriquées car dans la majorité cas l'analyse de politiques publiques fait partie intégrante du processus de construction de la politique publique lui-même. D ce fait il devient souvent ardu de distinguer les rôles de l'analyste scientifique (*policy scientist*) de ceux de l'expert voire d'acteurs publics (*policy analyst*).

2 - L'analyse des politiques publiques, théorie de l'Etat en action et boîte à outil.

L'analyse des politiques publiques se veut être une (nouvelle) spécialité des sciences politiques (Muller, 1990 : 3 ; Thoenig *in* Grawitz et Leca, 1985 : XI) et une nouvelle discipline scientifique qui se situe au carrefour de savoirs établis par d'autres disciplines comme le droit, l'économie, la sociologie, etc. (Muller, 1990 : 3). Toutefois, comme nous le rappelle Yves Meny et Jean-Claude

Thoenig (1989 : 15), « *l'analyse des politiques publiques n'est pas en elle-même un phénomène complètement neuf* ». En effet, bien avant son développement, des études ponctuelles se sont intéressées « *aux produits* » de l'action de l'Etat. Seulement, ces études avaient deux limites, d'une part les méthodes d'analyse et de recherche étaient embryonnaires, et d'autre part, avant l'avènement de l'Etat providence ou *Welfare State*, les interventions publiques se bornaient aux domaines de « *l'*imperium *de l'Etat : police, sécurité interne et externe, diplomatie, défense, expansion militaire et coloniale* » (Meny et Thoenig, 1989 : 15).

La science politique, « *discipline encore balbutiante* » à la fin du XIXe et au début du XXe, s'est surtout concentrée sur le système politique, *politics*. Les politiques (*policies*), « *n'étaient prises en compte que comme variables dépendantes de la politique* » (Meny et Thoenig, 1989 : 16). Quand on s'intéresse à la genèse des politiques publiques, deux entrées apparaissent, d'une part « *l'origine intellectuelle de l'analyse des politiques* » (publiques) et d'autre part, « *l'origine des politiques publiques elles-mêmes* » (Muller, 1990 :7).

> « L'analyse des politiques publiques n'est pas un champ dans le sens académique habituel, sauf lorsqu'elle peut traquer des erreurs sur la base du savoir accumulé par la science. C'est pourquoi elle n'a d'avenir que si elle se trouve étroitement nourrie par les avancées fondamentales des paradigmes de la science politique dans son ensemble, discipline dont elle est un des visages, ni le meilleur ni le pire » (Thoenig in Grawitz et Leca, 1985 : 53)

La littérature donne le plus souvent une définition minimale de ce qu'est une politique publique (Muller, 1990 : 23). Ceci s'explique par la grande diversité des contextes dans lesquels est utilisé ce terme (Jones *cité dans* Muller, 1990 : 23) et de la difficulté d'en définir les contours, les tenants et les aboutissants.

Chez Yves Meny et Jean-Claude Thoenig (1989 : 130-131) « *Une politique publique se présente comme un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou dans un espace géographique : la santé, la sécurité, les travailleurs immigrés, la ville de Paris, la Communauté Européenne, l'Océan Pacifique, etc.* »

D'autres se sont plus intéressés aux « politiques réglementaires », comme Padioleau (1982 : 82-112) qui les définit comme « *tout programme d'action de la puissance publique visant à obtenir d'agents économiques (individus ou entreprises) des conduites conformes aux normes prescrites par des dispositions législatives et administratives* »

Les politique peuvent aussi être assimilée à « *une séquence d'actions comportant la production d'une réponse plus ou moins institutionnalisée à une situation jugée problématique* » (Nioche, 1982 : 33 cité par Quermonne in Grawitz et Leca, 1985 : 61)

A défaut d'une unanimité sur la définition des politiques publiques, il existe depuis quelques années « *un relatif consensus de la part des politistes et des sociologiques pour en définir la nature et les contours* » (Meny et Thoenig, 1989 : 131)

Tout d'abord, une politique publique a un *contenu*, une *substance*. « *Des ressources sont mobilisées pour générer des résultats ou des produits* » (Meny et Thoenig, 1989 : 131) ou *outcomes*. Ensuite il y a un *programme*, qui correspond au « *cadre général* », à la « *structure relativement permanente de référence ou d'orientation* » dans lequel les actes ponctuels ou *outputs* s'inscrivent et s'articulent entre eux. Ces actes traduisent aussi des *orientations normatives* qui correspondent à l'expression de finalités. La légitimité des actes de l'autorité *publique* sur la collectivité provient du *facteur de coercition* permis notamment par le monopole de la force. Enfin, une politique publique renvoie à un *ressort social*, c'est-à-dire qu'elle intègre les groupes sociaux, les individus, les institutions qui entrent dans son champ. (Meny et Thoenig, 1989 : 131-132)

« *Le concept de politique publique a été principalement appliqué à deux champs d'intervention du pouvoir : la politique extérieure et de défense et les politiques économiques, sociales et culturelles issues de l'Etat-providence* » (Quermonne in Grawitz et Leca, 1985 : 61) Cependant, depuis quelques années, de plus en plus de thèmes de recherche ont été développés sur les politiques environnementales (Knoepfel, 1992 ; Larrue, 2000 ; Lascoumes, 1994)

3 - Analyse des politiques publiques d'environnement

I. Kissling-Naef et F. Varone (2000 : 5-8) classent les différentes approches actuelles en matière d'analyse des politiques de l'environnement en deux grandes catégories : les approches se focalisant sur les processus de mise en œuvre et sur l'évaluation de leurs effets et les approches se concentrant sur les processus de formulation des programmes (objectifs, instruments et arrangements institutionnels).

La première catégorie se focalise sur les procédures de mise en œuvre ainsi que sur l'évaluation des effets des politiques environnementales « sectorielles ». Ces politiques environnementales sectorielles sont orientées classiquement, vers la limitation des émissions polluantes dans l'air, dans l'eau, dans les sols ou encore la gestion des déchets. Ces analyses de la mise en œuvre ont pour objectif de « *comprendre les mécanismes concrets et les rapports de force au sein du processus de mise en œuvre de ces politiques, ainsi que de repérer les conditions de leur succès, ceci en comparant les cas d'échecs et les* success stories » (Knoepfel 1997 *cité par* Nahrath, 2003 : 12-13).

Cette première catégorie produit aussi une réflexion sur le développement de nouveaux instruments de pilotage à destination de ces politiques environnementales sectorielles tels que des procédures de négociations et de médiation, des modes de conventions ou arrangements volontaires, etc. Cependant, ces instruments sont toujours fondés sur le paradigme de la limitation des émissions.

La seconde catégorie se focalise au contraire sur les processus de formulation des programmes et sur les procédures de définition des objectifs, de mise en place des arrangements institutionnels, et des instruments des politiques publiques. L'ensemble des éléments observés par ces travaux peut se regrouper sous le vocable de *policy design*.

La littérature sur le *policy design* cherche à référer les choix effectués, principalement en matière d'instruments, à toute une série de variables telles que « *les orientations idéologiques du ou des partis gouvernementaux, les préférences de l'administration, la minimisation des risques par le choix d'instruments déjà mis en œuvre ailleurs ou dans d'autres contextes, le caractère plus ou moins facilement atteignable du ou des groupes cibles de la politique, etc.* » (Nahrath, 2003 : 13)

4 - Principales limites de l'analyse des politiques publiques

L'analyse des politiques publiques présentent un certain nombre de limites, Kissling-Naef & Varone (2000) en identifient plus particulièrement quatre. Premièrement, les approches focalisant sur les processus de mise en œuvre éprouvent souvent de la difficulté à comprendre les causes des problèmes et des échecs de mise en œuvre qu'elles observent pourtant empiriquement. Cette difficulté tient au fait qu'elles omettent d'analyser le moment de l'élaboration du design de la politique, ce qui les empêche de reconstituer les liens de causalité existant entre la structure (éventuellement défectueuse ou incohérente) du design et le déroulement de sa mise en œuvre. La deuxième limite identifiée correspond au fait que les recherches contemporaines analysent encore trop souvent de manière séparée les politiques de protection des ressources et les politiques d'exploitation de celles-ci alors qu'une démarche en terme de durabilité nécessiterait précisément de penser les deux types de politique dans leur interdépendance, ce qui permettrait d'évaluer ainsi leur degré de coordination (ou respectivement, d'absence de coordination). Troisièmement, les analyses contemporaines reproduisent ainsi encore trop souvent, dans leur logique, la perspective fragmentée et sectorielle qui domine les politiques environnementales depuis les années 1980. Une telle conception, déjà critiquée par Pierre Lascoumes (1995), rend très difficile et très coûteux (en terme notamment de coûts de transaction) l'indispensable travail de coordination entre les différentes politiques sectorielles jusqu'ici simplement juxtaposées. Dans ces conditions, il est fréquent que les groupes cibles des différentes politiques publiques sectorielles fassent l'objet d'injonctions partiellement, voire totalement, contradictoires. Enfin, la quatrième limite identifiée par ces auteurs est que les analystes des politiques environnementales ont jusqu'ici été incapables de prendre en compte la dimension pourtant fondamentale des droits de propriété et se trouvent donc dans l'incapacité de concevoir les relations de contraintes réciproques existant entre les droits de propriété et les politiques publiques.

En particulier, restent ici dans l'ombre, aussi bien la question des contraintes que font peser la définition des droits de propriété ainsi que la structure de distribution de ces droits au sein de la population (i.e. les groupes cibles avérés ou potentiels) ainsi que les processus de mise en œuvre

de la plupart des politiques publiques qui conduisent à la limitation des droits d'usages et/ou de disposition. (Nahrath, 2003 : 13-14)

A partir du constat des limites de la théorie de CPR et de celles de l'analyse des politiques publiques, a été construit le cadre d'analyse des Régimes institutionnelles de Ressources (RIR). Le cadre d'analyse des RIR cherche en combinant ces deux approches à répondre aux mieux à la question de l'analyse des régimes de gestion des ressources et notamment des ressources naturelles. En cela, il constitue un intérêt théorique majeur pour le présent travail de recherche en permettant d'analyser les dispositifs de gestion d'une manière qui ne soit pas préjudiciable à la compréhension des processus de gestion. Le cadre d'analyse des Régimes institutionnelles de ressources naturelles (RIRN) donne, en effet, à la combinaison aux politiques publiques et aux droits de propriété un statut explicatif.

C - Le cadre d'analyse des Régimes Institutionnels de Ressources

L'approche par les RIR est centrée sur la *régulation des usages des ressources*. Son originalité est de combiner la régulation effectuée par les droits de propriété et d'usage, d'une part et par les politiques publiques d'autre part.

> « Le développement du cadre d'analyse des régimes institutionnels des ressources naturelles (RIRN) résulte du double constat (1) des limites de l'analyse en terme de politiques environnementales sectorielles orientées vers la limitation des émissions et (2) des insuffisances de l'approche de l'économie institutionnelle des ressources naturelles en termes de régimes de propriété régulant un usage local unique et homogène de la ressource. » (Nahrath, 2003 : 27).

Le cadre d'analyse des RIR englobe trois cadres d'analyse particuliers développés pour différents types de ressources : Régimes institutionnels de ressources naturelles (RIRN), culturelles et patrimoniales (RIRCP) et Urbaines (RIRU)

La notion de « Régime Institutionnel de Ressources Naturelles »[44] ou RIRN (Knoepfel, Kissling-Naef, Varone, 2001) a été proposée, formulée et développée par l'équipe de recherche de l'IDHEAP[45] (Lausanne) sous la direction de Peter Knoepfel. Le cadre d'analyse qui en découle s'appuie sur les concepts et méthodes de *l'analyse des politiques publiques d'environnement* développés à l'IDHEAP (Knoepfel, Larrue, Varone, 2001) et de ce qui est communément appelé *l'économie institutionnelle des ressources naturelles* développée aux Etats Unis sous l'impulsion d'Elinor Ostrom (Ostrom, 1990).

1 - Intérêt de la combinaison des deux modes de régulation

Le cadre d'analyse des « régimes institutionnels de ressources naturelles » trouve son origine dans la rencontre entre deux disciplines que sont l'analyse des politiques publiques d'une part et de l'économie institutionnelle des ressources d'autre part.

Les « régimes institutionnels des ressources » constituent le cadre théorique permettant de combiner d'une part, l'analyse de l'ensemble des politiques publiques de protection et d'exploitation des ressources du territoire (*Policy Design-PD*) et d'autre part l'analyse de la définition et de la distribution des droits de propriété (titre de propriété, droit d'usage, droit de disposition) des ressources du territoire (*Système Régulatif-SR*) (Knoepfel, Kissling-Näf, Varone, 2001).

Ce cadre d'analyse est né de la nécessité pour l'analyse de la régulation des usages des ressources naturelles d'articuler action publique et droits de propriété. « *Le développement du cadre d'analyse des régimes institutionnels des ressources naturelles (RIRN) résulte du double constat (1) des limites de l'analyse en terme de politiques environnementales sectorielles orientées vers la limitation des émissions et (2) des insuffisances de l'approche de l'économie institutionnelle des ressources naturelles en terme de régimes de propriété régulant un usage local unique et homogène de la ressource.* » (Nahrath, 2003 : 27).

Le cadre d'analyse part du principe que les apports disciplinaires de l'économie institutionnelle et de l'analyse des politiques publiques peuvent être complémentaire et fournir des éléments explicatifs nouveaux. Cependant, il faut tenir compte des enseignements et des lacunes de chacun des deux cadres initiaux.

S. Nahrath avance dans sa thèse un certain nombre d'intérêts propre à l'utilisation du cadre d'analyse des RIRN (Nahrath, 2003 : 27-28) dans l'analyse des processus de régulation des usages des ressources naturelles. Le cadre d'analyse des RIRN permet d'abord de dépasser l'approche sectorielle centrée sur la gestion des émissions et d'adopter une perspective centrée sur la gestion des systèmes de ressources naturelles afin de mieux comprendre les problèmes et enjeux relatifs à la gestion durable de l'environnement. Il permet ensuite de prendre en compte simultanément toutes les politiques publiques d'exploitation et de protection des ressources grâce au concept de *policy design*. Enfin, le concept de *Système régulatif* permet une compréhension des processus de régulation des usages par l'analyse de l'ensemble des droits de propriété (droits de propriété formelle, droits de disposition et droits d'usages) qui contribuent à l'orientation des comportements des utilisateurs de la ressource.

Ainsi, par régime institutionnel de ressource naturelle on entend un cadre théorique permettant de combiner – pour un périmètre de ressource donné – , d'une part, l'analyse de l'ensemble des politiques publiques de protection et d'exploitation d'une ressource, soit le *policy design* (PD), et d'autre part, l'analyse de la définition et de la distribution des droits de propriété (titres de propriété formels, droits de disposition et droits d'usages) sur (des unités de) la ressource, soit le *système régulatif* (SR) (Kissling & Varone 2000, Nahrath 2003).

2 - Présentation du cadre d'analyse des RIRN

Le Régime Institutionnel de Ressource Naturelle est la combinaison de deux cadres d'analyse : l'économie institutionnelle des ressources naturelles et l'analyse des politiques publiques d'exploitation et de protection des ressources naturelles. Ces deux champs disciplinaires fournissent des explications et des réponses à la dégradation du milieu naturel.

---

[44] On retrouve cette notion pour la première fois dans différents articles : Kissling-Näf et Varone, 2000 ; Knoepfel, Kissling-Näf, Varone, 2001

[45] Institut des Hautes Etudes en Administration Publique.

Ces deux approches ont une vision incomplète du fonctionnement de la société et de l'action publique. L'économie institutionnelle considère qu'une bonne définition des droits de propriété rend inutile la régulation par l'action publique sur les usagers. A l'inverse, l'analyse des politiques publiques estime que les droits de propriété doivent être modifiés en fonction des objectifs de la politique publique.

L'ambition du cadre d'analyse des régimes institutionnels des ressources naturelles (RIRN) est de concilier les deux approches. Le modèle du RIRN intègre donc l'analyse des droits de propriété et de l'ensemble des politiques publiques sectorielles s'appliquant à une ressource. (Knoepfel, Kissling-Näf, Varone, 2001) Par-là, il permet d'évaluer les effets combinés des deux modes de régulation et ainsi de mieux saisir l'étendue des biens et services régulés et d'apprécier la cohérence de la gestion de la ressource.

Un régime institutionnel peut être défini comme l'ensemble des règles formelles ou informelles en vigueur relevant à la fois du droit privé et du droit public et régissant le comportement des acteurs détenteurs d'un droit de propriété, d'accès ou d'usage de la ressource. Le régime règle ainsi les rapports entre usagers et entre les usages et la ressource.

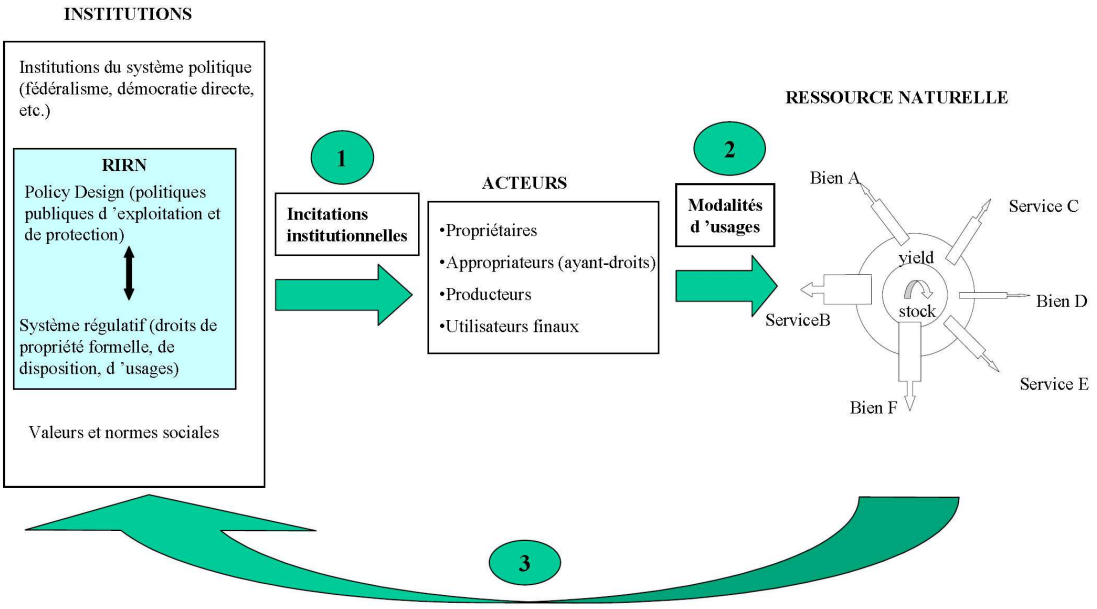
Grâce à son caractère institutionnalisé, le régime est doté d'une stabilité garantissant une régularité et une certaine prévisibilité des modes de régulation de la ressource.

Le RIRN est composé d'un *Policy Design* et d'un *Système Régulatif*, dont les éléments centraux sont exposés dans le tableau 4 suivant.

Tableau 4 : les éléments centraux d'un RIRN (Nahrath, 2003 : 36)

Policy Design (ensemble des PP d'exploitation et de protection)	**Système Régulatif** (ensemble des droits de propriété)
Définition du problème social et des objectifs politiques Instruments Groupes cibles Arrangement politico-administratif de mise en œuvre Hypothèse causale et d'intervention	Droits de propriété formelle Droits de disposition Droits d'usages

Les régimes institutionnels sont liés par des relations causales avec les usages et la ressource sous la forme d'une *chaîne circulaire* d'interdépendance. (Figure 3)



Source : librement adapté de Kissling-Naef & Varone 2000b :238

Figure 3 : Champ de l'analyse d'un régime institutionnel de ressource naturelle (Nahrath, 2003 : 29)

Le postulat central des régimes institutionnels peut s'exprimer sous la forme d'une *relation circulaire* entre :

(1) le régime institutionnel existant,
(2) l'influence (ou non) que ce dernier exerce sur les modalités d'usages des acteurs (sur- ou sous-exploitation de la ressource)
(3) l'état de la ressource elle-même (niveau de dégradation, stocks à disposition, capacité d'auto-reproduction, respectivement possibilité de recyclage), ainsi que son impact en retour sur l'organisation du régime (par exemple modification des règles du PD et/ou du SR comme conséquence d'une surexploitation, d'une distribution sociale de la ressource devenue politiquement insoutenable). (Nahrath, 2003)

Nous allons, dans les pages qui suivent, expliciter certains des éléments identifiés dans la Figure 3.

2.1 - Les biens et services de la ressource

Les biens et services dérivés d'une ressource peuvent donner lieu à des usages de types relativement différents. Ils peuvent être directs quand ils mobilisent de manière active des unités prélevées en vue d'une consommation immédiate (eau potable) ou sous forme de matière première pour des processus de production (énergie hydroélectrique, bois de construction). Les usages indirects consistent le plus souvent en une utilisation passive de la ressource, notamment sous la forme de sa capacité d'absorption, les unités de la ressource étant utilisées dans ce cas comme réceptacle plus ou moins provisoire pour les déchets (eau, air ou sols). Ils peuvent être

immatériels quand ils concernent la « consommation » de biens ou de services culturels ou esthétiques, comme par exemple ceux fournis par le paysage, lorsqu'ils n'impliquent aucune action directe ou indirecte sur la ressource (contemplation, photographie, etc.), c'est-à dire également, dans la plupart des cas, aucune externalité négative. (Nahrath, 2003 : 34)

2.2 - Les acteurs

On peut distinguer, d'un point de vue théorique, trois grandes catégories d'acteurs utilisateurs de la ressource : les propriétaires, les ayants droit et les utilisateurs finaux. Les propriétaires possèdent les droits de propriété formelle aussi bien sur le stock que sur les fruits d'une portion, en principe territorialement définie, du système de la ressource : une parcelle de terrain, une forêt, un(e portion de) cours d'eau, un(e portion de) lac, une source, etc. A ce titre, ils ont en principe, au départ, l'ensemble des droits de disposition et d'usages de la ressource. Les *appropriateurs* ou ayants droit quant à eux disposent d'un ou de plusieurs droits d'usages (souvent sous la forme de droits d'exploitation) relatifs à des biens et services dérivés de la ressource ; droits qu'ils ont obtenus soit directement auprès des propriétaires, soit par l'entremise d'un processus d'attribution ou de redistribution de droits résultant de la mise en œuvre d'une politique publique. Enfin, les utilisateurs finaux acquièrent, le plus souvent après les avoir achetés, les fruits directs, ou ayant transités par un processus de transformation ou de production, de la ressource, sous la forme de biens et services particuliers. (Nahrath, 2003 : 28-39)

2.3 - Le Système Régulatif

Le système régulatif est composé des règles relatives à la définition de l'institution même de la propriété, ainsi que des droits (et des devoirs) incombant aux titulaires de ces droits. (Nahrath, 2003)

Il existe pour les juristes trois types de droits attribuant des capacités différentes à leurs détenteurs quant à leur usage possible d'une ressource.

Les *droits de propriété formels* énoncent les règles et caractéristiques fondamentales de toute relation de propriété au sein d'un ordre social et politique donné.

Les *droits de disposition* se rapportent aux modalités de transfert du titre formel de propriété. Il s'agit concrètement de la location, de l'héritage, de la vente (…) d'un titre de propriété formelle sur une chose détenue à titre privé.

Les *droits d'usages* correspondent à la réalisation matérielle des droits de propriété formelle. Cela correspond aux différents usages possibles des biens et services fournis par une ressource.

Il faut noter toutefois que les droits d'usages ne découlent pas nécessairement de la détention des droits de propriété formelle. Le cas le plus fréquent de cette dissociation entre les deux catégories

de droit résulte de la création de droits d'usages par les politiques publiques qui les attribuent à des ayant-droits, non-propriétaires. Cela concerne le plus souvent des ressources ne faisant pas l'objet d'un droit de propriété formelle, comme l'air par exemple.

Les droits d'usage ainsi établis constituent les seuls éléments du système régulatif.

Qu'il existe des droits de propriété formelle sur une ressource ou non, les droits d'usages sont les éléments du système régulatif les plus susceptibles d'être influencés ou redéfinis par l'autre composant du RIRN, c'est à dire les politiques publiques.

Identifier les différentes catégories de droits du SR permet aussi de repérer et de caractériser les différents acteurs pertinents du système régulatif, ainsi que le type de rapport qu'ils entretiennent avec la ressource en fonction du type de droits dont ils disposent. On peut d'un point de vue théorique distinguer trois grandes catégories d'acteurs : les propriétaires, les ayants droits (producteur ou non) et les utilisateurs finaux. Ces trois catégories d'acteurs et le rôle social qu'elles jouent correspondent à la chaîne d'exploitation des fruits d'une ressource naturelle. Toutefois, un individu ou groupe d'individus peut remplir les trois rôles à la fois.

Ce qui gouverne les ajustements au niveau des usages de la ressource entre plusieurs individus ou groupes est un principe d'auto-organisation.

2.4 - Le Policy Design

Le concept de design de politiques publiques (*Policy Design*) regroupe au sein d'une catégorie analytique unique, l'ensemble des politiques publiques d'exploitation et de protection ayant une incidence claire sur la ressource naturelle observée. Il permet de rendre compte et d'évaluer le degré de coordination et de cohérence entre ces différentes politiques, de façon à mettre en évidence d'éventuelles défaillances.

Le *Policy Design* comprend un ensemble de dimensions ayant trait à l'action publique concrète et à son cadre institutionnel. Il comprend ainsi des éléments symboliques et matériels.

Le Policy Design reprend les six éléments de l'analyse des politiques publiques : (Knoepfef & al, 2001)

1 La définition du problème social à résoudre et les objectifs de la politique
2 Le modèle d'action, les hypothèses causales et d'intervention
3 Les instruments
4 L'arrangement politico-administratif de mise en œuvre
5 Le ou les groupes cibles
6 Le ou les groupes profiteurs ou lésés.

Les éléments régulatifs analysés par le Policy Design et par le Système Régulatif peuvent agir directement de manière autonome sur l'usager, ou qu'ils interagissent entre eux, pour former des modalités de régulation mixtes.

2.5 - Les concepts d'étendue et de cohérence et qualification du Régime

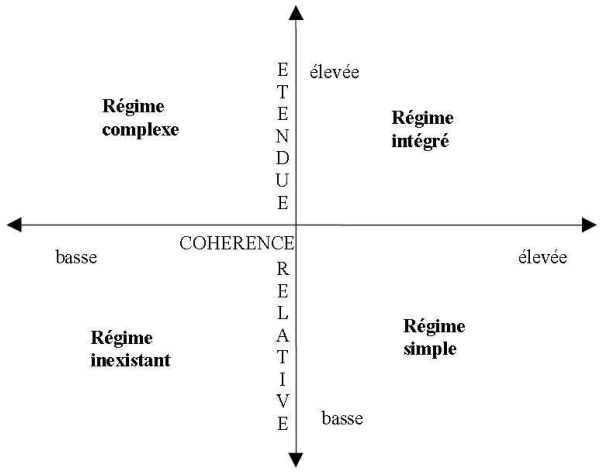
Les éléments décrits empiriquement au moyen du cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressource naturelle ne sont pas statiques. Ils évoluent au cours du temps. Au sein du cadre des RIRN, il est nécessaire de pouvoir rendre compte des différents types de configuration. Les travaux antérieurs ont conduit à l'apparition de deux concepts, l'*étendue* et la *cohérence*.

L'*étendue* correspond aux biens et services régulés par le régime. Cette étendue permet de connaître la proportion des biens et services régulés effectivement par rapport au total de biens et services.

La *cohérence* d'un régime correspond au degré de coordination entre les logiques de régulation du système régulatif et du *policy design*. La cohérence mesure essentiellement l'adéquation entre les dispositions du système régulatif et celle du *policy design*.

A partir de l'étendue et de la cohérence, il est possible de « typologiser » et de qualifier, aussi bien théoriquement qu'empiriquement, les différentes configurations de régimes institutionnels.

Une typologie a été élaborée, qui distingue quatre types de régimes différents en fonction de leur étendue et de leur cohérence (*Cf.* Figure 4)



Source : Knoepfel, Kissling-Naef, Varone 2001 :38

Figure 4 : La typologie des régimes sous l'angle de leur étendue et de leur cohérence (Nahrath, 2003 : 43)

Un *régime inexistant* correspondrait à une situation (extrême) dans laquelle la ressource ne connaît aucun droit de propriété d'aucune sorte s'exerçant sur elle, ni ne connaît aucune régulation d'aucun de ses biens et services par une quelconque politique publique. Une telle

situation prévaut par exemple lorsqu'une ressource, bien que faisant l'objet de (premiers) usages plus ou moins intensifs, n'a pas encore été reconnue politiquement comme nécessitant une régulation. Un *régime simple* serait une situation dans laquelle un nombre restreint de biens et services, en tous les cas inférieur au nombre de biens et services effectivement exploités, sont régulés de manière cohérente, bien que relativement faible. Une telle situation prévaut par exemple suite à une première expérimentation de phénomènes de rareté et/ou de rivalité par les principaux utilisateurs de la ressource, donnant lieu à une première forme de régulation. Mais un tel régime peut également être le résultat de la désagrégation d'un régime antérieurement complexe, voire intégré. Quant au *régime complexe*, il correspondrait à une situation dans laquelle un grand nombre de biens et services, correspondant à l'essentiel de ceux qui sont effectivement exploités, sont régulés de manière relativement, voire fortement incohérente. Et enfin, un *régime intégré* serait une situation dans laquelle l'intégralité des biens et services est effectivement exploité et régulé de manière cohérente. (Nahrath, 2003 : 43)

2.6 - Les différentes modalités de régulation dans le cadre du RIRN

La mise en évidence des relations qui relient les différents éléments qui composent un RIRN permet d'identifier les différents types de modalités de régulation des usages de la ressource. On peut ainsi identifier les quatre modalités suivantes (Figure 5; Gerber, 2005 : 100-102) :

- Régulation incitative par les politiques publiques sans incidence sur droits de propriété (1)
- Régulation par les politiques publiques avec incidence sur les droits de propriété (2)
- Régulation par la définition de l'institution de la propriété (3)
- Régulation par la définition de la structure de distribution des titres de propriété (4)

La *Régulation incitative par les politiques publiques sans incidence sur droits de propriété* est fondée sur la capacité de convaincre les différents utilisateurs de la ressource afin qu'ils modifient leurs comportements par rapport à la ressource. Pour cela, les programmes politiques en charge de réaliser de tels objectifs recourent généralement aux deux instruments que sont l'information et les subventions directes ou incitations fiscales. La *Régulation par les politiques publiques avec incidence sur les droits de propriété*, se fonde sur la limitation (de l'intensité ou des modalités) de l'exercice des droits de propriété et d'usage, cette limitation peut aller jusqu'à l'interdiction d'un usage. Les zonages de la planification de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme, les débits réservés à l'aval des installations hydrauliques sur les cours d'eau sont autant de « réglementations » qui vont limiter les usages en agissant sur l'exercice d'un droit par un ayant droit ou un propriétaire. Une question sous-jacente à cette modalité est la compensation de cette « servitude ». Par exemple, en France ou au Mexique, ce type de contraintes n'est pas assorti d'une indemnisation alors que la question se pose en Suisse ou aux Etats-Unis, qui prévoit dans certain cas un régime indemnitaire souvent sous un arbitrage judiciaire. En France ou au Mexique, seule « expropriation totale » donne lieu à indemnisation.

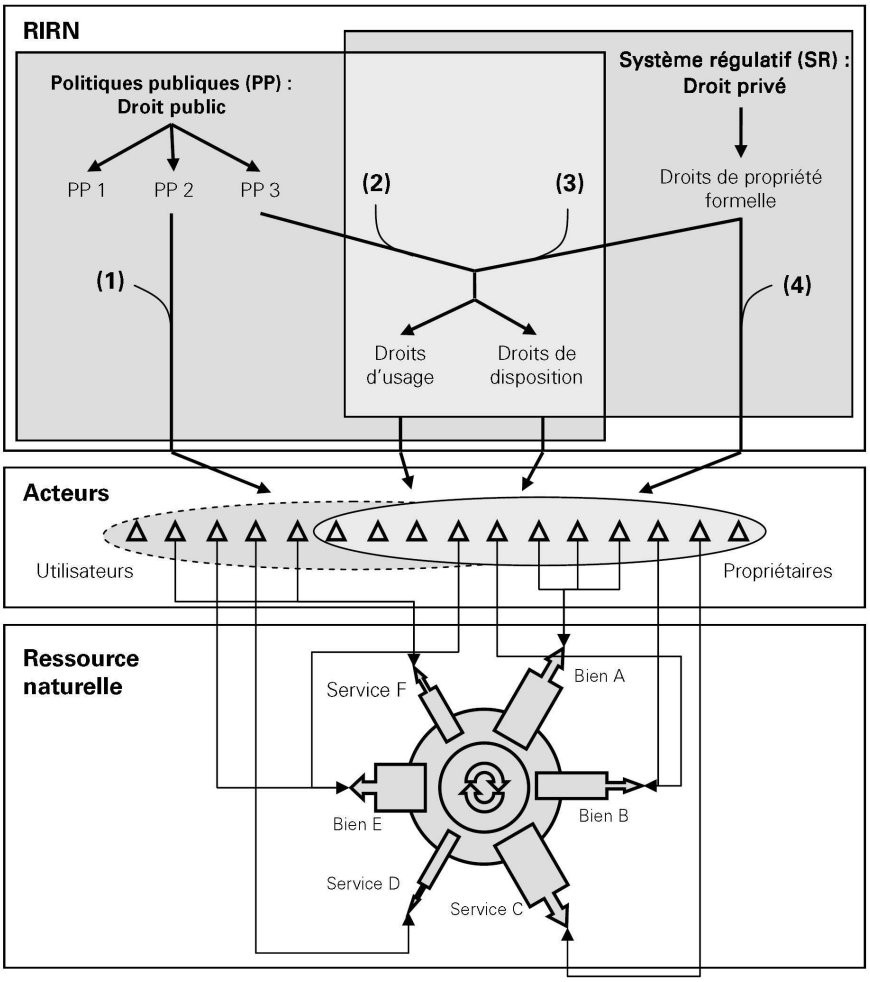


Figure 5 : Les modalités de régulations des usages au sein d'un RIRN. (Gerber, 2005 : 100 ; *d'après* Nahrath, 2003 : 48).

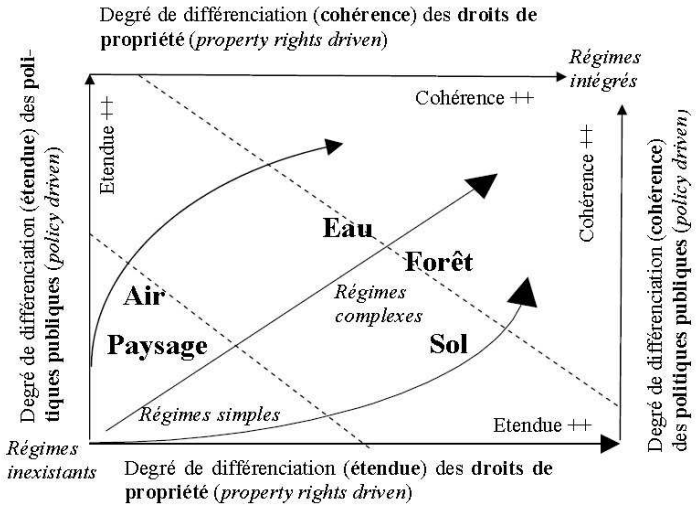
La *Régulation par la définition de l'institution de la propriété* (Code civil, Constitution, etc.) définie les possibilités qu'ont les détendeurs de droits d'usage et de propriété pour l'utilisation de la chose détenue. Cette définition, rarement utilisée est lourde de conséquence et a des effets durables et structurels. Nous le verrons quand nous aborderons la comparaison entre la France et le Mexique, cette définition est variable d'un pays à l'autre et a des conséquences importantes sur la régulation des usages.

La *Régulation par la définition de la structure de distribution des titres de propriété* est le deuxième pendant du système régulatif. Elle correspond aux usages et aux biens ou éléments rattachés à un droit de propriété ou d'usage. Par exemple, le principe d'exclusivité de la propriété privée française induit le rattachement de tous les usages et de biens à la propriété du sol.

3 - Limites et perspectives du cadre d'analyse des RIRN

Le cadre des RIRN comme nous avons pu le montrer permet l'analyse combinée des modalités de régulation issues à la fois des droits de propriété et d'usage (Système régulatif) et des politiques publiques (Policy Design). Ce cadre d'analyse a été mise en œuvre depuis le début des années 2000 pour analyser les régimes institutionnels, leur évolution, leur impacts dans la résolution des rivalités d'usages, sur différentes ressources : eau, forêt, sol, paysage, air, etc.

Un certain nombre de ressources a déjà été étudié depuis l'invention et le développement du cadre d'analyse des RIRN (Figure 6). Ainsi, la forêt, l'eau, le sol (Knoepfel, Kissling-Naef, Varone, 2001 ; Nahrath, 2003) et le paysage (Gerber, 2005) entre autres ont fait l'objet de travaux importants en Suisse et plus largement en Europe.



Source : librement adapté de Kissling-Naef & Varone 2000a :39

Figure 6 : Les différentes trajectoires de régimes de ressources en Suisse (Nahrath, 2003 : 45)

En France, deux ressources ont été particulièrement étudiées, l'eau dans le cadre du projet européen EUWARNESS et le paysage, dans le cadre d'un projet du programme Paysage et Développement Durable (PDD) du ministère français de l'environnement.

Ce cadre d'analyse a été conçu sur un modèle « ressourciel » qui s'adapte difficilement à notre problématique, qui nécessite une approche spatiale.

Comme nous venons de le voir, le cadre d'analyse des RIRN s'est employé jusqu'à présent à analyser la régulation des usages de « ressources » comme l'eau, le sol, la forêt, etc. Son emploi pour l'analyse de la régulation des usages des espaces naturels pose question quant à la faisabilité de l'approche en termes de ressources et de biens et services régulés ou non. On peut, effectivement se demander en quoi ces espaces constituent-ils des ressources, ou se comportent comme telles. Cependant,

Nous avons plutôt fait le choix, afin de nous focaliser sur l'analyse des processus de régulation, de rendre compte des espaces naturels comme des espaces utilisés et comme objet de modes de régulation spatialisés.

Enfin, le cadre d'analyse a tendance à focaliser l'analyse en termes de régulation sur les règles juridiques et formelles. Or, notre problématique établit l'importance de prendre en compte les phénomènes sociaux de régulation, que se soit dans l'élaboration des règles juridiques, dans leur mise en œuvre, ou dans l'action collective au niveau local. Il nous apparu nécessaire d'identifier la régulation sociale comme une source à part entière comme les droits de propriété et les politiques publiques.

D - Analyser la régulation sociale

Dans la perspective du cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources, les politiques publiques et les droits de propriété et d'usages sont considérés comme deux situations de régulation qui se structurent l'une l'autre. Cependant, ils sont eux-mêmes structurés par un ensemble de règles qui organisent de manière plus ou moins formalisée les modalités d'action des acteurs ou des groupes d'acteurs et qui régissent leurs relations.

Se focaliser uniquement sur la régulation par les politiques publiques et par les droits de propriété et d'usage, conduirait à oublier le rôle des processus de régulation « sociale ». La problématique de la régulation des usages des espaces naturels a une dimension sociale, comme le souligne Jean-Daniel Reynaud (1993) pour qui les processus de régulation se trouvent au centre des groupes sociaux et plus largement des sociétés humaines, par l'élaboration, la modification et la suppression permanant de règles (Reynaud, 1993 : 32). La régulation sociale peut « *se définir comme l'ensemble des processus par lesquels se maintiennent, se transforment ou se suppriment les règles et qui aboutissent à des relations relativement stabilisées entre acteurs* » (Melé, 2006 : 65).

Comme l'identifie Patrice Melé, la conception de la régulation de Jean-Daniel Reynaud comme théorie de l'action collective est proche de l'analyse des conventions en économie. L'économie des conventions, qui peut se rattacher au courant de l'économie néo-institutionnelle, « *s'attache à l'étude des règles, repères et formes de stabilité contextuelles qui permettent de réduire l'incertitude* » (Melé, 2006 : 65). La réduction de l'incertitude est déterminante pour l'acteur en situation et pour la stabilité sociale.

Nous concevons la régulation sociale comme la troisième source de régulation. En cela nous nous différencions du cadre d'analyse des RIRN qui ne traite les règles institutionnelles produites socialement pas en tant que telle, mais qui les rattache soit aux droits de propriété du système régulatif soit aux politiques publiques. La régulation sociale se distingue d'abord des deux autres sources de régulation dans le sens où elle ne correspond pas à des règles de droit, mais à des arrangements institutionnels plus ou moins formalisés. Dans cette perspective, le concept de « régulation sociale » désigne le processus de production de « règles du jeu » du système de relations des acteurs au sein du régime. Ces règles « conditionnent » les décisions et actions individuelles. Il y a donc *in fine* « régulation des comportements ». Dans le cas qui nous occupe, la question de la « régulation sociale » intervient à deux niveaux, d'une part la régulation des normes sociales sur les individus, et d'autre part la production de règles du jeu qui permettent aux acteurs de se coordonner dans le cadre de l'action collective. Ces deux niveaux s'alimentent mutuellement, dans le sens où ce qui conditionne est aussi produit. Cette conception est proche de la théorie de la structuration Antony Giddens (1987 : 15) selon laquelle « *les propriétés structurelles des systèmes sociaux sont à la fois des conditions et des résultats des activités accomplies par les agents qui font partie de ces systèmes* ».

Les règles formalisées, codifiées et le plus souvent écrites qui forment les régulations par les droits de propriété et les politiques publiques doivent suivre des procédures légales strictes et s'appuient sur la légitimité de la puissance publique, en cela elles se diffèrent des règles sociales. Deux éléments partie liées entre eux sont fondamentaux dans l'analyse des processus de régulation sociale : la capacité des acteurs à produire des règles et leur capacité à s'organiser.

Dans cette section nous allons montrer en quoi les acquis de la sociologie de l'action publique et de la régulation sociale et l'économie néo-institutionnelle apportent des éléments explicatifs en matière de régulation des usages.

1 - La question des institutions

L'analyse des institutions ou « règles et arrangements institutionnels » renvoie à la question des conditions théoriques de leur production et de leur mise en application.

La théorie des coûts de transaction trouve son origine dans le célèbre article de Ronald Coase *The nature of the firm* (1937). R. H. Coase explique dans cet article que les échanges selon le système néo-classique de l'offre et de la demande ont un « *coût de transaction* ». Afin de réduire les coûts de transaction, il y a la formation d'organisations collectives comme les entreprises ou les administrations. (Saussier & Yvrande-Billon, 2007 : 6)

Mais c'est Williamson qui est considéré comme le « père fondateur du néo-institutionnalisme ». Il définit cette approche comme suit :

> « Transaction cost economics is a comparative institutional approach to the study of economic organization in which the transaction is made the basic unit of analysis. It is interdisciplinary, involving aspects of economics, law, and organization theory »[46]

Cette approche bien que proche du courant néo-classique, est réellement nouvelle par sa re-conceptualisation de l'entreprise (*the firm*) et du marché (*the market*) (Dugger, 1990 : 429).

A la différence de l'économie néo-classique, cette théorie postule que les agents sont en situation d'information partielle et par là ne sont dotés que d'une rationalité limitée[47], *Bounded Rationality* se comportant de manière opportuniste. Des coûts sont donc nécessaires à la réalisation des transactions (vente-achat) dans le marché. Ces coûts sont liés à la recherche d'informations, aux « *défaillances du marché* » (*Market Failure*), à la prévention de l'opportunisme des autres agents etc.

Oliver Williamson (1985) est à l'origine d'une méthode d'analyse comparative des *arrangements institutionnels* dans le cadre de « *l'économie des coûts de transaction* ». (Bertrand & Destais,

[46] Williamson O., *Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York, , 1985: 387
[47] Cf. les travaux de H.-A. Simon sur la théorie des organisations.

2002 : 121). Pour Williamson (1985), *l'arrangement institutionnel* le plus efficace est celui qui minimise la somme des coûts de production et des coûts de transaction. Williamson (1985), va principalement s'intéresser aux arrangements et organisations entre firmes et au sein des firmes.

De nombreux auteurs ont travaillé sur la notion d'institution. On peut ainsi distinguer différentes définitions ou conceptualisations de cette notion (*Cf.* Tableau 5).

Tableau 5 : Les institutions dans les théories d'économies institutionnelles et néo-institutionnelles (d'après Chavance, 2007 : 104-105)

	Schmoller	Veblen	Commons	Williamson	North	Aoki	Ecole de la Régulation	Hodgson
Nature des institutions	Ensemble d'habitudes et de règles ayant un but, formant un système	Habitudes de pensée et d'action communes	Action collective qui contrôle l'action individuelle	Modes de gouvernances des transactions	Règles du jeu ; contraintes formelles et informelles, *enforcement*	Système autoentretenu (équilibre) de croyances sur la façon dont le jeu est joué	Codification des rapports fondamentaux, compromis institutionnalisés	**Système de règles sociales encastrées structurant les interactions**
Institution(s) paradigmatique(s)	Etat	Propriété privée ; *Buisness firm* ; classe de loisirs	Organisation active ; *common law*	Marché, hiérarchie	Propriété	Entreprise	Salariat, Etat, monnaie	**Langage**
Analyse centrés sur les institutions formelles et/ou informelles	**Informelles et formelles**	**Informelles**	**Formelles**	**Formelles**	**Informelles et formelles**	**Formelles**	**Formelles**	**Informelles et formelles**

> « La nouvelle économie institutionnelle travaille principalement à deux niveaux : l'environnement institutionnel, qui inclut à la fois les règles formelles (droit, gouvernement, système judiciaire) et informelles (habitudes, normes) et les institutions de la gouvernance (marché, firmes, bureaux) », (Williamson, 2000 : 55).

De l'institutionnalisme américain au néo-institutionnalisme

Traduit de l'anglais « *New Institutional Economics* », ce courant de pensée se veut l'héritier des travaux des institutionnalistes américains du début du XXe siècle. L'économie institutionnelle peut être considérée « comme une famille de théories, qui partagent la thèse que les institutions comptent dans l'étude de l'économie, voire qu'elles constituent un objet essentiel de la réflexion » (Chavance, 2007 : 3).

Les institutionnalistes américains se sont distingués des écoles classique et néoclassique en donnant de l'importance aux institutions[48] dans l'analyse des mécanismes économiques. Le courant de l'institutionnalisme américain a développé « une réflexion épistémologique d'une grande richesse, en particulier dans sa critique de l'école néo-classique » (Colin, 1990 : 365)

Les économistes américains à la fin du XIXe et surtout au début du XXe siècle ont le projet de construire une « économie institutionnelle » (Bazzoli, 1999 *cité par* Kirat, 1999 : 38). En 1885, est ainsi fondée l'*Américan Economic Association* par un groupe de professeurs ayant fait une partie de leurs études en Allemagne. Au départ, le programme que défendait cette association était fortement influencé, inspiré de l'institutionnalisme allemand, *Verein fûr Sozialpolitik,* et notamment de l'économiste Karl Knies (Baslé *et al*, 1993, 254-255) *:*

- une approche historique est fondamentale en économie politique ;
- les activités économiques ne sont qu'un aspect des activités de l'organisation sociale ;
- l'éthique sociale est une vraie question globale ;
- il faut donc s'interroger sur le rôle de l'Etat ;
- il ne saurait être question de considérer qu'il existe un modèle unique d'économie.

[48] Les institutions ont ici pour définition : l'ensemble des règles et des normes qui conditionnent les comportements des agents économiques.

L'influence de l'historicisme allemand (Roscher, Schmoller) « *s'est traduit par une démarche historique et critique à l'égard de la pensée formelle et déductive* » (Kirat, 1999 : 38) de l'économie orthodoxe, de l'école néoclassique.

Ce programme fera l'objet d'un large débat dès la fin du XIXe siècle. Certains comme John Bates Clark s'en détacheront, pour rejoindre le courant néo-classique en s'intéressant à la « statique de l'équilibre général », un des piliers, avec l'analyse micro-économique, de ce courant.

Thorstein Veblen[49] (1857-1928), Wesley Clair Mitchell (1874-1948) et John R. Commons (1861-1945) sont les principaux pères fondateurs du courant de l'« *american institutionalism* »[50], d'autres économistes s'illustreront au cours du XXe comme John Kenneth Galbraith (1908-2006) dans la mouvance de *l'holisme méthodique*[51].

L'institutionnalisme américain diffère du courant néoclassique orthodoxe par sa « *perspective historico-culturelle qui conduit à une conception large de l'économie et à une démarche holiste et dynamique, et par une philosophie pragmatique. Pouvoir et technologie en sont deux thèmes clés.* » (Colin, 190 : 366)

Quand, le courant néoclassique cherche à expliquer le comportement des agents économiques (rationnels) dans un « *système statique et socialement neutre* », l'institutionnalisme américain *« situe ce comportement dans un système économique intégré dans un contexte historique et social* » (Colin, 190 : 366)

Le néo-institutionnalisme s'est construit à partir d'un renouvellement des réflexions économiques sur les institutions dans les années 1970. Ce courant qui se réclame de l'institutionnalisme américain du début du siècle, est en réalité très proche du corpus néoclassique. Le néo-institutionnalisme reprend en effet l'ensemble des concepts néo-classiques en apportant une simple modération à l'individualisme méthodologique, les agents économiques se trouvent en situation d'information incomplète et asymétrique.

Douglass North, l'un des principaux auteurs de la nouvelle économie institutionnelle (NEI), a proposé dans les années 1990 une définition des institutions comme étant des contraintes formalisées ou non qui s'imposent aux hommes dans leur interaction les unes avec les autres.

> « Les institutions sont les contraintes établies par les hommes qui structurent les interactions humaines. Elles se composent de contraintes formelles (comme les règles, les lois, les constitutions), de contraintes informelles (comme des normes de comportement, des conventions, des codes de conduites auto-imposés) et des caractéristiques de leur application » (North, 1994 : 361 cité par Chavance, 2007 : 65)

La définition de North prend également en compte « *les modalités de la mise en œuvre ou d'application* » (Chavance, 2007 : 65) des institutions qu'elles soient formelles ou informelles. En effet, les modalités d'application des règles institutionnelles sont au moins aussi importantes, si ce n'est plus importantes, que les institutions elles-mêmes.

North, perçoit les institutions comme des « règles du jeu » dont les acteurs seraient les joueurs. D'autres auteurs, à la tête desquels, Masahiro Aoki, pensent que ces « règles du jeu » sont au-delà

---

[49] Thorstein Veblen publie en 1899 « *Why is Economics not an Evolutionary Science?* », considéré comme le texte fondateur du courant institutionnaliste américain.

[50] Le courant institutionnaliste américain est loin d'être homogène, il existe de grandes différences entre Veblen et Commons, les deux pères fondateurs (Gruchy in Dugger, 1990 : 424). Ces différences ne seront pas développées ici. Sur les fondateurs du courant de l'American Institutionalism, voir Bronfenbrenner M., 1985 « Early American Leaders- Institutional and Critical Traditions » *American Economic Review*, 75-6 : 13-27

[51] L'holisme méthodique, qui s'oppose radicalement à l'individualisme méthodique, désigne « le fait que les actes des agents ne peuvent pas être expliqués par leurs intentions mais par les structures sociales dans lesquelles ces agents ne font que jouer des rôles préétablis » (Mignat *et al.*, 1985 dans Colin, 1990 : 368)

de simples règles techniques, des « croyances partagées » issues d'un équilibre. « *Une institution est un système autoentretenu de croyances partagées concernant la façon dont le jeu est joué.* » (Aoki, 2000 : 26 *cité par* Chavance, 2007 : 74) Les institutions sont, pour Aoki, le résultat d'un équilibre issu des interactions entre acteurs, leur production est donc « endogène ». Elles permettent aux acteurs de considérer comme pertinent (rationnel) les choix stratégiques qu'ils font.

La notion de convention pourrait correspondre à un « *sous-ensemble des règles sociales, qui pourrait évoquer certaines institutions informelles de North* .» (Chavance, 2007 : 89) Le courant théorique français de l'économie de conventions qui s'est développé à partir des année 1980 « *aux frontières de l'économie et de la sociologie* » a élaboré « *une théorie des règles qui revendique l'appartenance aux conceptions institutionnalistes* » (Chavance, 2007 : 88). Dans cette perspective, les conventions sont « *un type particulier de règles, empreintes d'un certain arbitraire, la plupart du temps non assorties de sanctions juridiques, d'origine obscure, et de formulation relativement vague ou alors éventuellement précise mais sans formulation officielle* » (Favereau, 1999 : 166 *cité par* Chavance, 2007 : 89)

Pour André Orléan, la notion de convention couvre une réalité plus large que la notion de règles car il désigne « *une norme technique, un usage coutumier, l'autorité d'une assemblée* » et plus largement une « *connaissance commune* » (Orléan *in* Orléan, 1994 : 9)

Ce courant a ainsi développé toute une réflexion sur une « approche interprétative » des conventions, en soulignant leur dimension normative et « *l'importance des représentations et la nature procédurale de la rationalité* » (Batifoulier & de Larquier, 2001 : 22 *cité par* Chavance, 2007 : 89) La rationalité procédurale est un concept qui présente l'intérêt pour l'analyse conventionnaliste de mettre en exergue les règles d'action que se fixent les acteurs pour prendre leurs décisions.

L'économie des conventions est une approche cognitive, qui « cherche à expliquer comment se créent et fonctionnent les accords et coordinations entre acteurs » (Melé, 2006 : 65)

Ainsi, les institutions peuvent être abordées comme des règles formelles ou informelles qui se rattachent à un système de croyance partagée, dans certaines situations, ces règles peuvent être arbitraires, interprétables. Parmi ces institutions, il y a les droits de propriété et d'usage, qui ont pour objet de réguler l'utilisation des ressources naturelles.

En effet, il existe un lien entre la théorie des droits de propriété et le courant néo-institutionnaliste de l'économie institutionnelle des ressources naturelles. Elle va elle aussi chercher à minimiser les coûts pour être efficace d'un point de vue économique.

Les institutions et leurs diverses définitions institutionnalistes permettent d'appréhender les règles sous un angle qui dépasse l'appréhension courante de « réglementations », ce qui permet de porter l'analyse sur les conditions de production et sur l'effectivité des règles.

2 - Représentation sociale et référentiel d'action

La question de la dimension sociale dans l'action collective intéresse la sociologie et la science politique. Deux concepts ont particulièrement été développés par ces disciplines pour explique certaines dimensions de l'action : représentation sociale et référentiel

2.1 - Représentations sociales et logique d'action

Les pratiques et l'interaction de l'homme avec ce qui l'environne se forment à partir des « perceptions » et des « représentations » que l'homme peut avoir de la nature. Un lien étroit existe dans le rapport homme/nature effectif et les représentations de ce rapport. (Deléage, 1991 : 245). Ainsi, les interrelations que l'homme va entretenir avec les espaces naturels relèvent de la conception, des représentations que les hommes ont pu avoir de leur relation avec la nature. « *Ce sont les produits de son expérience, de son appartenance à une culture, de ses valeurs, de ses attentes et de sa propre sensibilité* » (Lévêque in Lévêque et Van der Leeuw, 2003 : 25) On ne peut parler d'une conception universelle qui aurait été légitime, absolue, incontestée à un moment donné. Différentes conceptions, représentations, idéologie ont eu cours dans l'histoire des hommes.

Les représentations sociales correspondent à de la connaissance socialement élaborée et partagée par des individus d'un même groupe social.

Une représentation sociale, peut être définie comme « une forme de connaissance socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social. » (Jodelet, 1989 : 36)

Ceci implique une construction de la connaissance basée sur la communication entre les individus d'un groupe social, qui a pour finalité de donner « *du sens à la réalité qui les environne* » (Bernier, 2007)

La notion de représentation renvoie à une polysémie importante. Cependant, nous allons nous concentrer sur certains aspects de cette notion empreinte de dualité. La philosophie, et plus tard la sociologie et la psychologie, ont utilisé cette notion pour expliquer notre rapport au monde au regard de théories de la connaissance. Plusieurs points ressortent de ces travaux et sont déterminantes dans l'étude des rapports de l'homme à la nature. Tout d'abord, la distinction du phénomène (la perception) de la chose en soi (la matière) qui implique immédiatement une deuxième distinction : celle du sujet (celui qui connaît) et de objet (ce qui est connu). Avec le développement de la sociologie, va s'opérer un glissement de la notion de représentation du caractère individuel vers le caractère collectif et social. L'individu est intégré dans un groupe social, ses représentations du monde, de la nature sont influencées par le groupe, ses idéologies,

ses normes sociales etc. Sociales, ou individuelles, les représentations renvoient à la fabrication et la mise en œuvre de la connaissance, les représentations ont un caractère « cognitif ».

Enfin, est c'est là le cœur de notre réflexion sur les rapports homme/nature, il existe un lien étroit entre les représentations et les pratiques, entre la manière de percevoir le monde, et la manière d'agir sur/en lui.

La philosophie fut la première à explorer la notion de représentation pour distinguer la réalité perçue de la chose en soi. La représentation permet d'interpréter le monde qui nous entoure, le « *monde en soi* » de la pensée Kantienne. Kant (1724-1804), à partir de la distinction du « *phénomène de la chose en soi* »[52], démontra qu'il est vain de « *savoir ce qu'est l'être du monde en soi, en dehors de la représentation* » (Schopenhauer, 1909)

Arthur Schopenhauer (1788-1860) à la suite de la pensée de Kant, développe le concept de représentation : Le *monde* est notre *représentation*, notre *Vorstellung*.

> « Le monde est ma représentation. - Cette proposition est une vérité pour tout être vivant et pensant, bien que, chez l'homme seul, elle arrive à se transformer en connaissance abstraite et réfléchie. Dès qu'il est capable de l'amener à cet état, on peut dire que l'esprit philosophique est né en lui. Il possède alors l'entière certitude de ne connaître ni un soleil ni une terre, mais seulement un œil qui voit ce soleil, une main qui touche cette terre ; il sait, en un mot, que le monde dont il est entouré n'existe que comme représentation, dans son rapport avec un être percevant, qui est l'homme lui-même. » (Schopenhauer, 1909 : § 1)

Cette approche suppose une distinction entre un sujet qui perçoit et connaît et un objet connu et perçu par le sujet : « tout ce qui existe pour la pensée, c'est-à-dire, l'univers entier n'est objet qu'à l'égard d'un sujet, perception que par rapport à un esprit percevant, en un mot, il est pure représentation. » (Schopenhauer, 1909 : § 1). Ainsi, le monde existe comme représentation, parce qu'il y a un sujet qui perçoit un objet.

> « Le monde, considéré comme représentation, seul point de vue qui nous occupe ici, comprend deux moitiés essentielles, nécessaires et inséparables. La première est l'objet qui a pour forme l'espace, le temps, et par suite la pluralité ; la seconde est le sujet qui échappe à la double loi du temps et de l'espace, étant toujours tout entier et indivisible dans chaque être percevant. » (Schopenhauer, 1909 : § 2)

C'est avec Émile Durkheim[53] (1858-1917) que l'idée de représentation passe du point de vue individuel du philosophique au point de vue collectif du social. Il fixe à la psychologie sociale, discipline à l'interface du psychologique (l'individuel) et du social (le collectif), la tâche d'étudier les représentations sociales.

---

[52] Kant fut inspiré en cela par Locke (1632-1704) qui distinguait les qualités secondaires des choses (le son, l'odeur, la couleur, etc.) qui sont de l'ordre des sens, des qualités primaires de la chose en soi. (Schopenhauer, 1909)

[53] Durkheim Émile, 1898, *Représentations individuelles et représentations collectives*. In Revue de métaphysique et de morale. VI; 273-302p.

C'est avec l'étude de la religion que Durkheim est amené à proposer une sociologie de la connaissance en mettant l'accent sur la fonction cognitive de celle-ci. La théorie de Durkheim est une approche qui a pour objectif principal d'établir une relation entre les faits sociaux et les représentations (idéaux religieux et moraux) dont se nourrissent les sociétés (Steiner, 1994 :86-87).

Les représentations sociales, que l'on se positionne du point de vue social ou du point de vue de l'individu dans la société, renvoient aux valeurs, normes, dispositions d'un groupe social et de ses membres.

> « Qu'il s'agisse de son groupe d'origine au sein duquel s'est déroulée sa petite enfance et auquel il appartient « objectivement » ou d'un groupe extérieur dans lequel il veut s'intégrer et auquel il se réfère « subjectivement », l'individu se socialise en intériorisant des valeurs, des normes, des dispositions qui en font un être socialement identifiable » (Dubar, 2000 : 83)

Dans le champ de la psychologie sociale[54], Serge Moscovici (1961 ; 1984) met en évidence l'implication des représentations sociales dans la construction de réalités consensuelles et collectives. Il montre aussi la fonction « *socio-cognitive* » de celles-ci dans l'intégration de la « *nouveauté* », mais aussi dans le *conditionnement des comportements*.

Les représentations vont mettre en jeu des « *structures cognitives (concepts, stéréotypes, etc.), des conceptions (croyances, savoirs et représentations sociales), et des schémas de raisonnements (schémas causaux et heuristiques)* » (Lévêque in Lévêque et van der Leeuw, 2003 : 25).

> « La cognition est un mode de connaissance qui est structurée à la fois par les propriétés intrinsèques des objets et par les possibilités d'action à leur égard » (Lévêque in Lévêque et van der Leeuw, 2003 : 25)

Le discours sur la dimension cognitive de nos représentations et de la connaissance se retrouve chez Edgar Morin[55]. Il établit ainsi une boucle cognitive qui unit l'esprit et le monde, le sujet et l'objet (Morin, 1986, p. 211). Les représentations sont construites à partir de la *traduction* de « *signaux/signes/symboles* » (Morin, 1986, p. 209). Cette construction est ensuite projetée sur le réel, ce qui renvoie directement ce mode de connaissance à la « valeur » des objets et donc à leur « utilité » pour un individu. (Lévêque, in Lévêque et van der Leeuw, 2003 : 25)

C'est bien en fonction de ses représentations que « *l'homme va agir sur son environnement* » (Aspe *in* Lévêque & van der Leeuw, 2003 : 25), sur la nature, sur son milieu. Quand l'homme agit sur son environnement, son action est conditionnée par ses représentations. Mais, ces mêmes pratiques peuvent être à l'origine de ses représentations. Pratiques et représentations sont liées et forment un système d'interrelation.

---

[54] L'idée de la psychologie sociale est que la construction de la réalité par un/des individus est influencée par le social, par les interrelations entre individus.

[55] Edgar Morin, La Méthode 3, La connaissance de la connaissance, Paris, Ed Seuil, 1986, page 209-213.

> « On ne peut pas dissocier la représentation, le discours et la pratique. Ils forment un tout. Il serait tout à fait vain de chercher si c'est la pratique qui produit la représentation ou l'inverse. C'est un système. La représentation accompagne la stratégie, tantôt elle la précède et elle l'informe, elle la met en forme ; tantôt elle la justifie et la rationnalise : elle la rend légitime » (Autès, 1985 *cité par* Amalric, 2005 :43)

Le concept de référentiel, et de référentiel d'action publique ont été développés pour expliquer certain des phénomènes liées à la construction et la mise en œuvre du droit ou de l'action publique

2.2 - Référentiel d'action publique et arrangements institutionnels

Les questionnements autour de la régulation sociale trouvent une expression particulièrement pertinente en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques dans le concept de « référentiel d'action publique » défini par Bruno Jobert et Pierre Muller. Ils adoptent une posture mettant l'accent sur la dimension « idéelle » de l'action publique. Le référentiel est une convergence forte entre des discours et des pratiques.

Le concept de référentiel rejoint la conception durkheimienne de la place du droit. Emile Durkheim explique que le droit détermine la sectorisation de la société ainsi que les « *relations domestiques et civiques* » (Durkheim, 1998 : 105). Le référentiel pourrait correspondre alors, en partie, à ce que Durkheim appelait « *courant d'opinion, poussée collective qui impose aux individus* » (Durkheim, 1998 : 106) leurs modes d'action (Blot, 2005 : 18). Dans le même sens, l'élaboration de politiques publiques, pour Pierre Muller, « *revient à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action : on appellera cet ensemble d'images le* référentiel *d'une politique* » (Muller, 1990 : 42).

La notion de référentiel est particulièrement intéressante car elle permet d'exprimer l'importance des constructions sociales de la réalité dans la conception et l'élaboration des politiques publiques.

3 - Mise en œuvre des règles juridiques et production de règles sociales

Dans la perspective de l'application des règles juridiques (droits de propriété et politiques publiques) peuvent être identifié, d'une part la « régulation hétéronome » qui provient « de l'extérieur » et d'autre part, la « régulation autonome » produite au sein du groupe social (Becerra, 2003). Si les règles produite de manière hétéronome sont dans la grande majorité des règles formelles, les règles produite de manière autonome sont, en général, informelles. Si les règles hétéronomes sont rigides et contraignantes, leur application nécessite des ajustements et ainsi la production de règles informelles. La « régulation sociale » se distingue de la « réglementation »

par le fait qu'elle ne se cantonne pas seulement aux règles et procédures formelles. Ainsi, on peut considérer la régulation des usages des espaces naturels comme la « résultante » de la rencontre et de la confrontation des sources de régulation externe/interne.

Positionner la régulation au niveau de l'application des règles juridiques permet de montrer l'importance des processus de production de règles locales. Ainsi, au niveau d'un espace naturel, d'un territoire, les politiques publiques de protection de la nature et les droits de propriété et d'usage renvoient à des règles d'origine hétéronome qui nécessite pour devenir effective des ajustements par des processus de régulation « autonome ». Ainsi, pour les acteurs locaux, le droit, les politiques publiques des Etats régionaux, nationaux ou de Commission européenne sont des « règles hétéronomes ». Les règles produites et mises en œuvre de manière « *top down* » se combinent aux règles produites de manière « autonome » par les acteurs et usagers d'un territoire dans l'optique de maintenir un ordre social, c'est-à-dire, organiser la coexistence des individus et l'utilisation de l'espace et de ses ressources.

L'effectivité des règles et plus spécialement de l'action publique semble dépendre « des conditions de convergence et d'agencement des comportements, des actions et des activités concrètes des acteurs locaux » (Becerra, 2003 : 54). En cela, la production et la mise en application des règles sont liées à des processus d'organisation. Erhard Friedberg définit l'action organisée comme l'action qui « *met en prise un ensemble d'acteurs qui doivent coopérer autour d'un problème commun* » (Friedberg, 1997 : 58). Etudier la dimension « organisée » de la régulation collective consiste à analyser les « *processus d'organisation des espaces d'action* » (Friedberg, 1997 : 10). Dans cette perspective, les usages des espaces naturels et les actions de protection de la nature induisent des interdépendances entre les acteurs institutionnels (administration de l'Etat, élus locaux, associations de protection de la nature, organismes socioprofessionnels, etc.) et les usagers (agriculteurs, pisciculteurs, chasseurs, etc.).

La sociologie apporte un éclairage important sur ces processus à la fois pour la mise en œuvre des politiques publiques que pour l'application des droits de propriété.

3.1 - Mise en œuvre locales des politiques publiques : production de règles d'application

L'approche « juridique » qui apparaît à l'origine en France définit l'action publique comme « un ensemble de normes juridiquement formalisées qui désigne les organismes en charge du programme, ses attributs de pouvoir et ses moyens budgétaires » (Lascoumes & Le Galès, 2007 : 88). Or cette approche, longtemps dominante, est aujourd'hui contestée par « les raisonnements sociologiques et les travaux d'évaluation mesurant l'effectivité/ineffectivité des lois et des politiques » (Lascoumes & Le Galès, 2007 : 88). Parler d'action publique revient à élargir le champ d'analyse des politiques publiques. En effet, le concept d'« action publique » tel qu'il est défini par la sociologie de l'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2007) tend à désigner toutes

les formes d'action collective organisée qui s'appuient sur la légitimité de la « puissance publique », ce qui inclut les acteurs et les ressources « privés » qui y contribuent. Et c'est bien là que réside l'apport essentiel de ce concept. En effet, comme nous le verrons, l'étude des politiques publiques de protection de la nature n'est pas suffisante pour expliquer les régulations qui s'opèrent au niveau local. D'une part, il existe des modalités de régulation qui sont élaborées et mises en œuvre au niveau local sans s'inscrire dans la mise en œuvre d'une politique plus vaste, et d'autre part, nombre d'actions de visées d'intérêt public sont réalisées par des acteurs de statut privé, comme les associations de protection de la nature.

En effet, après s'être beaucoup intéressée à la mise en agenda et à l'élaboration des politiques publiques en tant que programmes d'action, la recherche, et notamment la sociologie de l'action publique, s'oriente, depuis quelque temps, vers l'analyse des processus d'application, de mise en œuvre, d'opérationnalisation des projets ainsi qu'à leurs résultats, attendus ou inattendus. (Becerra, 2003 : 46) Se focaliser sur les processus de mise en œuvre permette de mettre en évidence la « *phase pendant laquelle des actes et des effets sont générés à partir d'un cadre normatif d'intentions, de textes ou de discours : passer à l'acte, exécuter, gérer, administrer* » (Meny & Thoenig, 1989 : 233).

Cependant, cette approche correspond à une conception linéaire et descendante, « top-down », de l'action gouvernementale. Dans cette perspective, l'administration est alors considérée comme l'agent principal de la mise en œuvre des décisions prises par les gouvernants. Ainsi, l'efficacité des politiques publiques est conditionnée par l'efficacité de l'action des bureaucraties chargées de leur mise en œuvre (Meny & Thoenig, 1989 : 236). Aujourd'hui, avec la multiplication des niveaux d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, cette approche descendante des politiques publiques est en crise, même dans des pays de tradition centralisatrice comme la France ou le Mexique. Le modèle de la régulation croisée, d'avant la décentralisation, qui se basait sur des arrangements entre l'administration de l'Etat central ou fédéral et les acteurs locaux n'est plus explicatif de la mise en œuvre de l'action publique. En effet, avec la diffusion du néo-libéralisme et du « retour du marché » par la dérégulation et les réformes de décentralisation et le développement des politiques supra-nationales (européenne, etc.), cette approche top down est remise en question au profit de nouvelles formes d'action publique.

De nouvelles approches analytiques permettent de mieux comprendre l'émergence de ces nouveaux modes de régulation et d'organisation de l'action publique, notamment les processus « Bottom up », les réseaux, les formes mixtes privé-public, etc. Dans ce nouveau contexte d'action publique, l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques met plutôt l'accent sur les processus d'implication de leurs destinataires (groupes cibles, bénéficiaires, acteurs publics, usagers, etc.). Un certain nombre de recherches ont en effet, mis en évidence, l'importance des phénomènes de régulation « par le bas ». (Lascoumes & Le Galès, 2007 : 33)

Ces travaux font ressortir l'importance, quant à l'effectivité des règles d'action publique, des acteurs destinataires (groupes cibles) et de ses stratégies et des ressources dont ils disposent,

notamment en termes de connaissances. En effet, ces acteurs ignorent souvent le contenu des normes d'action publique, ou s'ils les connaissent, ils résistent à leur application. Enfin, ils peuvent aussi détourner les règles des politiques publiques selon leurs fins spécifiques (Lascoumes & Le Galès, 2007 : 88). La sociologie des organisations (Corzier & Friedberg, 1977, Friedberg, 1991) qui s'est développée notamment en France, à centré son analyse sur l'identification de « *la capacité des acteurs à développer des marges d'autonomies, souvent décisives, y compris dans les organisations les plus structurées* » (Lascoumes & Le Galès, 2007 :89). Plus récemment, les approches néo-institutionnalistes, ont cherché à analyser « *la production des structures normatives qui cadrent les actions collectives* » (Lascoumes & Le Galès, 2007 : 89). Les normes de l'action publique sont alors appréhendées comme des règles du jeu qui conditionnent non seulement les comportements des individus, mais aussi leur représentation (March & Olsen, 1984, 1989). Les normes sont considérées comme essentielles dans la stabilisation de l'action collective car elles réduisent les incertitudes et par là les coûts de transaction (*Cf.* Williamson, 1985).

Quant on s'intéresse à la mise en œuvre des règles de politiques publiques, on s'aperçoit rapidement qu'elle est confrontée à des contraintes liées au contexte et aux objectifs et logiques d'action des acteurs locaux. Ainsi, les règles juridiques sont souvent « reformulées » et « ajustées » au moment de leur mise en œuvre locale, ce qui donne lieu à la production de « normes secondaires d'application » (Lascoumes, 1990 ; Lascoumes & Le Galès, 2007), « règles de second ordre » (Thoenig, 1998) ou d'« arrangements de mise en œuvre » (Larrue, 2000). La production et le respect de ces règles collectives sont « indispensables » pour la cohabitation d'intérêts hétérogènes (Thoenig, 1998) dans la mise en œuvre des politiques publiques. Cette perspective remet en cause la formulation « *command and control* », car les « *activités d'accommodement des règles, de mise en conformité a posteriori et de création de rapports de confiance l'emportent largement sur les activités de sanction.* » (Lascoumes & Le Galès, 2007 : 90). Cette production s'opère selon les ressources d'action publique disponibles et mobilisées par les acteurs parties prenantes du processus de mise en œuvre. Ainsi, une des composantes essentielles de la régulation des usages au niveau des espaces naturels consiste à mobiliser, traduire, ajuster les règles formelles définies à des échelles supérieures par la production de règles ou d'arrangements institutionnels d'application.

La question de la régulation sociale s'inscrit dans la reconnaissance de la capacité des acteurs à interpréter et à modifier les règles juridiques. En effet, l'acteur ne peut être considéré comme passif ne faisant que subir les règles auxquels il est soumis mais au contraire comme actif vis-à-vis des règles, c'est-à-dire en capacité d'en produire ou d'en modifier le contenu. « *Il* [l'acteur] *est doué d'autonomie, c'est-à-dire d'une capacité à influer sur les règles qui le contraignent, à les détourner de leur but ou bien à en inventer d'autres.* » (Becerra, 2003 : 52) La conséquence pour la régulation des usages est que les règles « effectives » sont changeantes, elles sont l'objet de négociations quant à leur application.

> « Il est en réalité admis que la règle ne s'applique que dans certaines conditions et aussi qu'elle est souvent un objectif plutôt qu'une obligation(…) L'effectivité du droit ne dépend pas seulement du rapport de forces. Elle est limitée par le fait que d'autres règles s'appliquent (…), mais aussi, parce que les autorités limitent volontairement son effectivité pour protéger une activité » (Reynaud, 1993 : 180).

Si les règles orientent l'action des individus (Reynaud, 1993 : 13) et/ou contraignent les comportements sans toutefois les commander (Lascoumes, 1994), « *l'espace d'appropriation des acteurs de la mise en œuvre est vaste, souvent peu structuré et laissant libre cours aux jeux de pouvoirs organisationnels internes* » (Lascoumes & Le Galès, 2007 : 35). La régulation sociale dans la mise en œuvre de l'action publique se joue à deux niveaux, celui des acteurs qui mettent en œuvre et celui des destinataires de l'action publique. Notre travail de recherche sur la régulation des usages des espaces naturels va mobilier la sociologie de l'action publique afin d'expliquer comment s'organise l'action publique en identifiant les arrangements institutionnels au niveau local.

3.2 - Les droits de propriété et d'usages au sein des organisations sociales

La propriété et les droits d'usage qui s'y rattachent ne se résument pas à des règles. En effet, nous pouvons dire que derrière celles-ci, et leur mise en œuvre, il y a toute une dimension sociale qui sous-tend des régulations par des systèmes de valeurs et de normes sociales, des « règles de comportements », des « règles d'action » ou des « règles du jeu ».

La sociologie s'est intéressée très tôt aux droits de propriété. Ainsi E. Durkheim (1950) a fortement contribué à l'analyse des fondements des droits de propriété au sein de la société. La propriété se rattache à première vue au pouvoir de disposer, d'user et de jouir d'une chose. Cependant, ce n'est pas l'inventaire de ces pouvoirs qui peut caractériser la propriété. « *Car il y a des choses sur lesquelles nous avons des pouvoirs et que nous de possédons pourtant pas* » (Durkheim, 1950 : 170). Par exemple, « *chacun peut user et user librement des choses qui sont* res nullius*, ou de celles qui sont* res communes*, qui font partie du domaine public sans être pourtant propriétaire.* » (Durkheim, 1950 : 174) Ainsi, E. Durkhiem souligne le fait que le droit de propriété ne peut se définir uniquement par l'étendue des droits attribués au propriétaire (Durkheim, 1950 : 174) En effet, la propriété ne disparaît pas quand le propriétaire ne dispose plus de son bien, ou de l'usage de son bien, par exemple.

La propriété et sa reconnaissance peuvent donc se rattacher à des croyances.

> « La propriété n'est la propriété que si elle est respectée » (Durkheim, 1950 : 187)

En effet, la volonté individuelle du propriétaire ne vaut que pour lui-même. Cette simple volonté « ne peut pas faire loi pour les autres » (Durkheim, 1950 : 159), pour que la propriété soit « respectée », elle doit donc être reconnue comme « sacrée » et « légitime ». Ces caractères reposent aujourd'hui sur le droit et sa légitimité sociale, garantis par le « gouvernement » ou

l'Etat. Ainsi, cette légitimité peut être remise en cause, notamment en période révolutionnaire, par le social ou par l'Etat lui-même.

Si nous dépassons la question de la légitimité de la propriété au sein de la société, et que nous nous intéressons à son insertion dans les systèmes sociaux, plusieurs choses peuvent être mises en évidence. La première est le caractère limité de l'exercice des pouvoirs dont dispose le propriétaire. En effet, la société contraint le propriétaire ou le détenteur d'un droit d'usage à une certaine « conformité » qui va bien au-delà du respect des règles de droit. Les règles sociales, coutumières ou traditionnelles, surtout en milieu rural, définissent des « règles de conduite » pour le propriétaire ou l'usager quant à l'usage qu'il fait du bien sur lequel il détient un pouvoir. Le propriétaire est un individu « enchâssé » dans un système social qui lui « impose » des normes, des valeurs, etc., tout en lui ménageant des « espaces d'autonomie ».

Plus concrètement, le propriétaire ou l'usager ne sont pas totalement « autonome ». Ils agissent en effet dans un système d'actions concret (Crozier & Friedberg, 1977), dans lequel ils exercent leurs pouvoirs sur les choses en s'appuyant sur des règles de droit, sur des « institutions ». Ainsi, le pouvoir et la règle sont indissociables (Friedberg, 1993). Les actions des propriétaires et usagers se structurent ainsi les unes par rapport aux autres au travers d'un jeu complexe de reconnaissance mutuelle des pouvoirs de chacun à utiliser l'espace, sous l'arbitrage des règles (droits de propriété et d'usages). On peut alors parler d'« ordre local » (Friedberg, 1993 : 187)

Ainsi, s'agissant de l'utilisation d'un espace naturel, on peut parler d'action collective organisée, même dans le cas de la propriété privée, tant le « poids » des régulations sociales est important.

3.3 - La régulation sociale, logique de l'action collective

Comme nous venons de le voir, la mise en œuvre des règles formelles issues de politiques publiques ou des droits de propriété et d'usage est elle-même structurée par un ensemble de règles formelles ou informelles qui, d'une part organisent de manière plus ou moins formalisée, les modalités d'action des individus et des groupes d'individus, et qui d'autre part, régissent leurs relations. Ainsi, le concept de « régulation sociale » désigne le processus de « mise en ordre » de l'action collective par la production de « règles du jeu » (Reynaud, 1993) permettant aux acteurs de se coordonner. Ces règles peuvent être formelles ou informelles, et correspondent à des arrangements institutionnels (Ostrom, 1990).

> « Tout action collective est d'une certaine façon « organisée ». Quelles que soient les caractéristiques du contexte dans lequel elle se déploie, elle met en scène un ensemble interdépendant d'acteurs individuels et/ou collectifs, naturels et institutionnels qui sont en concurrence les uns avec les autres, tant pour la définition des « problèmes » à la solution desquels il faut (ils peuvent) contribuer que pour l'élaboration des « solutions » qui seront apportées à ces problèmes » (Friedberg, 1993 : 177)

La façon d'envisager « l'action sociale comme une structuration/restructuration des espaces d'action à travers la création et la stabilisation des systèmes d'alliances et des réseaux d'acteurs » (Friedberg, 1993 : 181-182) peut s'appliquer à la structuration de l'action collective de régulation des usages des espaces naturels. La sociologie des organisations traite « *de la construction et du maintien d'ordres locaux qui assurent la régulation des comportements et l'intégration des stratégies divergentes, sinon conflictuelles, des acteurs concernés*. » (Friedberg, 1993 : 187)

> « L'approche organisationnelle de l'action collective s'intéresse aux conditions et aux conséquences de la structuration spécifique et contingente des contextes d'action, c'est-à-dire à la médiation que subissent les volontés des parties prenantes à cette action par le construit politique, à travers lequel à la fois ils construisent et entretiennent leur nécessaire coopération en stabilisant au moins temporairement leurs négociations et leurs interactions stratégiques. » (Friedberg, 1993 : 187)

La construction et l'étendue de ces ordres locaux sont fluctuantes et dépendent de leur contexte. Il faut entendre que les ordres locaux sont des processus politique, en cela ils sont contingents « au sens radical du terme ».

> « Ils ont été bâtis par des hommes avec les ressources cognitives, relationnelles et matérielles qui leur fournissent leurs situations, et ils sont de ce fait tributaires des grandes régulations sociales qui caractérisent et structurent la société à un moment donné. » (Friedberg, 1993 : 188)

Dans le cadre de la problématique qui nous occupe, le concept d'ordre local permet d'expliquer certains phénomènes organisationnels locaux et leur lien avec les grandes dynamiques sociales. En effet, les « règles opérationnelles » (Reynaud, 1993) qui sont celles qui ont réellement une portée pratique sont souvent le produit d'une « régulation conjointe » entre les règles issues des niveaux supérieurs et la « régulation autonome », qui correspond à la capacité des individus de produire leurs propres règles.

3.4 - Structuration de la régulation : la dualité du structurel

L'analyse des processus de régulation des usages nous amène à nous poser la question de l'interaction entre ce que doit et ce peut faire l'acteur. Anthony Giddens, en posant les bases de la théorie de la structuration, apporte des éléments de réflexion concernant cette interaction. Il reconnaît d'abord aux acteurs une capacité à agir, c'est-à-dire la « *capacité d'accomplir des choses* » (Giddens, 1987 : 345). Ainsi, l'acteur se caractérise par l'exercice du *pouvoir* et donc par sa capacité à influencer les comportements des autres acteurs et à transformer les conditions dans lesquelles se réalisent ces interactions. Giddens reconnaît ensuite une capacité réflexive à l'acteur dans le sens où celui-ci « *perçoit, comprend les conditions dans lesquelles il agit ; il se donne des buts, des intentions en fonction desquelles il oriente ses conduites ; il attend des autres acteurs*

avec lesquels il interagit qu'ils fassent de même et il présuppose que tel est bien le cas » (Nizet, 2007 : 20). En conséquence, l'acteur exerce un contrôle « réflexif » sur ses conduites, sur ses actions pendant qu'il les réalise. La réflexivité selon Giddens fait appelle à la *conscience discursive*, c'est-à-dire la capacité des acteurs à parler de ce qu'ils font et à en dégager les raisons. Cependant, il insiste sur l'autre composante de la réflexivité : la *conscience pratique* (Giddens, 1987 : 33) qui relève des compétences pratiques de l'acteur dont il ne peut dégager un discours, dont il ne peut parler. Ainsi, les acteurs se caractérisent en termes d'une part de réflexivité, de compétence : *knowledgeability* et d'autre part en terme de pouvoir, de capacité : *capability*. (Nizet, 2007 : 21). Dans cette perspective, les acteurs ont une capacité d'adaptation au contexte tout en agissant sur lui de manière consciente. L'acteur, s'il est contraint par les règles, peut également les transformer, les ajuster, les détourner, les mobiliser voir s'en servir comme une ressource. La régulation est donc à la fois contraignante et stratégique.

A partir des éléments conceptuels identifiés, la démarche de recherche mise en œuvre distingue deux nivaux n'analyse : (1) l'analyse des processus de construction des cadres juridiques nationaux de la régulation des usages et (2) l'analyse de situation locale de régulation des usages des espaces naturels.

E - Démarche de recherche

Analyser la régulation des usages des espaces naturels à partir de trois sources de règles (droits de propriété, politiques publiques et régulation sociale) permet de situer à la fois au de la construction des règles et au de leur mise en œuvre. Tout l'intérêt de ce cadre d'analyse est de faire le lien entre des phénomènes d'ordre local (usages des espaces naturels, les règles produites localement, etc.) et des phénomènes d'ordre global (politique de protection des espaces naturels, droits de propriété, etc.).

D'un point de vue méthodologique, nous avons choisi pour cela de procéder à l'étude de deux cas de gestion concrète de zones naturelles dans deux pays, la France et le Mexique. Notre recherche comporte deux parties correspondant à deux niveaux d'analyse. La première partie de ce travail a analysé les contextes politico-institutionnels nationaux français et mexicain de production et de mise en œuvre des règles juridiques. Dans la deuxième partie, nous nous sommes intéressés plus particulièrement à des situations de régulation des usages des espaces naturels.

1 - Analyser les processus de construction des règles juridiques en France et au Mexique

Nous avons adopté une approche « globale » des modalités de régulation des usages dans les espaces naturels au niveau national et régional dans deux pays, le Mexique et la France. Nous avons considéré que la comparaison des caractéristiques des modalités de régulation constituait un premier niveau de mise à l'épreuve de la problématique de la régulation des usages des espaces naturels. L'intérêt d'une analyse de deux cadres nationaux différents est de contribuer à corriger la vue incomplète de l'analyse d'un cadre national isolé.

Dans cette perspective, il est nécessaire de repositionner historiquement, mais aussi politico-administrativement et idéologiquement, les modalités de régulation issues des politiques publiques ou des droits de propriété. Dans un premier temps, on tirera, de cette analyse comparative le « style » national (*policy style*) des politiques publiques. C'est-à-dire comme le définit Richardson « *l'interaction entre (a) l'approche du gouvernement pour régler les problèmes et (b) les relations entre gouvernement et autres acteurs dans les processus politiques* » (Richardson, 1982 : 13 *cité par* Meny & Thoenig, 1989 : 357)

Dans cette perspective, l'analyse de deux contextes très différents, la France et le Mexique, tant sur les plans culturels, historiques que politiques et politico-administratifs, nous est apparue comme une situation analytique idéale pour mettre en évidence les caractéristiques pertinentes des modalités de régulation et mettre en évidence les éléments explicatif de leur construction. Il s'agira d'accorder le statut de variable explicative aux caractéristiques nationales qui seront

dégagées. Cette analyse pourra, *in fine*, contribuer à monter en généralité les conclusions de notre recherche. En effet, elle « *permet de faire la part des choses entre ce qui est de la contingence locale et ce qui relève de régularités plus profondes et plus vastes*. » (Civard & Dortier, 1993 : 21).

Pour cela nous avons utilisé des données bibliographiques issues de la littérature scientifiques, nous avons aussi mobilisés des sources juridiques (texte de lois, décrets, etc.) et officielles (rapports gouvernementaux, communiqué de presse etc.). A partir de ces informations, la trajectoire historique de régimes de propriété et des politiques de protection de la nature a pu être reconstituée et des éléments explicatifs mis en exergue.

Cette analyse se décompose en l'analyse de l'évolution des régimes des droits de propriété en France et au Mexique et en l'analyse historique de la politique de protection de la nature.

2 - Les études de cas

Notre démarche de recherche nous conduit à aussi analyser deux situations locales de régulation, la *Brenne* en France et la *Cuenca del Rio Tepalcatepec* au Mexique. Cet analyse a deux objectifs : (1) procéder à une étude fine des conditions d'application des règles juridiques identifiées dans l'analyse des contextes nationaux, (2) analyser les arrangements institutionnels produits localement.

Ce deuxième aspect est particulièrement pertinent sur ces deux sites du fait de l'interdépendance entre les hommes et avec les milieux naturels ce qui les oblige à s'organiser et à se coordonner. Cette situation est particulièrement fertile en arrangements institutionnels et à présidé au choix des sites.

> « Understanding how individuals solve particular problems in field settings requires a strategy of moving back and forth from the world of theory to the world of action. Without theory, one can never understand the general underlying mechanisms that operate in many guises in different situations. If not harnessed to solving empirical puzzles, theoretical work can spin off under its own momentum, reflecting little of the empirical world. » (Ostrom 1990 : 45-46)

Le choix des sites d'étude s'est fait selon trois critères principaux : (1) une interdépendance forte entre les milieux naturels et les usages ; (2) la présence d'espaces protégés et autres mesures de protection ; (3) la présence d'un projet de territoire ayant des objectifs de protection de la nature. Les critères de faisabilité et de praticité (proximité, etc.) ont aussi participé à ce choix.

La Brenne a été retenu car du fait qu'elle est caractérisée par une interdépendance forte entre les activités humaines et les milieux naturels, mais aussi car elle fait l'objet depuis les années 80 de nombreuses actions de protection de la nature et d'un Parc Naturel Régional.

Le Bassin du Tepalcatepec a été choisi car à l'instar de la Brenne, cette zone est marquée par une forte interdépendance entre les usages et la nature, ensuite, elle est l'objet d'un projet de territoire qui cherche à mettre ne place des aires protégées dans une perspective d'aménagement du territoire.

Ces études de cas s'appuient sur deux sources d'information : des entretiens auprès des usagers et des acteurs et des documents officiels.

En Brenne il a été possible de réaliser des entretiens semi-directifs avec une vingtaine d'usagers et propriété et avec une cinquantaine d'acteurs locaux dont certains furent rencontré plusieurs fois. A l'inverse de la Brenne, pour l'étude de cas du Bassin du Tepalcatepec, il a été plus difficile de faire des entretiens formels. Cependant, une vingtaine de personnes, acteurs institutionnels et usagers ont pu être interviewé de manière informelle.

Ce travail d'enquêtes et de récolte de donnée a permis d'établir une monographie pour chacun des deux sites présentant les éléments principaux impliqués dans les processus de régulation (Chapitre 5).

2.1 - Etude de cas et analyse de la régulation

L'approche par l'étude de cas permet une analyse « en profondeur » de situations locales contextualisées. Nous avons donc étudié, sur nos deux sites d'études, les conditions et les mécanismes de mise en application, d'une part, des droits de propriété et d'usage et, d'autre part de la politique de protection de la nature. L'idée de départ de ce travail est que les contextes locaux, qui se définissent par un degré d'interdépendance et d'organisation des acteurs, sont des lieux de production et d'application de règles institutionnelles. La démarche par l'étude de cas nous permet d'analyser comment, localement, c'est-à-dire grâce à quels arrangements et à quels mécanismes particuliers, se construisent, se maintiennent les formes de coopération entre des acteurs situés dans un contexte d'action aux caractéristiques spécifiques. Cette approche présente ainsi l'intérêt de transcender les frontières entres les différents secteurs de l'administration et des politiques publiques, tout comme entre le public et le privé, car elle se focalise sur les modalités de régulation mise en place par « *des systèmes d'acteurs empiriques qui portent l'action publique dans un domaine donné et dont les modalités de coopération conditionnent les résultats de cette action* » (Friedberg, 1997 : 63).

2.2 - Mise en perspective et décontextualisation

Il ne s'agit pas ici de réaliser une stricte comparaison mettant en évidence les différences et les similitudes pour chaque étude de cas. Il s'agit plutôt, dans la même perspective que la démarche adoptée par Patrice Mélé (2006) dans ses recherches franco-mexicaines, bien qu'avec nettement plus de modestie, de « construire des comparables » à partir des études de cas dans ces deux

contextes nationaux différents. Ces « comparables » au sens de Marcel Détienne (2000 : 135) sont obtenus en « *décontextualisant les phénomènes étudiés* » (Mélé, 2006 : 14).

Ainsi, les éléments présentés dans les Chapitre 6 et 7 tentent à partir de situation de montrer les processus de régulation à l'œuvre. Ces exemples permettent dans un premier temps de faire ressortir les éléments explicatifs qui sont montée en généralité dans un second temps. Dans un troisième temps ces mêmes exemples servent à l'illustration et l'argumentation des éléments d'analyse exposés.

Il y a une « tension décontextualisation / contextualisation » qui permet « d'attendre du détour par des études de cas de plusieurs contextes nationaux une productivité pour la recherche ; elle permet en effet de dénaturaliser les cadres d'analyses et de construire des hypothèses sur les modes locaux d'existence de phénomènes qui se présentent comme globaux ». (Mélé, 2006 : 14) En effet, la protection des espaces naturels est souvent analysée soit comme une problématique économique soit comme une problématique écologique et du même coup elle fait l'objet d'une généralisation que l'on retrouve dans les formulations théoriques sans contexte (cf. Chapitre 1) qui correspondent à des situations « théoriques » « simplifiées ». Il ne s'agit pas ici d'analyser finement des situations locales dans un contexte déterminé, puis de comparer ces situations entre-elles afin d'opérer une montée en généralité, mais de produire du sens à partir de phénomènes locaux significatifs. Pour cela, nous nous appuierons sur des exemples qui serviront à fois à illustrer et à argumenter le propose. Mais, en premier lieu, ils permettront d'établir des conclusions analytiques.

Conclusion

Nous avons montré dans cette partie que les espaces naturels sont une construction dont la conception varie en fonction des rapports homme/nature. Ces espaces ressortent comme *rescapés* de la modernité, comme des îlots de « nature » qu'il faut conserver. Par ailleurs, nous avons aussi montré que ces espaces étaient utilisés par l'homme (agriculture, chasse, pêche, observation de la nature, etc.).

Ainsi, la régulation des usages est apparue comme une composante essentielle de l'utilisation et de la conservation de ces espaces. Les solutions classiquement proposées relèvent de l'alternative entre mécanismes du marché et intervention publique. Cette alternative est figurée dans l'article de Garett Hardin (1968) *the tragedy of the commons* qui, à partir d'une situation d'usage d'une prairie ouverte à tous, pose la nécessité de réguler l'accès des usagers à l'espace naturel en mettant en avant deux solutions : la privatisation ou la gestion de l'accès par une agence publique. Nous avons montré que les situations réelles d'allocation et de protection des espaces naturels ne correspondent que très rarement à ces deux idéaux-types et qu'elles procèdent d'un large éventail de formes hybrides de régulation qui combinent à la fois des éléments d'intervention publique et

de droits de propriété. Nous avons montré ensuite l'intérêt de s'appuyer sur le cadre d'analyse des Régimes Institutionnels de Ressources Naturelles (Knoepfel, Kissling-Naef, Varone, 2001) pour étudier ces situations de régulation. En Effet, ce cadre en combinant la régulation par les droits de propriété et la régulation par les politiques publiques permet de mettre en exergue les articulations qui existent entre elles. Par ailleurs, nous avons montré que les processus de régulation des usages des espaces naturels ont une dimension sociale au travers de la production de règles secondaires d'application du droit (Lascoumes, 1990) et d'arrangements institutionnels d'utilisation collective de l'espace (Ostrom, 1990). La « régulation sociale » (Reynaud, 1993) apparaît ainsi comme nécessaire à la fois à l'élaboration et à la mise en œuvre effective des règles juridiques – droits de propriété et politiques publiques. Nous avons établit qu'elle constitue une source de régulation à part entière. Dans cette perspective, la régulation « effective » des usages au niveau des espaces naturels correspond à la combinaison de règles issues des trois sources de régulation mise en évidence. Cette régulation peut enfin s'analyser via les processus de concrétisation locale et territoriale. Notre travail de recherche s'emploiera à analyser ces différents processus.

Le travail de recherche se fera en deux temps : (1) l'analyse des processus d'élaboration des règles juridiques (droits de propriété et politiques publiques) en France et au Mexique et (2) l'analyse de situations de régulation des usages (la région d'étangs de la Brenne en France et la vallée du Tepalcatepec au Mexique).

Deuxième partie Processus de construction des cadres de régulation nationaux

Introduction : processus de construction des règles juridiques

L'analyse des règles juridiques au niveau national sous-tend une approche en termes à la fois de contenu et processus de construction. Deux attitudes s'offrent, en effet à nous pour aborder la question de la construction des règles juridiques : (1) analyser les règles à partir de leur contenu ; (2) analyser les règles comme le reflet et le résultat des idéologies et conceptions qui les ont fait naître. L'étude des processus de construction des droits de propriété et des politiques publique en France et au Mexique s'inscrit dans cette double optique.

La première attitude analytique nous amène non pas à nous positionner en commentateur doctrinal du droit à la manière du positivisme juridique qui, depuis Auguste Comte, domine les sciences juridiques en France, mais d'adopter la démarche « *qui retient une vision du droit comme un ensemble de normes qui créent des capacités d'agir et organisent le règlement pacifié des intérêts conflictuels* » (Kirat, 1999 : 5). Cette conception du droit est mobilisée par les courants de l'économie du droit (Kirat, 1999), mais aussi par la sociologie du droit et la science juridique de tradition wébérienne. Il s'agit d'appréhender le droit dans une démarche « sociologique » par l'étude de situations d'action, c'est-à-dire du « *rapport actif entretenu par les acteurs sociaux avec les dispositions juridiques* » (Lascoumes & Serverin, 1988 *cité par* Kirat, 1999 : 5). Cette considération des règles juridiques au regard de leur mise en œuvre préside à notre démarche de recherche. Cependant, avant de s'attacher à l'étude de situation concrète de régulation, il s'agit de repositionner le droit par rapport à son objet : l'établissement de règles. Dans cette perspective, nous envisageons les règles juridiques d'abord comme des construits qui cherchent d'une part, à produire des « impératifs », des « incitations » extérieures aux comportements des individus et d'autre part, à réduire l'incertitude dans les interactions entre les individus. Il s'agira de montrer, dans cette partie, la construction des règles juridiques au regard de leur capacité à réguler. Dans cette optique, nous nous emploierons à identifier les éléments caractérisant les règles juridiques (Cf. Tableau 6).

Tableau 6 : Eléments définissant les règles juridiques (Kissling-Näf & Varone 2000 : 7).

Droits de propriété et d'usage	Politiques publiques
Possession du titre Organisation de l'exclusion Contrôle de l'accès Processus de prises de décision au sein du système régulatif	Objectifs politiques Instruments Groupes cibles Arrangement institutionnel (pour la mise en œuvre) Hypothèse d'intervention

Nous relierons ces éléments aux conditions de leur élaboration, notamment du point de vue de leur caractère construit.

Les règles juridiques appréhendées comme des construits sociaux qui évoluent dans le temps et dans l'espace, nous amènent à nous poser la question des conditions de l'élaboration de celles-ci. Des auteurs comme Marx ou Weber se sont employés à l'étude de ces conditions. Si, la théorie

marxiste montre l' « hétéronomie » des règles de droit et le déterminisme qui les relie à la structure de la société (Halpérin, 2004 : 7). Marx prend l'exemple, à ce propos, du Code Napoléonien qui pour lui n'a pas produit la « société bourgeoise », mais qui a été produit par elle. Cette société bourgeoise née au XVIIIe siècle et développée au XIXe siècle trouve « *simplement dans le Code une expression légale* » (Marx, 1994 : 171). Max Weber reconnaît que « *les intérêts économiques comptent parmi les plus puissants facteurs d'influence sur la formation du droit* » (Weber, 1995 : 44), mais qu'ils ne sont pas le seul facteur. Il identifie notamment l'influence des héritages, notamment celui du droit romain.

Droit et sources du droit

Classiquement, sont distingués les droits de types romano-germaniques et les droits de *Common law*. Les premiers mettent en avant « *les sources formelles du droit* », principalement la législation, c'est à dire les lois et règlements, le droit est alors conçu comme « *un système de règles de conduite* ». Pour les seconds, *a contrario*, la source privilégiée est la jurisprudence issue du « case law *(droit issu des procès), qui considère le droit comme un ensemble de solutions apportées à des conflits particuliers* ». (Serverin, 2000 : 8)

Cependant, certains théoriciens du droit penchent pour l'abandon de l'opposition classique entre les sources du droit. Ils pensent que les systèmes de droit partageraient la conception du droit comme processus d'application de règles préexistantes (Troper, *in* Bouretz, 1991 : 237)

Le caractère construit des règles juridiques nous amène ainsi à s'interroger sur la place des idéologies politiques, et tout spécialement en matière de droit de propriété et de protection de la nature, l'« idéologie » a une importance indéniable, comme avons pu l'identifier dans le chapitre 1.

L'idéologie, dans cette perspective correspond à un « *un système d'idées et de jugements, explicite et généralement organisé, qui sert à décrire, expliquer, interpréter ou justifier la situation d'un groupe ou d'une collectivité et qui, s'inspirant largement de valeurs, propose une orientation précise à l'action historique de ce groupe ou de cette collectivité* » (Rocher, 1970 : 127).

L'institution de la propriété relève de conceptions particulières des rapports de l'homme à la nature (Cf. chapitre 1) qu'elle se rattache à l'individu, à la communauté ou à la famille, qu'elle soit exclusive ou non. Ainsi, le dogme libéral à conduit à la sacralisation de la propriété privée dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen et le Code civil de 1804, comme le souligne Hayek (1983 : 142). Cependant, la propriété privée est un « ordre construit » et non l'« ordre spontané » du dogme libéral. Cet ordre fut ainsi « longuement réfléchi » et imposé par le pouvoir politique (Bernard in Renard & *al.*, 2000).

En matière de protection de la nature, la demande sociale de nature portée d'abord par les associations environnementales (Lascoumes, 1994) revêt un caractère « idéologique » marqué. La protection de la nature, des espaces naturels renvoie aux idéologies d'un mouvement social, qui se sont construites depuis le XIXe autour d'un ensemble relativement organisé d'idées, d'opinions, de convictions, de doctrines, qui ont influencé nombre de décisions politiques et participé de l'élaboration des politiques publiques de protection de la nature (Cadoret, 1985). La question est

d'identifier la « concrétisation » juridique de ces idéologies en matière de règles juridiques et de modèles de protection de la nature. La réflexion comparatiste appliquée à l'étude des règles juridiques – en matière de propriété et de protection de la nature – si elle suit les prescriptions de Max Weber, peut faire apparaître les différences en se méfiant des ressemblances trompeuses ou des similitudes de façade (Halpérin, 2004 : 10).

Dans cette perspective, le « screening historique des règles » peut éclairer les processus de construction et de recomposition des règles, au regard des évolutions de la société, mais aussi celles des conceptions, voire des idéologies auxquelles ils se rapportent. Il s'agira aussi d'identifier les règles qui se maintiennent dans le temps et qui cohabitent avec des règles plus récentes. Les données rassemblées dans cette partie seront présentées à partir de la distinction entre droits de propriété et d'usages et politiques publiques de protection de la nature, telle qu'elle a été mise en évidence dans les chapitres 1 et 2. Il s'agira dans le chapitre 3 d'établir les conditions d'élaboration et les caractéristiques des règles de droits de propriété et d'usage en France puis au Mexique. Dans le chapitre 4, il s'agira d'expliquer l'évolution des politiques publiques de protection de la nature en France et au Mexique, au regard des conceptions qui s'y rattachent.

Chapitre 3 - Droits de propriété et d'usage sur les espaces naturels : comparaison France-Mexique

> « La puissance de l'état est une puissance de concentration. La propriété au rebours est une puissance de décentralisation. » Pierre Joseph Proudhon dans *Qu'est-ce que la propriété ?*

Historiquement, les premiers modes de régulation des usages des espaces naturels furent des droits de propriété et d'usage (*Cf.* chapitre 1). L'accès à l'utilisation de l'espace fut pour nombre de sociétés un enjeu majeur. L'appropriation de l'espace et son utilisation a fait très tôt l'objet de règles formelles ou informelles, coutumières ou écrites. Les droits de propriété et d'usages ont donc pour objet de réguler l'allocation de l'espace et son utilisation. Dans cette perspective, un « régime de propriété » correspond à un ensemble de règles mis en place (dans certaines sociétés) pour réguler l'accès à l'espace. La théorie économique des droits de propriété identifie différents régimes de propriété (*Cf.* chapitre 2) : propriété privée, propriété étatique, propriété commune, libre accès. Ces différents régimes existent, de manière plus ou moins « pure », dans les législations française et mexicaine. Le type de propriété, de régime de propriété cadre l'utilisation des espaces : la propriété privée est liée à des utilisations individuelles, la propriété commune à des utilisations collectives, et la propriété publique à des utilisations contrôlées par l'autorité publique. Ces différents régimes de propriété ont ainsi des conséquences en termes de mode de régulation des usages des espaces naturels. La propriété privée donne au propriétaire un double pouvoir sur les terres qu'il possède : le pouvoir d'exclure les autres et le pouvoir de disposer de l'espace. Ces pouvoirs (ou capacité juridique) font du propriétaire le principal acteur de l'espace qu'il possède. *A contrario*, la propriété publique fait de la puissance publique le principal régulateur, qui, à partir des règles particulières et d'une gestion le plus souvent de type « bureaucratique », en contrôle l'accès et les utilisations. En ce qui concerne, la propriété commune, ce sont des règles, des arrangements collectifs souvent autoproduits, qui régulent l'accès et les utilisations de l'espace (*Cf.* Ostrom, 1990).

Dans ce chapitre, avant de décrire les régimes de propriété au Mexique et en France, les notions mêmes de régime juridique et de propriété seront interrogées.

A - La question du régime juridique de la propriété

Les situations dans lesquelles les espaces naturels ne font pas l'objet de droit de propriété et d'usages sont peu fréquentes dans les pays occidentaux, comme la France, mais aussi comme le Mexique. Ainsi, les espaces naturels sont des espaces sur lesquels s'exercent des droits de propriété et d'usages.

1 - Droit de propriété, perspectives analytiques

La propriété, et plus précisément la propriété privée, exprime un rapport particulier à la nature. La propriété est une relation à la nature qui réduit cette dernière à un objet que s'approprient, utilisent un ou plusieurs sujets de droit. François Ost parlera, pour désigner ce rapport particulier à la nature et à l'espace, de nature-objet (Ost, 1995 : 47-82). La question de la propriété se rattache donc de manière directe à celle de l'utilisation des espaces naturels.

Dans un « monde toujours plus complexe », il est très difficile de trouver une unique définition de la propriété, compte tenu de la variété des « choses » qui peuvent relever de la propriété (habitation, logiciel, capital financier, information génétique, etc.) et de la variété des « personnes » qui peuvent détenir ces choses (individu, société multinationale, communauté autochtone, etc.) (Azuela, 2007). En effet, que ce soit du point de vue économique ou du point de vue juridique, la propriété est déterminante dans la régulation des usages de l'espace et des rapports entre les individus utilisateurs de l'espace. L'économie recherche une allocation efficace des ressources naturelles via la définition possible des droits de propriété (Coase, 1960). Le droit cherche à arbitrer les rapports entre les individus et entre les individus et les choses (biens, espaces, etc.). En somme, qu'elle soit formulée de manière économique ou juridique, la question de l'appropriation des ressources de l'espace renvoie à résoudre la problématique : qui peut utiliser quoi ? La théorie économique, comme le droit, ont construit des modèles pour répondre à cette problématique pour différentes situations.

1.1 - Régime de propriété : entre droit et économie

De nombreux débats traversent les disciplines quant aux différentes catégories de biens. Toutefois, plusieurs catégories de biens sont distinguées dans le champ du droit et font écho aux analyses économiques de cette question. C'est le cas de la catégorie des *res communis* (choses communes) qui désigne juridiquement des choses qui appartiennent à tous (ou à personne), et donc ne sont susceptibles d'aucune appropriation mais dont chacun peut user à sa convenance. Dans cette catégorie, nous allons retrouver classiquement l'air. Cette catégorie juridique peut ainsi être rapprochée du concept économique de « bien public » (Cf. tableau 2), qui a été identifié et

théorisé par Samuelson (1954). En effet, les biens publics sont non rivaux dans leur utilisation et sont non exclusifs ; leurs usages ne pouvant pas être réservés à un individu ou un groupe d'individus, au détriment des autres. Cependant ces critères sont, dans les faits, dans les législations, que très rarement réunis. On parle alors de biens publics impurs (ou mixtes) pour désigner des biens dont l'une des deux caractéristiques, de non rivalité ou de non exclusion de biens publics, n'est pas complètement vérifiée. Ces deux caractéristiques en font un bien particulier, et impliquent par là une gestion particulière.

Dans le droit, il existe une autre catégorie proche des *res communis*, les *res nullius*. Cette catégorie désigne les biens qui n'appartiennent à personne mais qui sont susceptibles d'appropriation privée. Le meilleur exemple reste en droit français, le gibier sauvage, qui devient la propriété de celui qui le capture.

La théorie économique va définir ce type de bien comme une appropriation privée d'un bien *a priori* disponible pour tous. Ainsi, cette catégorie peut recouvrir des biens ou des ressources comme l'eau, les forêts et la nature dans certains contextes, alors que dans d'autres ces ressources ou ces biens, seront assimilés à des biens appropriés *stricto sensu*. En effet, ils peuvent faire l'objet de propriété classique, ce que les juristes appellent précisément des biens, et non des choses (non appropriées). Cette propriété juridique recouvre, bien entendu, la propriété privée *stricto sensu,* mais également la propriété publique, qui se présente comme la propriété d'une institution publique. Dans ce cas là, on se rapproche, en économie, de la notion de bien privé. Ces biens privés s'opposent par leurs caractéristiques, notamment au regard du critère d'exclusion, aux biens publics. Toutefois, il existe des formes intermédiaires que l'on dénommera biens publics ou privés mixtes.

Les sciences économiques définissent une autre catégorie de biens, les biens de club ou biens collectifs. Cette catégorie correspondrait aux formes de propriétés collectives définies par le droit. En effet, seulement certains individus sont admis à utiliser ce bien (critère d'exclusion), cependant, parmi ces personnes, il n'y a pas de rivalité.

La définition des droits de propriété et la délimitation des régimes de propriété sont donc centrales quant à l'appropriation et à l'utilisation des espaces naturels. Les travaux de Gordon (1954), de Scott (1955) puis d'Hardin (1968) ont initié une vaste littérature sur les modes d'appropriation des ressources naturelles. Ces auteurs prônent la nécessité de définir un « *propriétaire unique* », dans le cadre du marché « *pour des raisons d'efficience* ». Selon ces analyses, la mauvaise définition des droits de propriété provoque des situations d'inefficience dans le cas des ressources naturelles épuisables ou renouvelables comme les pêcheries ou les eaux souterraines, « *car il est impossible de recourir à un échange marchand. La solution consiste alors, à mettre en place un marché où s'échangent des droits d'usage* » (Petit, 2002 : 40). Or, il convient de distinguer cette situation théorique des situations concrètes. Cette solution suppose, en effet, que les droits de propriété soient préalablement définis, droits de propriété au sens économique qu'il faut distinguer du sens juridique. En effet, il ne faut pas confondre les droits de propriété (*property rights*) du droit de

propriété (*right of ownership*). Le droit de propriété n'est, en effet, « *qu'un cas particulier caractérisé par la superposition de plusieurs droits de propriété (*property rights*) qui sont l'*usus*, l'*usus fructus *et l'*abusus *du droit romain »* (Tartarin, 1982 : 109 *cité par* Petit, 2002 : 41). Ainsi, « *il convient d'entendre les ''droits de propriété'' comme des droits objectifs socialement reconnus, qui se rapportent à la jouissance d'un bien ou d'une ressource et non pas à leur appropriation privée, qui correspond à la catégorie de l'ownership : nous pouvons avoir un droit à respirer un air pur (un ''property right'') mais nous ne sommes pas propriétaires de l'air que nous respirons »* (Kirat : 1999 : 63). Ainsi, l'utilisation des espaces naturels est liée à la fois à de multiples *property rights,* mais aussi à différentes catégories de droits de propriété et d'usage au sens juridique.

1.2 - Les droits de propriété, un ensemble de règles juridiques

Dans le cas qui nous occupe, les droits de propriété et d'usage correspondent à un ensemble de règles mises en place dans l'objectif de réguler l'accès et l'usage de l'espace ou des ressources naturelles, et principalement du sol. On peut alors parler de régime juridique de la propriété. Cependant, il faut souligner que c'est un régime particulier qui est loin d'être universel, ni intemporel (Le Roy 1997; Comeliau 2002 : 4 *cité par* Gerber, 2005 : 114).

Ainsi, « *le régime de la propriété est constitué d'un ensemble de règles, mis en place dans certaines sociétés pour réguler l'accès aux biens et aux ressources naturelles*. » (Gerber, 2005 : 114) Au-delà des règles, « *tout donne à penser que le régime de propriété en vigueur façonne davantage les schémas de pensée de notre société que cette dernière n'est effectivement pas capable de façonner cette institution particulièrement résistante au changement* » (Gerber, 2005 : 114). Ce qui rend la comparaison France-Mexique d'autant plus pertinente, car leurs régimes de propriété sont fort différents dans leurs principes, comme nous allons le montrer dans ce chapitre.

2 - Les droits de propriété et l'utilisation des espaces naturels : comparaison France-Mexique

Une des spécificités des espaces naturels tient dans la superposition et la juxtaposition sur un même espace de différentes catégories de droits de propriété et de droits d'usage. Ainsi, il existe selon les contextes des choses non appropriées (*res communis* ou *res nullius*), des biens en propriété publique, en propriété privée ou en propriété collective. Dans cette superposition/juxtaposition, la propriété du sol est déterminante, car si tous les biens et éléments naturels (espèces végétales, animales, écosystèmes, etc.) qui s'y rapportent n'y sont pas rattachés, elle détermine toutefois leur accès. Ainsi, la propriété foncière est incontournable quant à l'analyse de la régulation des utilisations des espaces naturels. *In fine*, les usages de l'espace en général, et plus spécialement des espaces naturels sont, ainsi, conditionnés par des droits d'usage

souvent rattachés au droit de la propriété du sol. Ces droits donnent aux individus qui les détiennent une « capacité légale » à l'utilisation de l'espace.

L'institution de la propriété privée telle que nous la connaissons en France, véhicule une conception particulière de l'allocation de l'espace, en ce sens qu'elle se rattache aujourd'hui à l'individu de manière exclusive, plutôt qu'à une organisation communautaire comme la propriété *Ejidal* au Mexique. Le droit de propriété privée est la traduction juridique de l'idéologie libérale de la possession, et donne ainsi au propriétaire la liberté de disposer d'une portion d'espace, c'est-à-dire le droit de la louer, de la vendre et même de la détruire. Au Mexique, depuis la révolution de 1917, fut mise en place, avec la réforme agraire, une forme de propriété collective. Cette forme de propriété d'inspiration socialiste, donne le contrôle d'une portion d'espace à une institution collective, l'assemblée *Ejidale*.

Toutefois, en France comme au Mexique, il existe une diversité de régimes de propriété, qui correspond à une diversité de situations de régulation des usages. Il s'agit dans les sections suivantes tout en les repositionnant dans le temps d'en identifier les principales caractéristiques au regard de leur capacité à réguler les usages. Sachant qu'il n'existe pas de forme de propriété spécifique aux espaces naturels, les éléments présentés s'ils ont une portée générale, s'appliquent *in fine* aux espaces naturels.

B - Régime juridique de la propriété en France

Nous allons dans cette section caractériser le régime juridique français de la propriété, tout en le repositionnant d'un point de vue historique pour montrer les héritages et les constructions qui se sont opérées au cours du temps, et ainsi expliquer la diversité et la complexité des droits de propriété et d'usage.

Si, la propriété privée individuelle en France depuis la révolution, est le modèle dominant, cette forme de propriété n'est pas unique. En effet, il existe deux autres types de propriété, l'un résiduel des systèmes coutumiers, que nous dénommerons les « biens communaux », et l'autre issu de la nécessité pour l'Etat de se garantir l'accès, dans une perspective d'intérêt public, à certaines portions du territoire, via la domanialité publique. Nous allons faire « un tour d'horizon » des règles de droit et de leur mise en œuvre. Nous aborderons aussi les droits d'usage qui sont rattachés à la propriété du sol, ces droits permettant à d'autres usagers qui ne détiennent pas de droit de propriété de pouvoir utiliser les terres.

1 - Repositionnement historique et caractérisation des droits de propriété et d'usage

Les usagers des espaces naturels mobilisent des droits pour réaliser leurs usages. Cette mobilisation soulève toutefois des difficultés qui sont liées à la définition même de l'institution de la propriété. De façon à mettre en évidence cette difficulté, un détour par un repositionnement historique des droits de propriété est particulièrement instructif, au regard de certains modes de régulation des usages dont il reste des traces aujourd'hui.

Dans l'histoire française, deux grands systèmes d'appropriation du sol se sont affrontés (*Cf.* Figure 7) : la propriété simultanée et la propriété exclusive. Le droit des biens actuels « *porte les traces de cet affrontement qui fut très lent et parfois violent et se poursuit encore aujourd'hui sous nos yeux* » (Patault, 1989 : 15).

Le premier système, celui de la « *propriété simultanée* »[56] va perdurer des origines du droit français, jusqu'à la Révolution de 1789. Il désigne « *un système purement coutumier et empirique* », dans lequel « *le même immeuble supporte une pluralité de propriétés différentes portant chacune sur une utilité distincte du fonds* ». (Patault, 1989 : 15)

[56] Nom donné à ce système au XIXe siècle par les magistrats de la cour d'appel de Nancy (Patault, 1989 : 15)

Quant au second, celui de la « *propriété exclusive* » il s'impose avec la Révolution française sur un modèle « romain » réinventé. Dans ce système d'appropriation, « *préparé depuis longtemps dans les idées et dans les faits,* (…) *aux arêtes juridiques rigoureuses et simples* », un seul utilisateur détient l'ensemble des utilités d'une chose, du fonds, de la terre, d'une portion d'espace. (Patault, 1989 : 15). C'est l'avènement du « propriétaire ».

> « Son droit (celui du propriétaire) s'étend à tous les aspects et à tous les prolongements de la portion du territoire soumise à sa puissance, y compris le dessus et le dessous. » (Patault, 1989 : 15)

Cette forme de propriété ne s'est pas imposée immédiatement, « *il a fallu au moins un demi-siècle, semble-t-il, pour qu'elle surmonte les résistances que les vielles propriétés solidaires lui opposaient encore au fond des campagnes* » (Ost, 1995 : 64). Triomphant avec la révolution française la propriété privée s'organisera progressivement au XIXe siècle pour finir par s'altérer au XXe siècle. (Patault, 1989 : 15)

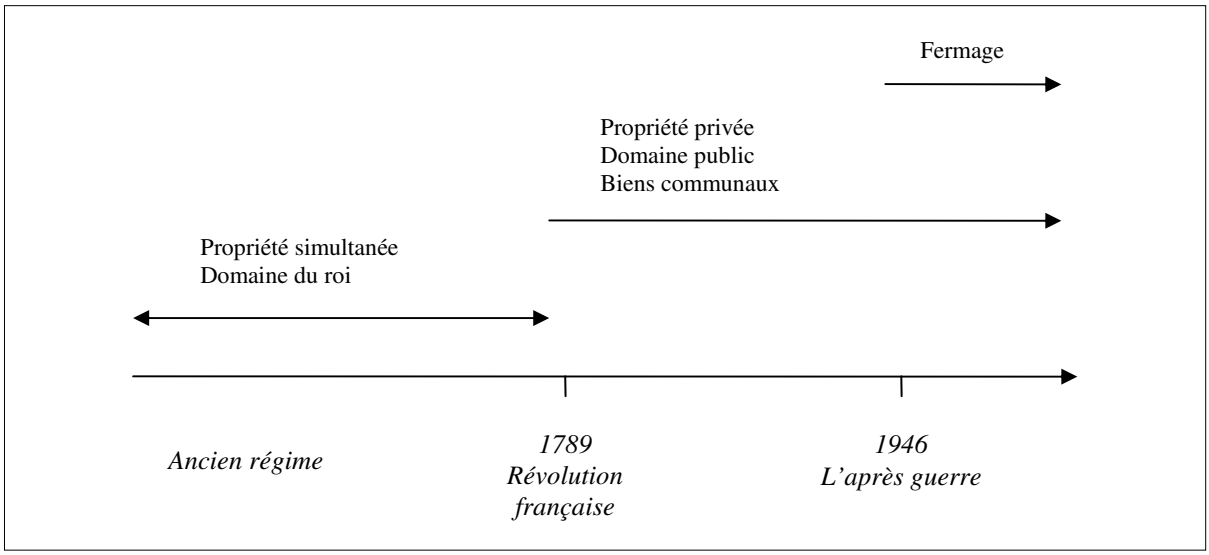


Figure 7 : Chronologie des régimes de propriété en France

Nous allons détailler comment nous sommes passés d'un modèle de propriété lié à l'utilité à un modèle de propriété lié à la chose, d'un système de propriété collective à un système de propriété individuelle. Nous essayerons de montrer aussi, les tensions, les conflits entre ces deux modes, et leur persistance aujourd'hui dans le droit mais aussi dans la pratique. Il existe en ce qui concerne la propriété, même encore aujourd'hui, des tensions entre appropriation individuelle et utilisation collective. Nous montrerons aussi qu'il préexiste avec la propriété privée, d'autres formes de propriété, telle la propriété publique, ainsi que des « reliquats » de propriété collective, les biens communaux. Enfin, nous essayerons de montrer les limites et limitations, aujourd'hui, du système de propriété privée notamment avec les nombreuses intrusions de la « collectivité publique » dans l'exercice de ce droit de propriété.

1.1 - La propriété jusqu'à la Révolution française, une longue évolution vers la propriété privée

Depuis la conquête romaine jusqu'à nos jours, les systèmes d'appropriation des terres n'ont cessé d'évoluer. Nous allons en présenter les éléments marquants, et leurs conséquences en termes de régulation des usages de l'espace.

1.1.1 - La propriété, de la conception romaine à la conception médiévale

Le droit et objet du droit sont d'abord confondus à l'époque romaine, la propriété et le domaine sont ainsi, synonymes « *dominium id est propieta* » (Patault, 1989 : 17). Cette confusion de la maîtrise et de la chose dans la propriété provient de la conception romaine du pouvoir de l'homme sur la chose, la possession, *possessio*. En effet, la possession est avant tout « *une situation de fait* », la maîtrise physique sur une chose avec « *la volonté de la garder pour soi* » (Renaut, 2004 : 27)

> « Cette confusion exprime l'idée que la propriété absorbe tous les aspects, toutes les utilités du bien au point qu'on ne peut dissocier la maîtrise et l'objet de la maîtrise » (Patault, 1989 : 17)

Il y a « *unité de chose et unité de droit* » (Ihering, 1888, *cité par* Patault, 1989 : 17), ce qui signifie qu'un seul rapport de propriété n'est possible par chose appropriable. Cette conception de la propriété va marquer l'histoire.

Tout d'abord, la classification des choses, que présente le juriste Gaius au IIe siècle, distingue, à la suite de la philosophie stoïcienne[57], les choses corporelles, *res corporales*, matérielles, des choses incorporelles, *res incorporales*, produits de l'intelligence humaine (Patault, 1989 : 18), correspondant aux droits subjectifs qui n'ont pas d'existence physique mais une existence juridique (Renaut, 2004 :13). Ainsi, Rome fait la distinction entre la propriété du domaine du corporel et les droits sur les choses, comme l'usufruit, l'obligation, la servitude qui sont des droits, des rapports entre les hommes. Cette distinction entre choses corporelles et incorporelles est déterminante pour qui s'intéresse à la propriété.

> « Pour comprendre la propriété hier, aujourd'hui, demain, il faut toujours revenir au fil conducteur donné par Gaius. » (Patault, 1989 : 18)

Si *propietas* et *dominum* sont uniquement réservés aux seuls citoyens romains et appliqués au sol romain, avec le Bas-Empire, la notion de *dominium* va être étendue aux terres conquises, à la Gaule romaine.

---

[57] La philosophie stoïcienne fait une distinction entre la matière de l'esprit, les choses et les incorporels, le « quelque chose », tout ce qui existe et le « non-quelque-chose », tout ce qui n'est que dans l'esprit, dans la pensée.

La crise romaine du IIIe siècle[58] va être le terreau d'une transformation profonde de la propriété. Les raids barbares, qui laissent une campagne exsangue, vont conduire, dans un contexte d'insécurité, de régression démographique et de transformations sociales profondes, les paysans à se placer de plus en plus sous le « patronage », de plus en plus pesant des grands propriétaires qui deviennent des chefs de bandes militaires. (Le Goff, 1982 : 13) Ces évolutions préfigurent un système d'allocation des ressources naturelles, du sol, complexe, mêlant droit sur les choses et droit sur les personnes.

La propriété « souveraineté » qui intègre toutes les utilités de la chose, va s'adapter à la réalité des grands domaines de la fin du IIIe siècle. Les grands propriétaires, devenus des chefs militaires, ajoutent à leur pouvoir sur la chose, « *le pouvoir sur les hommes qui cultivent la terre* », parallèlement, de modestes maîtrises foncières s'exercent sur la terre du grand propriétaire. (Patault, 1989 : 19).

La crise romaine du IIIe siècle, le schisme entre Occident et Orient au IVe, et les invasions barbares, germaniques du Ve siècle vont finir de défaire le monde romain, et marquer profondément le Monde Médiéval. (Le Goff, 1982 : 11-13), et ainsi poser les fondations d'un système coutumier. Ce système coutumier va trouver sa source dans l'hybridation des organisations romaines et « Barbares ».

C'est dans la rencontre du monde romain et du monde barbare, germain, que va naître le Moyen Age, et avec lui de nouvelles structures, de nouvelles « institutions », un nouvel ordre juridique.

> « Ce monde médiéval résulte de la rencontre et de la fusion de deux mondes en évolution l'un vers l'autre, d'une convergence des structures romaines et des structures barbares en train de se transformer. » (Le Goff, 1982 : 25)

Progressivement, le monde médiéval prend sa physionomie : « *atomisation en cellules repliées sur elles-mêmes entre des déserts : forêts, landes, friches.* » (Le Goff, 1982 : 25). Un grand mouvement de ruralisation est en route. Par dessus, la société se stratifie et se cloisonne horizontalement en corps de métiers. Dans ces strates, l'envahisseur barbare, va se glisser, va s'installer. Chez les envahisseurs, la différenciation sociale était déjà très poussée. Ainsi, il y avait « *des puissants et des faibles, des riches et des pauvres* » qui se transformèrent naturellement « *en grands et petits propriétaires* » des terres conquises (Le Goff, 1982 : 26-27).

Le droit se modifia, s'hybrida entre droit romain et droit germain. A partir du Ve siècle, de nombreux codes virent le jour, comme chez les Wisigoths le *Bréviaire* d'Alaric (506) ou chez les Burgondes, la *Lex romana Brigundirum.* Cependant, la diversité juridique n'était pas si grande, pour plusieurs raisons : ressemblance des codes, domination d'un code sur les autres dans chaque

[58] Sclérose de l'unité du monde romain, basée sur un modèle de fermeture, avec d'une part l'émancipation des provinces, et l'ouverture des institutions politiques romaines à tous les citoyens de l'empire (Le Goff, 1982 :11) et d'autre part les grands raids alamans, francs, qui, en 276, ravagent la Gaule et laissent une campagne dévastée,

royaume, et enfin empreinte romaine s'affirmant de plus en plus. D'abord ces lois qui s'adressaient distinctement aux romains et aux barbares, sous la pression de l'Eglise, et par la tendance unificatrice des Carolingiens à la fin du VIIIe, devinrent territoriales (Le Goff, 1982 : 27-28).

Ainsi, la propriété du foncier et le statut individuel se confondent l'un sur l'autre hors des catégories décrites par le droit romain. C'est, dans ce contexte, la conception franque qui va s'imposer. Même si le mot « propriété » est encore utilisé par les copistes et autres scribes, celui-ci change de sens pour désigner « *le rapport des individus avec les biens* », l'idée de « possession » va disparaître du droit franc, pour laisser la place à la notion de « saisine » dans le droit médiéval (Renaut, 2004 :35). La propriété désigne alors, non plus la « *maîtrise corporelle de la matière, mais seulement la jouissance de ses utilités* » (Patault, 1989 : 19).

La propriété n'est plus l'apanage d'un seul, le propriétaire, étrangère aux rapports juridiques entre les hommes, mais seulement une maîtrise partielle englobée dans « *la solidarité des rapports avec les autres et légitimée par le consensus du groupe* » (Patault, 1989 : 19). La saisine, n'est ni la propriété, ni la possession du droit romain, elle tient des deux simultanément.

> « La saisine est une création spontanée d'une population rurale étrangère aux abstractions juridiques, sensibles aux nombreuses utilités économiques de la terre et fortement encadrée dans un réseau de solidarités familiales, villageoises et seigneuriales » (Renaut, 2004 : 35)

Ainsi, la saisine, tient plus à l'utilité de la chose, au pouvoir légitime d'en tirer un profit. « *Etre en saisine d'une chose* », c'est « *avoir la jouissance des utilités du bien* » (Patault, 1989 : 21 ; Renaut, 2004 : 35).

1.1.2 - De la propriété-jouissance à la propriété simultanée

La saisine ou propriété-jouissance est avant tout une propriété coutumière, qui se fonde sur des constructions empiriques et non sur des abstractions juridiques. En cela elle se distingue du droit romain.

Le terme de saisine, qui désigne « *l'envoi en possession* », provient du mot gothique *sas-jan*, qui porte la définition d'« être-assis ». Il est utilisé au Moyen Age, en concurrence avec d'autres termes : le mot germanique *gewere* qui sous-tend l'idée de garantie, de défense, ou encore le mot *tenure*, qui signifie solide, défendable, et surtout, *investitura*, mot latin qui signifie vêtir, mettre en main. Tous ces termes sont synonymes, ils suggèrent « *l'idée d'une mise en possession légitime et garantie* » (Patault, 1989 : 21)

---

des villes ruinées, précipitant l'évolution économique vers le déclin de l'agriculture et le repli urbain etc. (Le Goff, 1982 : 13)

Ce type de propriété ne porte que sur les utilités de l'immeuble et non sur l'immeuble lui-même. Rentrant dans la conception du droit franc « où le sol échappe à l'emprise individuelle », la saisine va plus loin, sous l'influence des Pères de l'Eglise, « *en introduisant l'idée que Dieu est le véritable propriétaire de la terre* », l'homme en est le dépositaire. (Patault, 1989 :24-25)

> « Ainsi se dessine la vision médiévale de l'individu, enserré dans le groupe familial et immergé dans une nature immuable voulue par Dieu et dont Dieu est le maître » (Patault, 1989 : 25)

La saisine, comme « jouissance des utilités du bien », ne repose en principe que sur « des biens frugifères », des biens productifs. Ce sont des « biens durables » et susceptibles de fournir des revenus réguliers. Le premier d'entre eux est la terre, l'« héritage » dans le droit coutumier (Patault, 1989 : 23 ; Renault, 2004 : 35). La saisine peut ainsi porter sur une terre noble, le fief, une terre roturière, la censive, ou sur un produit matériel de la terre comme le regain, ou encore sur une utilité du fonds comme le droit de passage sur un terrain, etc. (Patault, 1989 : 23 ; Renault, 2004 : 36).

Dans ce système, la publicité du transfert de propriété est fondamentale, elle informe les tiers, facilite la preuve et marque le moment effectif du transfert de propriété (Patault, 1989 :28). « *Dans le droit franc, le transfert de la propriété se réalise publiquement, devant témoins* », sur « *les lieux même de l'immeuble en cause, au moyen de gestes très concrets qui montrent à tous que le bien a changé de mains* ». Au terme du transfert, « *de cette mise en possession, l'acquéreur est investi, il a la saisine* » (Patault, 1989 : 27) A partir du IXe siècle, le transfert de propriété réel entre les parties, sur les lieux et devant témoins, ne suffit plus. « *L'investiture prend une forme légale : elle s'opère désormais en présence du roi ou de son représentant ; la puissance publique sanctionne l'opération par le ban, ordre de respecter la nouvelle situation*. » (Patault, 1989 : 27).

A partir du Xe-XIe siècle, le système féodo-seigneurial submerge l'Europe occidentale, un système hiérarchique se met progressivement en place.

> « Peu à peu, la plupart des terres se trouvent ainsi intégrées dans un vaste réseau hiérarchisé de sujétions paysannes et de fidélités militaires. C'est le régime féodal. » (Lepage, 1985 :49).

C'est à cette époque que la publicité foncière décline. La nécessité de recourir à l'intervention de la puissance publique dans le transfert de la propriété est remise en cause par le seigneur, au nom de sa « propriété éminente ». Il s'interpose désormais « *entre vendeur et 'acquéreur d'une tenure* », le premier se dessaisit entre les mains du seigneur (ou du juge seigneurial) qui ensaisine l'acquéreur, prélevant au passage une taxe de mutation (Patault, 1989 : 31). L'investiture, devenue seigneuriale, tend à perdre son caractère d'information des tiers pour ne devenir plus qu'une « source fiscale et un rappel du droit éminent du seigneur » (Patault, 1989 : 31).

Le résultat est la multiplication et l'enchevêtrement des saisines sur une même chose, c'est ainsi que se met en place le système de la propriété simultanée. Ce système met en jeu des régulations des usages de l'espace complexe, qui permettent à de multiples « propriétaires » d'utiliser un

même espace. Les modes de régulation relèvent d'arrangements coutumiers issus d'une lente adaptation des usages aux dynamiques naturelles (Ost, 1995 : 49). Dans ce système, « *il n'y a pas véritablement partage des choses, mais bien plutôt ordonnancement et hiérarchisation des fins* » (Fromageau *in* Kiss, 1989 : 40)

1.1.3 - De la propriété simultanée à la propriété exclusive et individuelle

Dans l'organisation foncière médiévale, « les hommes tirent profit, solidairement, de la même terre, chacun jouissant à titre privatif ou collectif d'une utilité différente du bien » (Patault, 1989 : 37). C'est l'ère de la propriété simultanée. En effet, à l'époque féodale, il n'y a pas de propriété exclusive du sol. Ainsi, dans une forêt, un tenancier a droit au taillis, un autre à la futaie. Sur un étang, un tenancier a le droit aux poissons, quand un autre a droit de le cultiver lors des « à secs ». Sur une prairie, il y a un droit pour la première herbe et un autre pour le regain. A cela s'ajoutent les droits du seigneur, du suzerain, de la collectivité, du lignage (Renault, 2004 : 64). La propriété apparaît, du fait de la multiplicité des ayants droit sur un même bien, comme une superposition de droits sur le sol. Cela a des conséquences en termes de gestion, car « plusieurs propriétaires se côtoient, solidaires, sur la même terre » (Patault, 1989 : 15)

La propriété simultanée de la censive, est avant tout affaire d'usages locaux, « *tout est organisation spontanée à l'intérieur de la seigneurie* » (Patault, 1989 : 45). Elle est basée sur la régulation collective de l'ensemble des usages d'un même espace, qui constitue une forme de propriété communautaire. Cette forme de propriété collective corresponde à de lents ajustements et adaptations des hommes à la nature. Elle se base sur des usages modérés de la nature et sur leur cohabitation équilibrée constituant un « *réseau complexe de droits et d'obligations fixés par l'usage en vue d'assurer l'harmonie écologique et la solidarité interpersonnelle* » (Ost, 1995 : 51). On distingue plusieurs types de propriétés simultanées.

a) La propriété simultanée seigneuriale

Plusieurs phénomènes sont à l'origine du foisonnement des maîtrises coutumières sur le même immeuble. De plus, celles-ci s'entrecroisent et sont parfois en conflit : « *Le régime féodo-seigneurial est à l'origine d'un partage des profits du sol entre seigneur et tenancier, qui associe la propriété foncière à des liens de dépendance personnelle mais bien d'autres facteurs aussi importants ont conduit à la juxtaposition de maîtrises concurrentes : la force du groupe familial, l'emprise du voisinage, les techniques médiévales du crédit organisées autour de la rente foncière, l'incitation à la mise en valeur des terres incultes* » (Patault, 1989 : 37)

Ce système de propriété va se mettre en place suite à la défaillance du pouvoir central, au déclin des institutions centrales carolingiennes, à partir du IXe siècle, ce qui va permettre aux puissants, aux seigneurs, d'exercer pour leur compte, les « *pouvoirs régaliens tenus du roi ou usurpés sur le roi* » (Patault, 1989 : 41). Dans la France coutumière, il n'y a « *nulle terre sans seigneur* ».

L'organisation de la propriété simultanée, se fait essentiellement à partir de trois tenures : le *Fief*, la *Censive*, la *tenure servile* (Renault, 2004 : 64). Ces trois tenures sont le fait d'une organisation sociale fortement hiérarchisée et inégalitaire en droit. Les propriétés simultanées vont d'abord s'organiser sur le *fief,* qui « *soutient la pyramide de la féodalité* » (Patault, 1989 : 43).

Contre fidélité, le vassal reçoit du suzerain un fief, une terre. Le vassal a ainsi, la jouissance de sa tenure : « il la gère, la fait exploiter par les tenanciers, en perçoit les fruits. Le suzerain, quant à lui, conserve un droit éminent sur le *fief* détenu par son vassal. Il peut en retirer la jouissance en cas de rupture du contrat de fidélité, enfin il perçoit des taxes sur le transfert du bien,sa vente ou son héritage.

> « Ainsi, s'organise coutumièrement l'exercice simultané, sur le même bien, de deux maîtrises foncières différentes, deux maîtrises dont les juristes diront, au XIIIe siècle, qu'elles sont l'une et l'autre des propriétés, propriété « directe » (ou éminente) du suzerain, propriété « utile » du vassal » (Patault, 1989 : 44)

Le *fief* réunit ainsi la propriété foncière et la soumission personnelle. « *Le vassal fait allégeance à plusieurs suzerains et sous-concède à d'autres vassaux dont il devient le suzerain* », ainsi s'organise de manière hiérarchique et pyramidale « *un réseau de fidélités, de maîtrise réelle et de pouvoir politique* » (Patault, 1989 : 44).

La censive, est une « terre concédée à un censitaire en vue de son exploitation à charge de redevances pécuniaires : le cens annuel (…) ; le champart (…) ; les banalités (…) ; à cela s'ajoutent certaines corvées » (Renault, 2004 : 64). Le seigneur, qui concède cette terre, n'est pas un exploitant, « il incarne la puissance publique dans sa seigneurie ». Comme pour le fief, la censive associe la maîtrise foncière et la soumission personnelle du preneur. (Patault, 1989 : 45). Les « droits féodaux » issus du cens, permettent au seigneur d'exercer la justice foncière, d'exiger diverses redevances en plus du loyer de la terre. Le contrat de censive associe sur un même acte juridique, le transfert de la maîtrise foncière et l'obligation de soumission personnelle, d'obéissance au seigneur et concédant (Patault, 1989 : 46). Cette concession présente des formes variées « suivant les régions, suivant l'étendue de la maîtrise de l'exploitant et de ses obligations, suivant la nature et le poids des redevances exigées » (Patault, 1989 : 45).

> « Rien n'est plus souple que cette organisation coutumière de la mise en valeur du sol. Elle se modèle, terroir par terroir, en fonction de données multiples, nature du terrain, démographie, puissance ou vue prospective du concédant. Les contours de la propriété rurale épousent localement les réalités économiques et politiques. » (Patault, 1989 : 45)

La censive a évolué dans le temps, allant dans le sens du renforcement constant de la maîtrise de l'exploitant, la tenure est ainsi concédée à vie, devient héréditaire, puis aliénable (Patault, 1989 : 47).

b) La propriété simultanée familiale et villageoise

Cependant, au Moyen-âge, d'autres formes de propriétés simultanées existent sans relever de dépendances personnelles issues du système féodal. Ces modes d'appropriation et d'utilisation sont directement liés à deux organisations sociales prépondérantes au Moyen-âge, la communauté villageoise et la famille.

> « En parallèle à la superposition des maîtrises de type féodo-seigneurial, et imbriqué dans ce système, fonctionnent d'autres types coutumiers de maîtrise simultanée s'exerçant sur le fonds, reflets du poids des deux grandes forces sociales, famille et village » (Patault, 1989 : 57)

A cette époque, la terre, le sol sont l'objet d'une solidarité villageoise et d'une solidarité intergénérationnelle, ce qui se traduit par quatre principales formes d'appropriation : la maîtrise foncière du lignage, la maîtrise foncière de la communauté familiale, la maîtrise foncière villageoise, la maîtrise foncière du bailleur à rente, les baux à long terme. (Patault, 1989 : 57-77)

La maîtrise du lignage, la maîtrise familiale s'exercent sur le patrimoine foncier d'un individu, d'une part lors de la transmission du patrimoine, mais aussi « *sur la maîtrise des membre d'un même foyer sur la terre travaillée en commun* ». (Patault, 1989 : 57)

La propriété d'une communauté familiale est un aspect important au Moyen-âge. Cette forme de propriété simultanée d'essence communautaire se caractérise par l'utilisation solidaire d'un bien support par plusieurs familles, « *à même pain et même pot* ». (Patault, 1989 : 61)

Une autre forme communautaire plus large, est très présente dans le droit de l'Ancien Régime : la communauté villageoise. Les individus de ces communautés utilisent ainsi de vastes étendues de bois, landes, marais qui enserrent leurs exploitations. Ils utilisent aussi de manière collective les terres appropriées après les dernières récoltes. Cette forme d'appropriation se dénomme « vaine pâture ». Se distinguent alors, une maîtrise collective sur des terres en friches et des forêts, et une maîtrise collective saisonnière sur les terres appropriées.

Ces formes d'appropriation communautaire familiale et villageoise constitueront le terreau des biens communaux et sectionnaux d'après la Révolution française.

A partir du XIIe-XIIIe siècle les détenteurs de terre, ayant pris de la valeur avec l'expansion économique et démographique, vont chercher à sous-concéder leur tenure. Cependant, la coutume leur interdit de s'inscrire dans le bail à cens qui confère une puissance du bailleur sur le preneur. Va alors se développer une nouvelle technique de droit, le bail à rente, qui sera notamment utilisé par les grands propriétaires terriens pour la mise en culture des terres en friche (Patault, 1989 : 70-71). Dans le contexte du Moyen-âge, le bail à rente fut assez facilement assimilé à une forme de propriété foncière. « *Elle représente pour le bailleur l'utilité économique qu'il retire de sa terre, elle est analysée comme un aspect du fonds dont le bailleur se réserve la propriété, tout en cédant la propriété des autres utilités au preneur.* » (Patault, 1989 : 71)

Le bail transfert la propriété au preneur, en remettant la jouissance du bien au preneur. Toutefois, il est aussi rétention, dans le sens où le bailleur reste le propriétaire du bien. Aujourd'hui, on retrouve cette subtilité dans le régime juridique anglais.

Enfin, en ce qui concerne, plus particulièrement, dans la même perspective, la mise en œuvre des modes de faire-valoir, « *de nombreuses catégories de baux à long terme ont été utilisées au Moyen Age, variant à l'extrême les modalités des rapports bailleurs-preneurs, mais obéissant à la même finalité : obtenir la mise en valeur des terres incultes, à défricher ou déboiser, par l'octroi au preneur d'avantages divers et notamment de garantie de stabilité*. » (Patault, 1989 : 74)

Ainsi, un système articulait la propriété « directe » du bailleur et la propriété « utile du preneur ». Chaque région de France a eu sa propre organisation de bail à long terme. C'est ainsi par exemple que dans le « midi » est apparu le bail emphytéotique. A la différence du bail à rente, qui correspond en réalité à une vente dans laquelle le vendeur ne conserve qu'une propriété retenue, le bail à long terme correspond à une « *location de très longue durée : une vie (celle du preneur), plusieurs vies, cinquante ou cent ans*. » (Patault, 1989 : 74) Cette forme d'appropriation sera notamment reprise dans le cadre de la mise en place du statut du fermage de l'Après guerre.

Le mot « propriété » a ainsi, au Moyen-âge désigné de nombreuses formes de maîtrise foncière, rattachées aux multiples potentialités de la terre. Cette diversité coutumière va s'estomper au fil du temps sous la « *pression romanisante et exclusiviste* ». (Patault, 1989 : 19)

> « Loyseau, au XVIIe siècle, n'aperçoit plus que quatre propriétés différentes, Pothier au XVIIIe siècle n'en dénombre que trois. Le Code civil retrouve l'unicité romaine, un propriétaire sur un immeuble » (Patault, 1989 : 20)

Pendant, huit siècles, le système féodo-seigneurial de la propriété « *a associé, dans l'esprit des ruraux, exploitation du sol et soumission, jusqu'à la Révolution qui a noué fortement, pour l'avenir, propriété foncière et liberté* » (Patault, 1989 : 37)

1.1.4 - De la domination de la nature à la propriété individuelle.

C'est avec la philosophie Moderne que va prendre toute sa place l'idée de domination de la nature. La célèbre formule *du Discours de la Méthode* de Descartes, « comme maîtres et possesseurs de la nature » est le point de départ d'une révolution dans notre rapport à la nature. « *Maîtrise et possession, voilà le maître mot lancé par Descartes, à l'aurore de l'âge scientifique et technique, quand notre raison occidentale partit à la conquête de l'univers.* » (Serres, 1990 : 58)

Si Descartes était encore « *habité par l'idée de continuité entre nature et technique voire progrès* » (Picon B. *in* Lévêque et van der Leeuw, 2003 : 78), c'est finalement avec Rousseau que va apparaître la rupture entre nature et société. Avec le *contrat social*, l'ordre social s'oppose à l'ordre naturel. L'homme avec la société industrielle commençante, gagne en *autonomie*, c'est à

dire qu'il va se percevoir en capacité de construire ses propres règles et non de suivre celles de la nature. La société n'est plus dans la « Caverne » de Platon. La philosophie et le progrès *libèrent* la société de la nature, de l'ordre naturel, et l'individu devient le centre du monde. C'est la naissance et le développement du paradigme de l'individualisme possessif. « *Avec la mise en place, à partir du XVIIe siècle, d'un nouveau rapport au monde marqué au coin de l'individualisme possessif, l'homme, mesure de toutes choses, s'installe au centre de l'univers, se l'approprie et s'apprête à le transformer* » (Ost, 2003 : 47). En quelques siècles, on est passé de l'usage en commun à la propriété exclusive, de la *superposition et de la juxtaposition* des usages du droit féodal du Moyen âge à la propriété privée du code civil. On passe ainsi, d'une utilisation collective des terres régulée par un ensemble de règles d'appropriation à une forme de propriété exclusive.

1.1.5 - Individualisme, liberté et propriété privée

La propriété, serait un « *mythe créé à la Renaissance par l'invention "sur mesure" d'un droit romain*. » (Comby, 1990). Le droit romain va ainsi servir de modèle à la fin du Moyen Age pour limiter la féodalité et la superposition complexe de droit d'usage et de propriété qui en résulte. (Renaut, 2004, p.5). Mais, c'est vraiment avec la Révolution Française et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, que la propriété privée est consacrée. Le droit de propriété devient un droit « *inviolable et sacré* ». Ce droit a dans la philosophie politique soit une origine « *naturelle* » pour Locke[59], soit une origine « *sociale* » pour Rousseau[60] (Macpherson, 1971 :328-329; Weber, 2000 :45-46). Qu'il soit basé sur la notion d'égalité dans la philosophie de Rousseau ou qu'il soit le fondement nécessaire du libéralisme pour Locke, le droit de propriété va correspondre à la doctrine selon laquelle, l'individu doit être propriétaire de lui-même et des biens nécessaires à sa subsistance.

> « De la personne propriétaire à la chose appropriée, il faut par conséquent instituer une discontinuité radicale, qu'opère une vigoureuse réactualisation de la summa divisio, érigée en prémisse et en fondement de l'ensemble du système des droits : c'est parce qu'il faut asseoir, du côté de la personne individuelle, la plus absolue des libertés, qu'il convient de lui reconnaître le droit d'exercer sur les choses la plus absolue des dominations » (Xifaras, 2004 : 26)

Ces thèses vont inspirer par la suite le Jurisconsulte Portalis dans ses réflexions sur le Code Civil. Il va se baser sur la *summa divisio* entre les personnes et les choses, entre droit personnel et droit réel, distinction qu'on va retrouver, implicitement dans la structure même du Code Civil.

---

[59] Locke John (1632-1704), philosophe politique, représentant important de l'empirisme anglais, il publie entre autre *Law of nature* ou encore Deux traités sur le gouvernement.

[60] Rousseau Jean Jacques (1712-1778), il publie entre autre Emile et le Contrat social (1762).

1.1.6 - Vers l'absolutisme et exclusivisme de la propriété individuelle

Mais, c'est à partir du XVIe siècle avec le développement du commerce mondial, que « *la faculté de disposer de la matière* », de pouvoir l'aliéner, ou encore de pouvoir la transformer, « *prend une place au moins aussi importante que la possibilité d'en percevoir les fruits* » (Patault, 1989 : 143).

Pufendorf écrit au XVIIe siècle, annonçant Locke, que la propriété est « *un droit en vertu duquel le fonds et la substance d'une chose appartiennent à quelqu'un* » (Pufendorf *cité par* Patault, 1989 : 143). La pensée libérale de Locke, basée sur la notion de « *l'individualisme possessif* », qui conçoit l'individu comme l'affirmation d'une propriété, rattache la propriété à un *droit naturel* (Macpherson, 1971). Il en précise les principes fondateurs dans le *Deuxième Traité du Gouvernement civil*, et notamment « le caractère *absolu* et *exclusif* de la propriété » (Macpherson, 1971 : 328-329; Patault, 1989 : 142). « *L'homme (…) tient donc de la Nature le pouvoir (…) de préserver ce qui lui appartient, c'est à dire sa vie, sa liberté et ses biens* » (Locke *cité dans* Macpherson, 2004 : 328). Le *droit naturel* à la propriété individuelle est prépondérant pour les théoriciens de la démocratie libérale, car elle est la condition nécessaire à la liberté.

C'est à la fin du XVIIIe siècle, que l'on assiste à ce basculement, dans le droit des biens français, vers la libre disposition des biens et vers le caractère exclusif et absolu de la propriété. Un premier basculement d'ordre philosophique, se produit avec le passage du « *droit objectif de l'appropriation des choses pour l'utilité des hommes, à la propriété droit subjectif et naturel de l'homme* » (Patault, 1989 : 143). Un second basculement, traduction juridique du premier, aboutit au renversement de la notion de propriété simultanée au profit de celle de propriété exclusive. Ces basculements portés par un puissant courant de pensée vers lequel confluent des idées philosophiques (Individualisme libérale), économiques (Physiocrates) et juridiques (Civilistes), vont entraîner l'effritement du modèle coutumier médiéval de la propriété, vers un modèle libéral et exclusiviste de la propriété foncière. (Patault, 1989 : 139-176). La Révolution Française, dans sa lutte contre la féodalité et pour garantir le peuple contre l'arbitraire, matérialise juridiquement le principe de libre disposition. L'exclusivisme, l'absolutisme, la libre disposition du droit de propriété, avec la Révolution Française, deviennent centraux (Patault, 1989 : 142).

L'exclusivisme, comme nous le verrons, correspond à une gestion de l'espace par « *un propriétaire pour un bien* », alors qu'auparavant, dans le cadre de la propriété simultanée, il y avait pour un même bien plusieurs propriétaires.

1.2 - La révolution française et le Code civil : un nouveau régime de propriété

Avec la Révolution française de 1789 puis le Code civil de 1804, s'impose un nouveau régime de propriété en France. Si, dans ce dernier, la propriété privée est mise en avant, il n'en demeure pas moins que d'autres formes de propriétés sont établies par ce texte : la non propriété (*res nullius* et *res communis*), la propriété de la nation et les biens communaux.

Les différents biens ou choses au sens du droit

Au sens juridique, le droit de propriété (droit réel) est une relation de domination d'une personne, physique ou morale sur une chose, qui devient un bien juridiquement défini. Dans le sens général (non juridique) « *le mot « biens » désigne « les choses » qui servent à l'usage des hommes ; la chose est ce qui est distinct de la personne* » (Malaurie & Aynes, 2005 : 6)

Le jurisconsulte Portalis nous dit, à ce propos, que « *les choses ne seraient rien pour le législateur sans l'utilité qu'en tirent les hommes* » (Portalis *cité dans* Malaurie & Aynes, 2005 : 6)

En droit français, le Code civil régit la propriété. Celui-ci regroupe dans son *livre II* « les biens » l'ensemble des articles relatifs aux dispositions et à l'exercice du droit de propriété en France.

En ouverture du livre deuxième, avec l'article 516 disposant que *« Tous les biens sont meubles ou immeubles »*.

- Biens meubles : bien corporels (œuvres d'art, flotte maritime…) ou incorporels (part sociale d'entreprise, brevet…).

- Biens immeubles (art 517 du code civil)

« Art 517 Les biens sont immeubles, ou par leur nature, ou par leur destination, ou par l'objet auquel ils s'appliquent. »

« Art 518 : les fonds de terres et les bâtiments sont immeubles par leur nature »

L'importance de la propriété foncière se manifeste à travers le rattachement au fonds d'un certain nombre de biens immeubles *par nature* ou *par destination*. En effet, certains *immeubles* se trouvent (définitivement ou temporairement) attachés à un fonds (Art. 519-525 et 553-564) du code civil) on peut ainsi citer les végétaux (bois, récolte) ou les animaux domestiques ou semi-domestiques (lapins de garenne, pigeons des colombiers, ruches à miel) attachés à la culture. Ainsi, nombre de biens se trouvent attachés au fonds, ils ont donc un propriétaire unique et exclusif.

Ces différentes formes de propriété, que l'on retrouve sur les espaces naturels en France, sont porteuses de règles particulières qui régissent les usages. Nous allons ici en exposer les principaux traits tout en les resituant idéologiquement et historiquement.

Dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, le droit de propriété est consacré comme « *inviolable et sacré* » (Art. 17). Le droit de propriété est de fait reconnu comme un « *droit naturel* » de l'Homme.

> « Art. 2. - Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression. » (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789)

Mais outre l'aspect sacré de la propriété et son origine naturelle, c'est surtout, son caractère exclusif et par là la liberté de disposer du bien, qui vont être mis en avant par les lois révolutionnaires puis par le code Civil de 1804. De nombreuses lois révolutionnaires, comme le Code rural de 1791, vont dans un but de lutte contre la féodalité et contre la propriété communautaire, consacrer l'idée d'un unique propriétaire sur un même fonds, ayant la liberté de jouissance et de disposition de celui-ci. (Patault, 1989 : 172-217).

> « La jouissance était l'attribut de la propriété depuis le haut Moyen Age, la liberté de disposer, appliquée au sol, est quelque chose de très nouveau ; elle était évoquée depuis longtemps par les théoriciens mais elle n'existait pas dans les réalités concrètes » (Patault, 1989 : 217)

Le Code Civil, promulgué en 1804 sous le Consulat, va traduire et conforter, en terme juridique, le droit *à la propriété* reconnu avec la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Il abroge expressément tout le droit antérieur. Ainsi, l'article 7 de la loi du 30 pluviôse an XII établit qu'« *à compter du jour où ces lois sont exécutoires, les lois romaines, les ordonnances, les coutumes générales ou locales, les statuts, les règlements cessent d'avoir force de loi générale ou particulière dans les matières qui sont l'objet desdites lois composant le présent code* ». La propriété privée trouve ses fondements juridiques dans le Code civil. Elle s'est constituée à partir de la *summa divisio* entre les personnes et les choses, qu'on retrouve dans la structure du Code civil. Le droit de propriété est donc un *droit réel* d'une personne sur une chose.

Les caractéristiques du droit romain, notamment le principe de *pouvoir sur les choses* vont servir à la constitution de la propriété privée du Code civil. La propriété privée devient le droit réel par excellence. Ainsi, « *Pour les jurisconsultes de la première moitié du XIXe siècle, le droit de propriété est le droit exclusif et absolu d'une personne sur des choses*. » (Xifaras, 2004 : 25) Cette conception s'appuie sur des notions préalables et non discutées que sont la *personnalité* et la *réalité*. Locke, repris par Rousseau dans l'*Emile* se fonde sur la démonstration selon laquelle « *tout homme, ayant droit à la conservation de sa vie, possède par conséquent le droit de s'approprier tout ce qui lui est nécessaire pour subsister* ». (Macpherson, 1971 : 333) Ce qui implique comme fondement du droit moderne une séparation catégorielle radicale entre la personne propriétaire et la chose appropriée : « *C'est parce qu'il faut asseoir du côté de la personne individuelle, la plus absolue des libertés, qu'il convient de lui reconnaître le droit d'exercer sur les choses la plus absolue des dominations* ». (Xifaras, 2004 : 26)

Cette idée, que le droit de propriété se fonde sur un *droit réel,* anime toute la doctrine du droit du XIXe siècle. Ainsi, le droit de propriété, pour les penseurs *jusnaturalistes* va chercher son fondement ontologique dans la notion de réalité, il est l'*archétype* des droits réels. (Xifaras, 2004 : 28).

> « La propriété est évidemment le premier et le plus complet des droits réels ; c'est le droit réel par excellence » (Charles Demolombe (1804-1887) *cité par* Xifaras, 2004 : 28)

Dans ce système, l'exercice du droit de propriété est *garanti et contrôlé* par les institutions de l'Etat. La propriété est un des fondements de la constitution de *l'Etat de droit*. Portalis, le souligne dans son « Discours de présentation au corps législatif » de la codification relative à la propriété : n'est-elle pas (la propriété) « *l'âme universelle de la législation* », la « *base de toutes les institutions* » (Fenet, 189 : 285-286).

Le droit des biens est traité dans la le Livre II du Code civil, la propriété dans son Titre Deuxième. Si la liberté et l'exclusivisme sont au centre des préoccupations du Code civil, des limites lui sont, toutefois, assignées, dans un souci d'ordre social. Quelques articles forment la pierre angulaire du système juridique de la propriété privée en France. L'article 537 précise que « *les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent sous les modifications établies par les lois* », mais c'est surtout dans l'article 544 qu'est affirmée la supériorité des lois, en même temps qu'est réaffirmé l'absolutisme du droit de propriété, le but étant « *d'apaiser les inquiétudes soulevées par l'intrusion de l'Etat dans l'usage de la propriété* » (Patault, 1989 : 186)

> « Art. 544 La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements »

L'article 546 quant à lui donne droit au propriétaire sur « *tout ce que produit* »sa chose ou « *s'unit accessoirement, soit naturellement, soit artificiellement* » à elle. L'article 552 rappelle que la propriété du sol prévaut sur « *la propriété du dessus et du dessous* ».

L'affirmation de la propriété privée en France depuis la révolution a eu pour conséquence de faire du propriétaire privé le principal « gestionnaire » de l'espace. En effet, il détient les droits d'usage des parcelles dont il est propriétaire. Il a ainsi la capacité d'exclure les autres individus. Le droit de propriété privée lui reconnaît le droit de « clore son héritage », c'est-à-dire de le délimiter physiquement dans l'espace et d'empêcher autrui de s'y introduire.

Les biens non-appropriés

Sur les espaces naturels, on retrouve des éléments naturels, comme l'eau ou les espèces animales sauvages, qui ne font l'objet d'aucune appropriation. Les juristes rattachent ces éléments naturels à la catégorie des choses communes : chose libre (*res communis)* ou bien vacant *(res nullius)*. Le Code civil définit ces choses qui ne font pas l'objet d'appropriation.

Les choses libres

Pour les juristes, les choses ne sont des biens que si elles ont une valeur et sont susceptibles d'appropriation. Ainsi, les choses communes, *res communis*, qui n'appartiennent à personne, et qui sont accessibles à tous, comme l'air ou l'eau de pluie, ne sont pas des biens (Malaurie & Aynes, 2005 : 6) au sens du code civil (art. 714), mais des choses libres.

« Art 714 : Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. (…).»

Ces choses font l'objet de règlements de police quant à leur usage (art. 714). Parmi ces choses, l'eau est l'élément le plus marquant sur les espaces naturels.

Les biens vacants

Les « animaux sauvages » sont quant à eux considérés comme des *meubles,* au sens du droit romain, *non encore approprié*, ils s'acquièrent par « occupation »[61] (Malaurie & Aynes, 2005 : 181). Les animaux sauvages sont *res nullius* jusqu'à leur capture, ils n'appartiennent à personne et sont disponibles pour tous (en théorie). Leur appropriation se fait par occupation, c'est à dire par capture. Ainsi l'appropriation est indépendante de la propriété du sol et de l'attribution de droit de chasse ou de pêche. (Malaurie & Aynes, 2005 : 182).

La propriété privée, comme elle est érigée en France est avant tout un système d'allocation de l'espace comme ressource à des individus, les propriétaires.

[61] Du latin *ob + capio, ere* qui signifie s'emparer de.

1.3 - Les biens communaux et sectionnaux : subsistance de reliquats du droit coutumier

Les biens communaux et sectionnaux, qui correspondent à des formes d'appariation commanditaire de l'Ancien Régime, subsistent, parfois, dans certaines régions sous la forme de biens appartenant à des *section de commune* que l'article L-2411-1 du Code général des collectivités territoriales définit comme étant *toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune*. L'article 542 du Code civil dispose que les biens communaux correspondent *« à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis ».*

Les biens sectionnaux sont un cas particulier en matière de régime de propriété en droit français, ils résultent d'un régime de propriété simultanée hérité et subsistant de l'Ancien Régime. Ce régime est essentiellement basé à son origine sur des règles coutumières, sur la Coutume, en cela il sera la cible d'attaque de nombreux juristes, notamment civilistes, depuis la Révolution. Ce combat contre les communaux entamé avec à la Révolution ne fut jamais totalement gagné, puisque aujourd'hui, près de deux siècles après la Révolution, il représente près de 10% du territoire français dont par exemple 2 400 000 hectares de forêts (Bernard in Renard & al., 2000 : 123)

Une définition difficile, un cadre juridique méconnu

Si la doctrine juridique retient généralement une *définition étroite* des biens communaux fondée sur la propriété de la commune ou de la section de commune, Maurice Bourjol (1989 : 139) propose une définition plus large, que le simple critère de propriété qui paraît pour lui relativement réducteur, reposant « *sur le critère de jouissance des habitants, quel que soit le propriétaire des biens sur lesquels s'exerce cette jouissance* ».

La définition à partir du critère de propriété

La définition *étroite* selon Maurice Bourjol (1989 : 139) en se concentrant sur le critère de propriété – la commune ou le section de commune en tant que personne morale est propriétaire du bien – ampute, *de facto,* son élément essentiel, à savoir la jouissance des habitants, et par là elle exclut un ensemble de droits d'usage sur des biens qui ne sont pas propriété de la commune ou de la section. D'autre part, cette définition réalise une autre réduction en se concentrant sur « *l'usage et la jouissance en nature, ce qui laisse hors du champ des communaux, les biens soumis à jouissance commune* » qui vont progressivement être confondus avec les biens en propre de la commune. (Bourjol, 1989 : 140)

Définition des biens communaux à partir du critère de jouissance

Dans une définition plus large que Maurice Bourjol (1989 : 140-141) établit à partir du critère de jouissance des habitants, celui-ci rétablit l'unité de la propriété collective dans sa spécificité, sans pour autant estomper la notion de patrimoine rattachée à la propriété exclusive et individuelle. A la conception confondant le droit de propriété sur la chose et la chose faisant l'objet de ce droit, il « *substitue la distinction entre (1) les droits collectifs de jouissance et d'usage des habitants, sur des biens qui leur appartiennent collectivement et (2) les droits qu'ils exercent, collectivement aussi, sur des biens qui sont propriété de l'Etat, de particuliers ou même d'une autre commune ou section de commune*. » (Bourjol, 1989 : 140-141)

Cependant, ce type de propriété, peu visible, mal connu, surtout des juristes, et parfois assimilé au patrimoine de la commune, représente toutefois presque 10% du territoire français.

> « Plus de cinq millions d'hectares – soit le dixième de la superficie du territoire métropolitain- sont soumis à un régime de propriété, d'essence collective, dérogatoire à la fois au régime de la propriété individuelle privée et au régime de la domanialité, publique ou privée, des personnes publiques.

Le terme générique de *« biens communaux » désigne les fonds soumis à ce régime* » (Bourjol, 1989 :7), tel est le propos introductif de l'ouvrage de référence de Maurice Bourjol sur les biens communaux. La faible littérature sur les biens communaux fait de cet ouvrage déjà ancien une référence, et montre à quel point, ce régime de propriété est mal connu, notamment dans ces évolutions récentes. Nous allons, avant de décrire la situation actuelle en ce qui concerne ce type de bien, repositionner leur évolution, depuis la révolution française, où s'est joué leur sort.

1.3.1 - Une forme de propriété en question à la révolution

Cette forme d'appropriation et d'usage en commun est commune dans la France féodale des propriétés simultanées villageoises (Patault, 1989). Mais, la question de l'appropriation individuelle qui commence à se manifester au cours du XVIIIe en philosophie et dans les théories économiques, va conduire à la remise en question de ce mode d'appropriation collectif par l'idéologie libérale.

Avec la Révolution française et l'abolition des privilèges urbains et provinciaux le 4 août 1789, commence un bouleversement de la propriété et des biens communaux. Ainsi, en France de 1789 à 1793 vont s'exprimer les désirs, de tous, « *riches et pauvres, propriétaires ou non* » de division et d'appropriation individuelle (Vivier, 1998b) et la remise en cause des droits seigneuriaux sur les terres. De nombreux décrets et lois seront adoptés à ce sujet. Ainsi, le décret du 15 et 28 mars 1790 abolit le *triage*[62] pour l'avenir. Le décret du 4 août 1792 abolissait la justice seigneuriale, sapant la figure du *seigneur justicier sur ces terres.* (Bourjol, 1989 : 101). Un premier décret le 14 août 1792 ordonnant le partage des biens communaux « immédiatement » ne sera pas appliqué, contrairement au décret du 28 août-14 septembre 1792[63] portant sur la réintégration des communes dans leurs droits, notamment par rapport aux tirages réalisées à la suite de l'ordonnance de 1669, sur le principe que les terres « *vaines et vagues* » « *sont censées* » appartenir aux communes. Elles feront donc l'objet d'une adjudication par les tribunaux en cas de demande dans les cinq ans par la commune « *sauf si le seigneur prouve, par titre ou possession paisible et exclusive pendant 40 ans, qu'il en a la propriété* ». (Bourjol, 1989 : 101)

---

[62] Le *triage* correspond à un droit seigneurial institué par une ordonnance de 1669 (titre XXV, art 4-6), qui permet au seigneur de s'approprier en toute propriété, le tiers des bois et pâturages communaux, les communautés n'étant réputées qu'usagères.

[63] Le décret du 28 août 14 septembre 1792 révoque les tirages pris depuis l'ordonnance de 1669.

Le point d'orgue de ce processus est le vote le 10 juin 1793 du décret « *concernant le mode de partage des biens communaux* », après d'âpres discussions[64]. Dans le même temps, ce décret encourage « *les communautés à récupérer les terres qu'elles estiment usurpées* ». (Vivier, 1998b)

Ainsi, ce décret établit que « les biens communaux sont ceux sur la propriété ou le produit desquels tous les habitants d'une ou plusieurs communes, ou d'une section de commune, ont un droit commun » (Décret 10 juin 1793, sect. I, art 1er *in* Bourjol, 1989 :102)

C'est la *Rupture Révolutionnaire* (Bourjol, 1989 : 93-104), qui engendre une mutation fondamentale : restitution aux communautés de leur patrimoine qui avait été partiellement confisqué par la féodalité. Dans le même temps, elle transforme l'*« usage commun »* en *« propriété collective »,* autorisant ainsi son partage et les *« communautés d'habitants »* en *« sociétés de citoyens »* reposant sur le voisinage (Bourjol, 1989 : 77-97)

Ce décret est simultanément l'aboutissement de l'insurrection révolutionnaire et le point de départ « *d'une ère nouvelle pour les communautés paysannes et leur patrimoine* », ainsi Maurice Bourjol identifie deux conséquences sociopolitiques majeures de ce décret : la communauté villageoise prend une dimension politique en devenant *société de citoyens unis par des relations locales*, la propriété commune familiale se transforme en « *propriété collective* » des habitants, qui deviennent de petits propriétaires fonciers (Bourjol, 1989 : 93-97)

Enjeu politique, biens communaux et partage des terres le sont certainement, ils s'inscrivent en effet dans le projet de refonte du droit public et surtout de réduction des pouvoir locaux. C'est l'enjeu de l'équilibre entre l'Etat et les communes (Vivier, 1998b) Le partage des terres se fait dans le contexte de la Terreur, expression des extrémismes révolutionnaires, qui correspond plus à la « *construction d'une image voulue par les propriétaires hostiles au partage égal.* » (Vivier, 1998b). Les effets de ce décret furent assez grands, même si la lenteur des procédures a souvent empêché leur aboutissement. (Vivier, 1998b)

Le décret de 1793 supprime la possession seigneuriale des 40 ans, et exige la production d'un acte authentique n'émanant pas de la puissance féodale, par là, ce décret consacre ainsi la théorie de la « *propriété originelle et naturelle des communes* ».

> « tous les biens communaux en général, connus dans toute la République sous les divers noms de terres vaines et vagues, gastes, garrigues, landes, pacages, patis, ajoncs, bruyères, bas communs, hermes, vacants, palus, marais, marécages, montagnes, et sous toute autres dénomination quelconque, sont et appartiennent de leur nature à la généralité des habitants ou membres de communes ou des sections de commune dans le territoire desquels ces communaux sont situés ; et comme telles, lesdites communes ou sections de commune sont fondées et autorisées à les revendiquer sous les restrictions et modifications portées par les articles suivants » (Sect. IV art. 1er in Bourjol, 1989 : 101)

---

[64] *Cf.* à ce sujet la deuxième partie du l'ouvrage de Nadine Vivier (1998a) qui s'attache à reconstituer la chronologie fine des mesures souhaitées, proposées et votées au cours de la première décennie de la Révolution Française marquée par la Loi de 1793.

Si les réflexions du corps législatif continuent de 1795 à 1799 dans le but d'amender la loi de 1793, le sujet reste tellement passionnel, que le Consul Bonaparte préfère clore l'ère des partages par la loi de ventôse an XII, relative à la promulgation du code civil. Au final, un grand nombre des partages effectués sont cassés *de jure* par les tribunaux, mais ils sont maintenus *de facto*, en étant transformés en locations. (Vivier, 1998b)

Cependant, à partir du XIXe, on assiste à une marginalisation accélérée de la propriété collective au profit de la propriété privée. Cette marginalisation coïncide avec la marginalisation de la paysannerie. Les luttes sociales se déplacent ainsi du monde rural vers la ville, de la paysannerie vers le prolétariat. C'est l'avènement de l'*Etat libéral* et le *triomphe de la propriété individuelle*. (Bourjol, 1989 : 105-106).

1.3.2 - Les biens communaux et la codification du droit

Le code civil de 1804 introduit des ambiguïtés allant à l'encontre de la possession collective, dans la formulation des dispositions juridiques[65], dans l'organisation administrative, etc. Il contient en effet les germes de l'éclatement de la « *notion unitaire d'usages* » entre les différentes catégories du droit de propriété, à savoir, le droit de propriété en soit, et ses démembrements que sont les droits d'usufruits, d'usage, de servitude, etc. (Bourjol, 1989 : 109) L'article 542 du code civil précise ainsi, après les articles sur les biens appartenant à des particuliers ou à la domanialité publique, que les « *biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis* ».

Dans la même dynamique, l'interdiction est confirmée sous l'empire du partage gratuit des biens communaux entre habitants au profit d'un partage onéreux ouvert aux habitants mais aussi aux étrangers. (Bourjol, 1989 :110)

La promulgation du Code forestier le 21 mai 1827, bouleverse le « monde » des bois communaux. Ce premier code forestier amorce une réelle *rupture*, en poursuivant dans une optique résolument libérale trois objectifs principaux : (1) séparer nettement la propriété des habitants sur leurs communaux et celle de l'Etat ou des particuliers sur leurs forêts, en rompant le lien que constituait la copropriété des habitants sur les forêts domaniales ou celles privées sur lesquelles ils exerçaient leurs droits d'usage, (2) faire reculer les droits d'usage sur les forêts de l'Etat pour mieux les privatiser par la suite, (3) étatiser la gestion des bois communaux- passage dans le giron de l'administration des Eaux et Forêts. (Bourjol, 1989 : 111)

---

[65] Les dispositions du code civil de 1804 étaient pour la plupart présentes dans les législations de 1793, « *toutes les grandes formules, celles qui déterminent une législation, ont passé presque littéralement du code de la convention* –9 août 1793– *dans le code de l'an XII* –code civil de 1804 ». (E. Quinet, La Révolution, 1869, p.76 *in* Bourjol, 1989 : 109) Ainsi, les trois types de propriété se trouvaient déjà dans le projet de code civil adopté par la convention du 9 août 1793, à savoir les biens nationaux, communaux et privés. Cependant, dans la perspective du renforcement de l'Etat, la catégorie des « biens nationaux » est substituée par celle de domaine public de l'Etat. Quant aux communautés elles disparaissent au profit des communes.

> « L'irruption du droit de propriété provoque l'éclatement des « usages communs », escamotant la copropriété des habitants sur les bois domaniaux ou privés » (Bourjol, 1989 : 111)

L'usage commun devient ainsi, « servitude ». Ainsi, via le processus du cantonnement, les communautés usagères se trouvent confinées sur une partie seulement de la forêt domaniale ou privée qui leur est alors cédée en propriété. « *Entre 1827 et 1857, les trois quarts des forêts domaniales seront libérées de ces servitudes*. » (Bourjol, 1989 : 113)

Quant à l'étatisation de la gestion des bois communaux elle se manifeste par la soumission des forêts communales au Régime Forestier, décidée par simple mesure administrative. L'administration des Eaux et Forêt est chargée de la gestion de ces forêts.

Un autre bouleversement intervient avec l'arrivée du Cadastre. En effet, la délimitation matérielle des biens communaux devient ainsi un enjeu. En effet, le décret de 1793 définit les biens communaux comme des terres « *vaines et vagues* » qui appartiennent « de leur nature » à la commune ou à la section de commune. Toutefois, cette définition constituait déjà une réduction, car « *il n'existe aucune limitation à la variété des biens ou droits que peut posséder une section (ou une commune) : mobiliers, ou immobiliers, corporels ou incorporels, productifs de revenus ou non* » (Beyssac et Marilla *cité par* Bourjol, 1989 :140). La détermination et la délimitation des parcelles et des droits de propriété furent donc déterminantes, d'autant, que le cadastre, instrument fiscal par excellence, a été conçu à partir de la conception (logique) de la « *propriété exclusive* », c'est-à-dire, « *une parcelle un propriétaire* ». Or, les communaux renvoient à une autre conception, celle de la jouissance des habitants et des droits d'usage (*Cf. supra*). Ainsi, l'inscription dans le registre qui accompagne les plans cadastraux, dans lequel chaque parcelle a un propriétaire, a conduit à l'illimitation progressive de nombre de biens communaux basés sur la jouissance commune, mais aussi à la matérialisation du transfert progressif des biens communaux vers les communes comme personnes morales, ou de leur partage.

Au cours du XXe siècle, accompagnant le mouvement de fusion des communes rurales et de la municipalité censitaire, une nouvelle mutation s'engage, pour les biens communaux, qui va conduire d'une part à la substitution de la commune comme personne juridique aux habitants et d'autre part à la transformation de l'« usager » en « ayant droit ». (Bourjol, 1989 : 114)

> « Pour nier la copropriété des habitants sur les forêts domaniales ou privées on avait invoqué leur propriété sur les communaux. Pour nier leur propriété sur les communaux – afin d'interdire le partage gratuit- on invoque la thèse de la commune personne morale « civile » d'abord, « publique » ensuite, seule titulaire du droit de propriété sur ces biens. » (Bourjol, 1989 : 116)

L'escamotage de la propriété collective des habitants par la propriété individuelle de la personne juridique Commune, est « *juridiciseé* » par le Conseil d'Etat dans un Avis rendu le 21 février 1838 : « *Considérant qu'aux termes des lois en vigueur et depuis celle du 21 prairial, An IV, il ne peut plus y avoir lieu à partage de biens communaux ; qu'en effet, d'après les principes posés par ces lois, la propriété des biens communaux, sans distinction de ceux qui sont mis en jouissance*

commune, ne peut être considérée comme résidant sur la tête de chaque habitant, et comme susceptible de se diviser entre eux, mais que ces biens constituent, quelles que soient leur nature et leur origine, la propriété indivisible du corps de commune » (*in* Bourjol, 1989 : 116-117)

Durant cette même période, un autre glissement est réalisé avec la transformation de l'habitant en « ayant droit ». Ce qui a pour conséquence, la dépendance des habitants à l'égard de la personne juridique, de la municipalité censitaire, qui a tendance à favoriser les propriétaires fonciers (votant), habitants ou non. « *Une nette tendance se dessine pour réserver aux seuls propriétaires la jouissance des communaux* » (Bourjol, 1989 : 118)

La IIIe République apporte le suffrage universel libre et la décentralisation démocratique aux communes. Le maire est désormais élu par le conseil municipal, lui-même élu au suffrage universel direct, ce qui a pour conséquence de rompre avec les relations de dépendance d'une part des habitants –devenu électeurs– à la municipalité et d'autre part de la municipalité à l'Etat -fin de la nomination du maire. Autre conséquence, la section de commune, après une éclipse, voit ses droits étendus à partir du dispositif de la loi de 1837, notamment en confirmant le caractère épisodique de la commission syndicale (*Cf. infra*).

Cet état de fait va être remis en cause progressivement avec le développement de l'Etat libéral interventionniste. L'interventionnisme étatique « *débute, sous l'influence saint simonienne, pendant le second Empire qui engage une politique d'«* amélioration *» des biens communaux et connaît un essor décisif à partir de la Ve République* », ce qui n'est pas sans conséquences. En effet, cet interventionnisme provoque « *la* décomposition *de la communauté rurale et du paysage administratif rural* » (Bourjol, 1989 : 123)

Un certain nombre de mesures ponctuelles vont placer des pans entiers de la gestion communautaire sous le contrôle de l'Etat, ou bien vont supprimer certains droits collectifs. (Bourjol, 1989 : 124) Ainsi deux lois promulguées le 28 juillet 1860, qui seront amandées par la loi du 4 avril 1882, « *placent la mise en valeur des terres incultes et marais, le reboisement et la conservation des terrains en montagne*[66] *sous la responsabilité de l'Etat qui peut exproprier les biens communaux sous le prétexte de combattre les inondations*. » (Bourjol, 1989 : 124)

Un certain nombre de lois vont aussi supprimer des droits d'usage commun correspondant ou non à des particularités locales, comme les communs de village en Bretagne, la suppression de la vaine pâture et des parcours, etc. (Bourjol, 1989 : 124)

La Loi du 16 août 1913 élargit le champ des lois sur le reboisement à tous les terrains, même non dégradés, quant à celle du 28 avril 1922, elle institue les forêts de protection[67].

---

[66] La loi du 28 août 1860 sur le reboisement en montagne marque le début de la politique RTM : Restauration des Terrains en Montagne pour la prévention des risques naturels.

[67] La Loi du 28 avril 1922 instaure les *forêts de protection*, afin préserver les sols de l'érosion et de prévenir les avalanches et les inondations. Avec la loi de 1976 relative à la protection de la nature, le code forestier a été modifié pour inclure le motif de protection des écosystèmes.

Deux mouvements, deux politiques de l'Etat vont progressivement conduire à la limitation de l'exercice des droits des habitants sur les biens communaux, les aménagements fonciers et la réforme du régime forestier.

Sous la Ve République, les biens communaux, sectionnaux et indivis vont être engloutis dans des procédures globales d'aménagement foncier, rural ou forestier. (Bourjol, 1989 : 124)

La question du partage dans le cadre de l'affouage[68] communal, qui a cours dans certains espaces boisés, va être la cible d'une succession de dispositions légales notamment sur les modes de répartition, par feu (foyer), tête ou mixte, etc.

La loi d'orientation forestière du 6 août 1963 prévoit le transfert de la gestion des communaux à vocation forestière, des sections aux communes. Ce transfert s'inscrit dans une dynamique plus large de fusion des communes rurales.

1.3.3 - La réforme de 1985 : la personne morale « section de commune »

La loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi Montagne entame une réforme profonde des biens communaux et sectionnaux, avec son chapitre V relatif à la « *la gestion des sections de commune et des biens indivis entre communes* ». Ainsi, une nouvelle définition est proposée dans l'article 65 de cette loi, modifiant le code des communes : « *Constitue une section de commune toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune.* » D'autre part, dans ce même article, la personnalité juridique de la section communale est reconnue.

Mais, l'aspect le plus important est le transfert de la gestion courante des biens au conseil municipal et au maire : « *La gestion des biens et droits de la section est assurée par le conseil municipal, par le maire* », la Commission syndicale et son président n'assurant la gestion que dans quelques cas spécifiques.

La commission syndicale est appelée à donner son avis sur les modalités de jouissance des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature, sur l'emploi des revenus en espèces des autres biens et, en cas d'aliénation de biens de la section, sur l'emploi du produit de cette vente au profit de la section. Elle est consultée sur la mise en valeur des marais et terres incultes ou manifestement sous-exploitées appartenant à la section dans les conditions prévues par les articles 39, 40 et 147 du code rural. Elle est appelée à donner son avis, d'une manière générale, sur toutes les matières où sa consultation est prévue par les lois et règlements en vigueur. En cas de désaccord entre le conseil municipal et la commission syndicale ou si celle-ci ne s'est pas prononcée sur les objets visés au premier alinéa du présent article dans un délai de trois mois à

[68] L'affouage correspond au droit des habitants d'une commune ou section de commune à prendre du bois dans une forêt, principalement pour se chauffer.

compter de la date où elle a été saisie par le maire, il est statué par arrêté motivé du représentant de l'Etat dans le département.

1.3.4 - De la propriété des biens communaux : un régime aux règles complexes et floues

> « L'impérialisme de la propriété individuelle provoque l'éclatement de l' « usage commun » et de la « propriété collective » fondée par la révolution, par un dosage subtil d'institutions se réclamant de la « propriété commune » d'essence familiale et d'institutions se réclamant de la « commune » de 1793 fondée sur le voisinage. » (Bourjol, 1989 : 169)

Ainsi, aujourd'hui le régime de la propriété des biens communaux comporte deux volets qui trouvent leur origine dans la *propriété des habitants* et la *jouissance des habitants*. Ainsi, la propriété des habitants dans ce régime est transformée en propriété individuelle d'une personne juridique abstraite, la commune ou la section de commune. Quant à la jouissance des habitants, qui se manifeste par l'exercice de la propriété collective, elle conserve malgré tout une certaine unité. Cependant, les droits des habitants subissent l' « *érosion de l'économie marchande et de l'interventionnisme étatique* » (Bourjol, 1989 :169)

a) La question des droits acquis des habitants

Comme nous l'avons déjà explicité, l'article 542 du code civil, tout comme la jurisprudence ont tendance à confondre sous la dénomination de biens communaux, à la fois les biens dont la commune est propriétaire et les droits d'usage des habitants sur des biens dont ils n'ont pas la propriété.

Sur les biens dont les habitants ne sont pas propriétaires, mais sur lesquels ils exercent des droits d'usage, il s'agit d'un démembrement de la propriété.

De plus, en vertu de l'article 543 du code civil il y a une reconnaissance des droits d'usage et de jouissance que peuvent avoir les habitants sur les biens qui ne leur appartiennent pas. « *On peut avoir sur les biens, ou un droit de propriété, ou un simple droit de jouissance, ou seulement des services fonciers à prétendre* » (Art 543 Code Civil)

b) Les différents biens communaux

Ainsi va se distinguer 3 grands types de « biens communaux » (*Cf.* Tableau 7) : les biens communaux proprement dits, les biens sectionnaux et les droits jouissance des habitants sur les biens approprié (exemple : vaine pâture.)

Tableau 7: Les différents types de biens communaux

Biens communaux	Biens sur lesquels les habitants d'une commune ont un droit.
Biens sectionnaux	Biens sur lesquels les habitants d'une section de commune ont un droit
Droits de jouissance sur les biens appropriés	Biens privés sur lesquels les habitants d'une commune ou d'une section de commune ont un droit d'usage (Vaine pâture, etc.)

La question des droits de jouissance sur des biens appropriés est relativement complexe. Les règles qui y renvoient sont disséminées dans la législation, notamment dans le Code rural et dans le Code forestier.

Ainsi, l'Article L651-1 du code rural définit le « droit de vaine pâture » comme « appartenant à la généralité des habitants et s'appliquant en même temps à la généralité d'une commune ou d'une section de commune, en vertu d'une ancienne loi ou coutume, d'un usage immémorial ou d'un titre », droit qui a été reconnu avant le 9 juillet 1890 par le Conseil d'Etat. Le droit de vaine pâture est un droit qui s'applique sur la propriété d'autrui. Ainsi, les ayants droit à la vaine pâture (les habitants-exploitant d'une section) peuvent faire paître leurs troupeaux sur les parcelles privées récoltées.

Il y a aussi un certain nombre de droits de jouissance lié aux forêts, qu'elles appartiennent à l'Etat, à des collectivités ou à des particuliers. Ces droits de jouissance font l'objet d'une reconnaissance et sont encadrés administrativement, notamment pour les coupes dérivées pour l'affouage[69], mais aussi pour le pâturage ou le panage[70].

Le dernier type d'appropriation présent dans la législation française, est la propriété publique, de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics. Les espaces faisant l'objet d'une propriété publique sont largement présents dans nombre d'espaces naturels comme par exemple les forêts domaniales ou certaines parties du domaine public fluvial naturel.

[69] Droit des habitants à obtenir une part des volumes de bois issus d'une coupe dans les forêts des communes et sections de communes

[70] Droit de mener les porcs à la glandée (récolte du gland) dans une forêt.

1.4 - La propriété publique en France

L'histoire des biens des institutions publiques nous apprend, que ce qui les distingue des biens privés, c'est le fait qu'ils sont régis par des règles administratives particulières, qu'ils soient de l'ordre du domaine public ou du domaine privé

1.4.1 - Les biens de la Couronne et ceux du Roi

La naissance du domaine public est quelque part consubstantielle à la naissance et à la construction de l'Etat. Cela commença par se matérialiser par la distinction entre les biens de la Couronne et ceux en propre du souverain. Progressivement « le droit en vint à considérer que les biens de la Couronne, bien qu'appartenant aussi au souverain, étaient inaliénables parce que rattachés à une entité, un principe –le royaume, l'Etat–, dont chaque monarque particulier n'était qu'une incarnation temporaire. » (Auby *et al*, 2008 : 3) En France, à la fin du régime monarchique, certains juristes comme Dumoulin ou Loyseau, plaidèrent pour le seul « droit de garde » du souverain sur ces biens, le privant ainsi de la libre disposition.

Ainsi, la règle de l'inaliénabilité fut la première à être rattachée à la notion de bien public. Elle fut formalisée au XVIe siècle, après avoir été conceptualisée dès le XIVe. Les Edits du 30 juin 1539 et de Moulins de février 1566 définissent le domaine de la couronne, et affirment son *inaliénabilité*. Le but alors était de protéger la « fortune de l'Etat » contre les dilapidations des rois. Ces dispositions furent considérées comme loi fondamentale du royaume. Elles furent renforcées par le principe d'*imprescriptibilité* par l'édit d'Août 1667.

> « Par une déclaration du roi François Ier, du 30 juin 1539, registrée en Parlement le 3 juillet suivant, le roi déclare que son domaine étant réputé sacré, il est hors du commerce des hommes ; qu'en conséquence on n'en a jamais pu rien détacher ni aliéner légitimement, et que tout ce qui l'a été, y doit être remis, sans que, dans les causes où il en sera question, les juges puissent avoir aucun égard à quelque possession…. Que ce fût, par quelque laps de temps qu'elle ait duré, ores qu'elle excédât cent ans, etc. » (Pothier R-J., Traité de la Prescription in Ouvres de R-J. Pothier, Les traités du droit français, 1831 : 432)

Cependant les respects de l'inaliénabilité et d'imprescriptibilité vont mettre un certain temps à s'imposer. Ainsi, comme le souligne, Pothie, nombre de jugements furent pris en contradiction des dispositions de l'Edit de 1539.

1.4.2 - Les biens de la nation, définition de l'utilité publique

La Révolution française puis le Code civil, s'inscrivent dans la continuité des dispositions juridiques de l'Ancien Régime, cependant, elle transforme le domaine du roi en celui de la nation, puis de l'Etat. Une grande agitation juridique durant la révolution française conduit à une double

dynamique de nationalisation/privatisation. (Patault, 1989 : 189-194) Les biens de nombreuses personnes morales, reconnues à l'époque comme œuvrant pour l'utilité publique, sont nationalisés. Ainsi les propriétés de l'Eglise et des congrégations, les collèges et institutions d'enseignement public, les biens des états provinciaux, les hôpitaux, etc., sont nationalisés. Cependant, dans le décret du 9 juillet 1790 la revente des biens nationaux est décidée, au nom des exigences budgétaires, la France étant alors en pleine guerre avec les puissances voisines, mais aussi pour des exigences économiques et politiques, dans l'intérêt de l'agriculture et de la propriété,. La technique utilisée alors est la vente aux enchères. Ainsi, les biens du domaine de la Couronne sont les premiers à être mis en vente avec une partie des biens du clergé (décret du 19 décembre 1789 et du 14 mai 1790) (Patault, 1989 : 190) Ces ventes furent un succès. La privatisation concerna aussi les biens confisqués aux émigrés. Ce mouvement de privatisation fut accompagné de mesures de sécurisation contre, d'une part le partage « *égalitaire* » et d'autre part, les revendications des nobles sur leurs anciens biens. Cette période de privatisation s'acheva avec la fin de l'Empire, s'accompagnant de restitution des biens non aliénés aux émigrés. Ce mouvement de transfert de propriétés a bouleversé le visage de la France.

L'essentiel de cette vague de nationalisation repose sur l'idée de « service d'utilité publique », notion qui va s'installer au cœur de la définition de la domanialité publique. Ce principe de service d'utilité publique se trouve dans la Constitution du 3 septembre 1791, qui distingue les biens nationaux : « *Les biens destinés aux dépenses du culte et à tous services d'utilité publique appartiennent à la nation et sont dans tous les temps à sa disposition*. »

1.4.3 - La domanialité, constitution progressive des droits de propriété spécifiques

Le code civil de 1804, première loi civile commune à toute la nation, reconnaît le domaine public et non les biens nationaux. Le projet de code civil présenté le 9 août 1793[71] par Jean-Jacques Régis de Cambacérès à la Convention (montagnarde), préfigurant le code civil de 1804, identifiait trois types de biens : nationaux, communaux et privés. Cette première substitution, n'est en rien anodine, elle préfigurait d'autres substitutions, celle de la nation par l'Etat, dans le but de réaffirmer le rôle central et dominant de l'Etat, dans la même perspective que celle de l'Ancien Régime. L'effet du code civil de 1804, amendé, sera de consacrer « *la propriété de l'Etat au détriment de la Nation : il substitue aux « biens nationaux » le « domaine public » de l'Etat* » (Bourjol, 1989 : 109)

[71] La constitution du 3 septembre 1791 établissait dans ses « *dispositions fondamentales* » qu'« *il sera fait un code de lois civiles communes à tout le royaume* ». Cependant entre le régicide et les guerres révolutionnaires, la Convention ne commença le travail de la confection du code seulement qu'à partir de 1793. Dans la séance du 9 août 1793, Cambacérès, rapporteur du comité de législation, faisait une première lecture du projet de code civil. Celui-ci fut discuté par la Convention à partir de la séance du 21 août 1793. Cependant, ce projet ne put aboutir. Cambacérès le représenta en 1794 sans succès, puis une troisième fois devant le Conseil des Cinq-Cents en l'an IV (1796). Cependant, ce n'est qu'avec le Consulat, que cette entreprise, sous la volonté du Consul Bonaparte, et

Un premier article du Code civil 1804, établit une première distinction entre les biens privés et les autres biens, « Les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, sous les modifications établies par les lois. Les biens qui n'appartiennent pas à des particuliers, sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières » (Art. 537 du Code civil des français, 1804). Cette première distinction est fondamentale, elle établit la propriété individuelle exclusive et la différencie des autres formes des biens communaux et des biens publics, régis par les règles administratives spécifiques. Dans les articles suivants (Art. 538 à 541), le Code énumère un certain nombre de biens faisant partie ou pouvant faire partie du domaine public. On retrouve, outre les biens militaires, « les chemins, routes, et rues à la charge de la nation[72], les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes portions du territoire national qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public » (article 538 du Code civil des français, 1804).

Rapidement, après la promulgation du code civil de 1804, la doctrine va assimiler le domaine public à deux caractères, l'inaliénabilité et l'usage de tous. Ces deux caractères vont être le socle de la distinction entre les biens publics susceptibles d'appropriation privée et productifs de revenus et les biens du domaine public inaliénable, imprescriptible et insusceptible de servitude (Pardessus, 1806 *cité par* Auby et al, 2008 : 9)

Cette distinction fut systématisée par Victor Proudhon dans son *Traité du domaine public* (1833), après avoir été identifiée par Pardessus (1806). Ainsi dans le patrimoine national, Proudhon distingue le domaine public du domaine privé. Il définit le domaine public comme étant l'« *ensemble des choses qui sont publiques comme asservies par les dispositions de la loi civile aux usages de tous* ». (Proudhon, 1833 *cité par* Auby et al, 2008 : 9) Ce domaine improductif comprend les biens affectés à l'« *utilisation publique* »[73], qui sont par définition inaliénables et imprescriptibles durant leur destination d'intérêt général. A contrario, le domaine privé a lui un caractère productif selon Proudhon, il est composé des biens « *qui appartiennent propriétairement à la communauté qui en jouit comme les particuliers jouissent de leurs biens* » (Proudhon, 1833 *cité par* Auby et al, 2008 : 10)

La distinction faite par Proudhon sera rapidement adoptée par la doctrine. La jurisprudence par la suite consacrera progressivement cette distinction et les principes qui y sont rattachés. Cette distinction va conduire toutefois à l'identification du particularisme du droit du domaine privé. Si le domaine public fait l'objet de règles différentes du droit commun, il en va de même du domaine privé, dans une moindre mesure. « *A vrai dire, on va découvrir ensuite que les biens*

---

sous l'égide de Portalis, sera menée à bien. *Cf* pour plus de détails, *L'impossible Code civil* de Jean-Louis Halpérin, PUF, 1992.

[72] Au mot « nation » sera substitué par la suite le mot « Etat », que l'on retrouve dans la version actuelle du Code civil.

[73] Par la suite l'idée de l'affectation sera mise de côté pour ressurgir avec le Code Général de la Propriété des Personnes Publiques en 2006, au profit de l'entrée par la nature insusceptible de propriété privée du bien (*Cf.* art. 538 du Code civil)

administratifs qui n'appartiennent pas à ce noyau (celui du domaine public), et qui constituent donc le domaine privé, ne sont pas purement et simplement soumis au droit commun. » (Auby et al, 2008 : 10)

Ainsi, c'est bien l'ensemble des biens publics qui font l'objet de règles spéciales. En effet, les forêts domaniales, considérées comme du domaine privé de l'Etat, car productif, font l'objet très rapidement de nombreux textes spéciaux relatifs au régime forestier.

1.4.4 - Vers une codification des droits de propriété publique en France

Les dispositions particulières à ces modes d'appropriation vont faire l'objet, progressivement, d'un droit administratif des biens. La constitution de ce droit administratif particulier s'est fait de manière concomitante avec le développement du patrimoine public de l'Etat et des autres personnes publiques qui « *a suivi, à l'époque contemporaine, l'accroissement de l'intervention étatique, de l'intervention publique en général.* » (Auby *et al*, 2008 : 3) La multiplication des interventions de l'Etat et des institutions publiques en général, a conduit à l'élargissement de l'emprise de ceci sur une quantité croissante de biens, en nombre et en type. On songe immédiatement à l'apparition et au développement des domaines publics routiers et ferroviaires. En résulte une densité importante de textes, de règles administratives, éclatés entre les différents domaines du droit.

Un premier Code du domaine de l'Etat fut promulgué en 1957. Il rassemblait les règles juridiques applicables aux biens du domaine national, de l'Etat.

> « Le domaine national s'entend de tous les biens et droits mobiliers et immobiliers qui appartiennent à l'Etat. Leur administration et leur aliénation sont régies par le présent code, sous réserve des dispositions insérées dans d'autres codes ou dans des textes particuliers. » (Art. L1 du Code du domaine de l'Etat, décret n°62-298 du 14 mars 1962)

Celui-ci faisait la distinction entre les dispositions liées au domaine public et celles liées au domaine privé de l'Etat. Cette distinction s'appuie directement sur les dispositions issues de l'article 538 du code civil, qui identifie les biens insusceptibles d'appropriation privée.

> « Ceux des biens visés à l'article précédent qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée sont considérés comme des dépendances du domaine public national. Les autres biens constituent le domaine privé » (Art. L2 du Code du domaine de l'Etat, décret n°62-298 du 14 mars 1962)

Cependant ce code, institué par le décret n° 57-1336 du 28 décembre 1957, revu en 1962, puis 1969 (partie réglementaire), « *reflétait nécessairement ces contradictions ou ces insuffisances dans la mesure où il n'avait pas fait l'objet d'une révision d'ensemble depuis 1970.* » (Maugüé et Bachelier, 2006) Cela ne fut pas sans conséquence sur son application. « *Nul n'ignore à cet égard que le code du domaine de l'Etat, dépassé sur ce point comme sur d'autres dès sa publication en*

1957, était en la matière tenu pour quantité négligeable par le juge et par la doctrine. » (Melleray, 2006)

Ce code présentait en effet un certain nombre de limites. Tout d'abord, dès sa publication ce code paraissait déjà dépassé, avec une définition (du domaine public article L. 2, *cf supra*), essentiellement jurisprudentielle, qui s'appuyait sur les conclusions d'auteurs du XIXe siècle à propos de l'article 538 du Code civil.

Ensuite, les règles en matière de propriété des collectivités territoriales n'étaient pas présentes par définition dans celui-ci sans que le code général des collectivités territoriales ne les ait totalement intégrées. Enfin, le droit domanial applicable aux établissements publics était fragmentaire et souvent empirique, décalquant les règles applicables à l'Etat moyennant des aménagements plus ou moins explicites. Les codes spécialisés avaient contribué à la parcellisation du droit des propriétés publiques.

> « On s'accordait pour critiquer le code du domaine de l'Etat remontant à 1962, à la fois parce qu'il ne couvrait pas les autres personnes publiques et parce que sa conception, sa construction et sa rédaction laissaient beaucoup à désirer. » (Delvolvé, 2006)

Une refonte législative de la propriété publique apparut donc rapidement nécessaire face aux limites de ce premier code. Dans cette perspective, les premières propositions de codification et de modernisation du droit de propriété des personnes publiques, font jour en 1986, dans les « *réflexions* » à propos de « *l'orientation du droit de propriété publique* » du Conseil d'Etat. (Auby & al., 2008 :13). Le diagnostic, posé en 1986, par le rapport du Conseil d'Etat « *sur l'avenir du droit des propriétés publiques et la nécessité de moderniser le droit de la propriété des personnes publiques faisait depuis cette date l'objet d'un consensus.* » (Maugüé & Bachelier, 2006) Les premiers chantiers de codification furent alors lancés (Auby & al., 2008 : 13). Cependant, cette tâche n'était pas simple tant le droit domanial était devenu rigide et éclaté dans des textes, des procédures et des modes de gestion différents selon les personnes publiques, rendant sa vision d'ensemble impossible. En effet, « *la codification du droit de la propriété des personnes publiques ne pouvait être effectuée à droit constant tant ce droit s'était, durant les dernières décennies, diversifié et complexifié au gré des modifications de l'environnement juridique et économique*. » (Maugüé & Bachelier, 2006)

Une réforme d'ampleur était donc nécessaire pour remettre en ordre cohérent, actualiser et structurer la législation domaniale. Cependant, la traduction dans le droit de cette volonté de réforme d'ensemble a nécessité un certain temps. Le Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CGPPP) est promulgué par l'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006. Ce texte définitif correspond à la fois à une « *synthèse à droit constant* » d'un certain nombre de dispositions et à une réforme pour certains domaines. Dans un but de simplification de la gestion domaniale des biens, il regroupe l'ensemble des dispositions législatives relatives aux biens appartenant aux personnes publiques. Sont ainsi codifiées dans un même code, les règles et dispositions juridiques, concernant la définition, les modes d'acquisition et de gestion domaniale

des propriétés des personnes publiques, jusqu'ici pour la plupart jurisprudentielles ou dans d'autres codes juridiques.

> « Le présent code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics ». (Article L.1 du CGPPP)

Toutefois, au cours de son élaboration un certain nombre de « partis pris » a été adopté répondant à la double problématique du périmètre du code et de son plan, mais ils sont aussi liés à l'innovation dans la technique de codification. (Maugüé &Bachelier, 2006)

Au final, dans une logique pragmatique, le « *périmètre du CG3P est le fruit de choix différents selon les domaines concernés, ces choix étant guidés notamment par l'impact de l'intégration des dispositions domaniales insérées dans d'autres codes sur l'équilibre du code, notamment au regard de la partie réglementaire qui devra être ensuite élaborée.* » (Maugüé & Bachelier, 2006) Ainsi, ont été reprises, à droit constant, toutes les dispositions présentant un caractère législatif des codes du domaine de l'Etat, du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, de Mayotte. Cependant, en ce qui concerne les autres codes, le choix a été plutôt de « *faire référence aux dispositions pertinentes de ces codes et non de rapatrier dans le CG3P toutes les dispositions domaniales* » (Maugüé & Bachelier, 2006).

La technique de codification fut aussi un enjeu déterminant pour ce code. En effet, la technique utilisée fut différente de la technique habituelle, le CG3P se bornant à mentionner les articles de renvoi sans reproduire leurs dispositions. Cela a pour principal intérêt que les modifications des articles visés sont directement applicables « *sans qu'il soit nécessaire de prévoir une règle expresse en ce sens.* » (Maugüé & Bachelier, 2006)

Ainsi, comme l'indique son titre, « *code général* », ce code « *couvre l'ensemble de la matière en établissant les principes et les règles de niveau législatif qui la régissent* » (Delvolvé, 2006). Mais, surtout, il s'articule, et c'est son originalité avec « *des codes particuliers (« suiveurs » dans certains cas, non dans d'autres)* » qui « *peuvent, dans ce cadre, comporter les dispositions propres à certains aspects.* » (Delvolvé, 2006). Ces différents partis pris ont eu plusieurs conséquences directes, comme la réduction du périmètre du domaine public ou la modernisation du régime d'occupation du domaine public.

1.4.5 - Définition de la domanialité publique et du domaine privé.

La définition de la domanialité publique est ici prise du point de vue de l'affectation : affectation à l'utilité publique ou non. « *Ainsi le régime de la domanialité publique correspond à une réglementation supplémentaire qui vient s'ajouter aux droits et aux obligations que la personne publique tient de sa qualité de propriétaire du bien.* » (Maugüé & Bachelier, 2006) De ce fait, la

distinction entre régime est plus une question de mode de gestion (deuxième partie) que de mode d'acquisition (première partie), ce qui se traduit dans le code.

Celle-ci, ou plus exactement celles-ci seront désormais législatives. Le domaine public immobilier est défini à l'article L. 2111-1 du Code alors que le domaine public mobilier, dont l'existence est enfin consacrée, est défini à l'article L. 2112-1.

Dans la continuité de la doctrine de l'affectation, le Code établit que : « le domaine public d'une personne publique (...) est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. » (Article L2111-1 du CGPPP)

Le livre Ier du CGPPP établit et définit les biens relevant du domaine public, on retrouve ainsi pour le domaine public immobilier :

- Domaine public Maritime : naturel et artificiel
- Domaine Public Fluvial : naturel et artificiel
- Domaine public Routier
- Domaine public ferroviaire
- Domaine public aéronautique
- Domaine public hertzien

Par ailleurs, le Code réalise une réelle rénovation de la définition du domaine privé. Ainsi, deux définitions se retrouvent dans le CGPPP. La première, est une définition résiduelle « font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnés à l'article L.1, qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre 1er du livre 1er » (article L2211-1 du CGPPP). La seconde, elle renvoie à la catégorie particulière des forêts. L'article L2212-1 précise ainsi, que les *« bois, forêts des personnes publiques relevant du régime forestier font partie du domaine privé* ». Ainsi, les forêts dites « domaniales » font partie du domaine privé et non du domaine public de l'Etat. C'est l'Office National des Forêts, établissement public, qui en a la charge.

Une première révision de ce code est intervenue avec l'adoption de la Loi sur l'eau du 30 décembre 2006. En effet, le CG3P (Article 2 III et Article 3) fut modifié par celle-ci en ce qui concerne les dispositions liées au domaine public fluvial.

Il n'y a pas de domaine public spécifiquement lié aux espaces naturels proprement dits. Cependant, les domaines publics maritime et fluvial naturels peuvent être inclus, comme c'est le

cas par exemple de la Loire[74] ou des Calanques de Cassis[75], dans des espaces naturels. A l'instar de ces domaines publics, les forêts domaniales sont souvent assimilées à des espaces naturels comme ils ont été définis dans le chapitre premier.

1.5 - Une articulation parfois difficile entre les différents droits de propriété

Comme nous venons de le voir, il existe différents régimes de propriété en droit français. Ces différents régimes de propriété ont parfois des difficultés d'articulation. La domanialité publique est impliquée dans ces difficultés par le rapport qu'elle entretient avec la propriété privée quant à se délimitation spatiale et avec les biens communaux quant à sa délimitation juridique.

La domanialité est supérieure en droit à la propriété, car elle relève de l'utilité publique. Ceci se manifeste avec force dans le cadre des expropriations pour cause d'utilité publique, afin de créer du domaine public : domaine public routier, domaine public fluvial artificiel, domaine public maritime artificiel, etc.

Cette supériorité en droit s'exprime aussi avec le Domaine public fluvial naturel, mais de manière plus subtile. Celui-ci, du fait de sa délimitation[76], est amené à évoluer dans le temps et dans l'espace avec la divagation du cours d'eau. En effet, la délimitation du Domaine Public Fluvial (DPF), encadré par un décret du Conseil d'Etat, est déterminée grâce au *plenissimum flumen*, c'est-à-dire le niveau maximal du cours d'eau, juste avant son débordement, à cela se rajoute des servitudes de halage et de marchepied. Ainsi, la morphologie de la rivière étant changeante –sauf pour les cours d'eau très aménagés – l'emprise DPF change aussi, ce qui a des conséquences pour les propriétés riveraines. Celles-ci peuvent, en effet, se retrouver « expropriées » *de facto*, pour le temps de leur occupation par la rivière et donc par le DPF. Ce phénomène n'est pas sans implication : des conflits peuvent émerger ; des protections (enrochement) peuvent être mises en place par les riverains, de manière plus ou moins sauvage pour lutter contre la dynamique à la fois de la rivière et du DPF.

***

Comme nous venons de le voir, les droits de propriété se sont constitués au fil du temps à partir de pratique mais aussi d'idéologie pour la constitution de la propriété privée. En effet, l'unification de la propriété et sa privatisation sont fortement liée aux idées libérales. Le droit de disposer de la propriété privée, donne la capacité au propriétaire de passer des contrats engageant sont biens. Il peut ainsi louer la chasse, la pêche, le droit d'exploitation agricole, etc. Ces droits d'usages font l'objet de dispositions juridiques particulières.

---

[74] Sur le cours de la Loire, dans l'emprise du Domaine Public Fluvial, sont présentes de nombreuses mesures de protection des espaces naturels : Arrêté de Protection Biotope, Sites Natura 2000, Réserves Naturelles.
[75] Projet de parc national pour les Calanques Marseille-Cassis-La Ciotat dont l'essentiel du périmètre est inclus dans le domaine public maritime.

2 - Droits d'usage et propriété

La législation française encadre les possibilités qu'ont les détenteurs des terres pour transférer une partie de ses droits d'usage à d'autres individus. La libre disposition liée à la propriété privée, donne la capacité au propriétaire de louer son bien pour telle ou telle utilité : faire-valoir, chasse, pêche.

La propriété publique et les biens communaux font l'objet de dispositions particulières, et notamment d'un encadrement administratif.

2.1 - Droit d'exploitation agricole

Le droit de faire-valoir d'un fonds, ou d'un immeuble à usage agricole s'appuie tout d'abord sur le Code civil et principalement sur l'article 544 en ce qui concerne la propriété et l'article 547 pour le droit d'accession sur ce qui est produit par la chose.

> « Les fruits naturels ou industriels de la terre, les fruits civils, le croît des animaux, appartiennent au propriétaire par droit d'accession ». Art. 547 du code civil.

Seulement, l'activité agricole répond à d'autres dispositions liées au code rural. Tout d'abord elle relève d'une définition :

> « Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation. (…) Les activités agricoles ainsi définies ont un caractère civil. » Art. L311-1 du code rural.

L'usage agricole peut être effectué par le propriétaire lui-même, on parlera alors de faire-valoir direct ou par un tiers, on parlera de faire-valoir indirect. Entre l'usager agricole et le propriétaire, va être passé un contrat de mise à disposition d'un immeuble à usage agricole (fond, cheptel (matériel, animaux), etc.).

Les baux ruraux, comme le bail à fermage sont une disposition particulière liée à l'activité agricole. Le statut du fermage donne un droit conséquent au preneur de bail par rapport au bailleur

---

[76] « *Les limites des cours d'eau domaniaux sont déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder* » (Article L2111-9 du CG3P)

2.2 - Droit de construction et d'habitation

Le droit de construire est rattaché au fond et relève de la collectivité quant à son exercice.

> « Le droit de construire est attaché à la propriété du sol (...) l'exercice du droit de construire relève de la collectivité (...) » (L.112-1. du Code de l'urbanisme)

Cela i signifie que le propriétaire peut construire, mais dans ce cas il doit répondre aux règles de la collectivité. Le droit de construire relève donc du droit d'intervention de la collectivité sur la propriété privée permis dans l'article 544 du code civil.

Le droit d'habitation n'est que le droit d'usage portant sur un logement. Ce droit est limité soit par contrat (titre) soit par des dispositions générales c'est ainsi que « le droit d'habitation se restreint à ce qui est nécessaire pour l'habitation de celui à qui ce droit est concédé, et de sa famille » (art. 633 du code civil)

2.3 - Droit de chasse et de pêche

Il faut distinguer en droit français l'action de chasse ou de pêche du droit de chasse ou de pêche. Si les droits de chasse ou de pêche « théoriquement » sont rattachés au fond, la faculté de chasser ou de pêcher est régie par des lois particulières (art 715 du code civil).

> « Art. 715 La faculté de chasser ou de pêcher est également réglée par des lois particulières »

Ainsi, la pêche est régie par la loi de 1984, que vient renforcer la loi sur l'eau du 30 décembre 2006. Le droit de pêche dépend du statut de l'eau, ainsi, certains cours d'eau sont du domaine de l'Etat, d'autres du domaine privé, et il existe aussi un statut pour les eaux closes (hors police de la pêche).

Le droit de chasse est soit transféré à une société communale, soit il reste rattaché au fond. La loi chasse dite loi « Verdeille » de 1964 réduit le droit de chasse du propriétaire pour en faire bénéficier d'autres personnes privées. Ainsi, on retrouve dans le Code rural, et maintenant le code de l'environnement les dispositions suivantes :

Le droit de chasse appartient au propriétaire du terrain, cependant des associations communales de chasse peuvent être créées par le préfet qui délimite leur territoire d'action, les propriétaires donnent alors leurs droits de chasse à l'association sauf s'ils manifestent leur opposition dans un délai de 3 mois et s'ils sont propriétaires de plus de 20 ha.

2.4 - La question du droit d'accès

Du fait du droit exclusif à disposer et à jouir de son bien, le propriétaire privé a la possibilité d'exclure toute personne de sa propriété, pour cela, il a le droit de clore son bien.

> « Tout propriétaire peut clore son héritage, sauf exception portée en l'article 682 » (Art. 647 du Code civil)

Cependant, la pratique veut qu'à défaut de clôture ou d'affichage, le propriétaire tolère l'accès du public. « *Cette tolérance est la base fondamentale de l'accessibilité des espaces naturels, agricoles et forestiers en France* » (Michel, 2003 : 25)

Pourtant, cet accès toléré ne signifie pas une libre utilisation des tiers. Le droit de propriété du sol permet au propriétaire de contraindre les usages sur son fond par les tiers. Nulle personne, ne détenant pas de droit d'usage sur un fonds, ne peut faire un usage « commercial », créer des nuisances, provoquer des dégradations sur le fonds.

L'exercice du droit de propriété peut conduire à des actions judiciaires envers des personnes s'introduisant sur une propriété privée, soit au regard de la légalité des usages qui y sont liés soit au regard du droit d'exclusion lié au droit de propriété. (De Roberthie, 2000 *in* Michel, 2003) Cependant, dans la pratique, cet exercice du droit de propriété est très difficile et très complexe.

Il existe différentes règles d'accès à l'espace en fonction du statut de la propriété (privée, publique) et de la volonté du propriétaire (Figure 8) :

- L'accès n'est pas possible, on a une fermeture totale de l'espace.
- L'accès est possible, mais avec autorisation du propriétaire.
- L'accès est toléré, car il n'y a pas de clôture et de mention d'interdiction.
- L'accès est encadré, car il y a une régulation de l'accès (itinéraire, prix, etc.)
- L'accès est libre, le titulaire n'applique aucun pouvoir d'exclusion.

Il faut noter l'importance des accès par les voies de communication (route et chemin) qui font principalement partie du domaine public ou privé des personnes publiques.

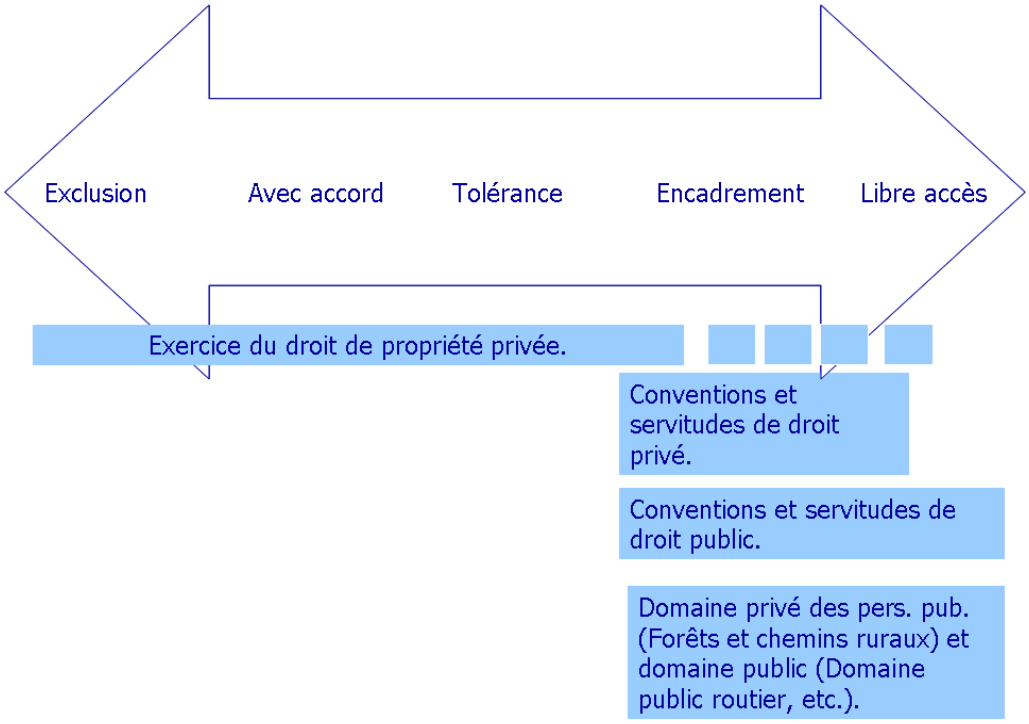


Figure 8 : Schéma récapitulatif des modes d'accession à l'espace (*Librement adapté de* Michel, 2003)

Le propriétaire privé, du fait de son droit de disposer, a toute latitude pour interdire ou autoriser l'accès à sa propriété. Toutefois, la propriété peut être liée à une servitude de passage. Le droit civil prévoit en effet un droit de passage par la propriété d'autrui pour accéder à une parcelle enclavée. Le propriétaire peut aussi passer une convention particulière pour rendre accessible, sous certaines conditions, sa propriété. C'est notamment le cas pour les itinéraires de chemins de randonnée.

Quant à la propriété publique, selon le type d'appropriation (domaine public/domaine privé, Etat/collectivité territoriale/établissement public), les modalités d'accès sont différentes. Par exemple, l'accès aux propriétés des Départements acquises dans le cadre de la Taxe Départementale Espaces Naturels Sensibles (*Cf. Infra*), rend obligatoire l'ouverture au public. Toutefois, cet accès est encadré (chemin, zone interdite, etc.). De la même manière, l'accès aux forêts domaniales est possible, mais encadré.

Nous l'avons vu, le propriétaire privé a une grande latitude pour disposer de son bien. Cependant, cette liberté n'est pas totale, notamment au regard des droits d'usage.

3 - Propriété privée vs droit d'usage : l'impossible propriété absolue

Les Etats Généraux, le 26 août 1789, ont voulu instituer la propriété comme étant un droit absolu. La Révolution n'a pas créé la propriété, elle a inventé le *propriétaire* en consacrant la suprématie d'un ayant droit sur les autres, achevant ainsi une évolution sociale de plusieurs siècles (Comby, 1990). Le texte originel adopté le 26 août 1789 contient quelques éléments qui peuvent passer pour des anomalies, comme cet « étrange » pluriel "*Les propriétés étant un droit...*". Le singulier ne sera introduit que plusieurs années plus tard, sous prétexte de corriger une erreur d'orthographe. (Comby, 1990). S'est donc bien institué progressivement un régime unique de la propriété en France. Des superpositions de droits sur un même fonds étaient encore nombreuses au XVIIIe siècle à l'aube de la Révolution.

Ainsi, en ce qui concerne le droit de propriété, l'article 17 de cette déclaration affirme le caractère « *inviolable et sacré* » de la propriété, et établit que la seule atteinte à ce droit le sera pour une « *nécessité publique légalement constatée* » et contre une « *juste et préalable indemnité*. »

> « Art. 17. La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » (Déclaration des droit de l'homme et du citoyen du 26 août 1789)

Mais, c'est avec les articles 16 et 19 de la Déclaration adoptée le 24 juin 1993 que va être introduit un nouveau concept de la propriété, individuelle et privée :

> « Art.16. Le droit de propriété est celui qui appartient à tout citoyen de jouir et de disposer à son gré de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie »

> « Art.19. Nul ne peut être privé de la moindre portion de sa propriété sans son consentement, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité »

Cette déclaration préfigure l'émergence du propriétaire, consacré dans le code civil de 1804. Avec l'idée d'un tenancier unique de la propriété, comme nous le disait Mirabeau, économiste et membre des états généraux en 1789 : « *il est de l'essence de la propriété d'appartenir à un seul* » (Mirabeau *cité par* Comby, 1990)

> « La Révolution n'a pas créé la propriété, ni même la petite propriété, mais elle a consacré la suprématie de l'un des ayants droit sur les autres. Elle a inventé le propriétaire, petit monarque absolu au milieu de son territoire exclusif, réplique fantasmagorique démultipliée à l'infini du souverain abattu. » (Comby, 1990)

La mise en place de la propriété unique ne se fit pas facilement, de nombreux conflits d'attribution eurent lieu. Or, la réalité de la propriété foncière aujourd'hui montre que cette aspiration à un droit *absolu*, un exercice solitaire, clos, est *impossible*.

> « Le *jus disponendi* [libre disposition], expression de la liberté et justification de l'exclusivisme, que la propriété foncière a ignoré pendant mille ans mais qui a été revendiqué inlassablement par la doctrine comme l'attribut essentiel de la propriété, qui a reçu application explosive, en l'espace de quatre ans, par les révolutionnaires de 1789, et qui a eu un éclatant et bref triomphe d'un siècle et demi, est aujourd'hui en déclin et même en déroute. » (Patault, 1989 : 261).

En effet, le propriétaire d'un terrain doit respecter hors de sa volonté, des lois et règlements, des servitudes, le droit de l'exploitant agricole, etc., ce qui va contraindre les utilisations qu'il peut faire de son propre terrain. De plus, avec le renforcement de l'interventionnisme d'Etat, la propriété se voit grevée de servitudes administratives (urbanisme, environnement, etc.), qui de surcroît en France, ne font pas l'objet de compensations ou d'indemnisations. L'articulation avec les politiques publiques naît, pour une grande partie, de la limitation du droit de propriété. En effet, c'est parfois, en contraignant l'exercice du droit de propriété (*hypothèse d'intervention*), quand celui-ci est considéré comme à l'origine d'un problème politique (*hypothèse causale*) que les politiques publiques peuvent remplir leurs objectifs.

Cependant, la limitation de l'absolutisme et de l'exclusivisme n'est pas si récente que cela. Dès son origine, l'exercice de la propriété est subordonné au respect des servitudes de voisinage, à la limitation par rapport aux nuisances pour autrui que l'utilisation de son bien pourrait engendrer, à des règlements, etc. Nous allons essayer de dresser ces différentes limitations.

3.1 - L'exclusivisme à l'épreuve du voisinage

Le Code civil, dès son origine contient des règlements de voisinages dénommés servitudes (Patault, 1989 : 220). Elles peuvent dériver de la situation des lieux (ruissellement des eaux, etc.) ou être établies par la loi (mur mitoyen, plantation en limite de parcelle, égout des toits, droit de passage pour les fonds enclavés etc.). Le Code civil a transformé les obligations coutumières entre ayants droit, entre personnes, à des règles qui régissent les rapports entre fonds (Patault, 1989 : 220). D'autre part, au delà des servitudes, la question se pose en ce qui concerne la responsabilité du propriétaire vis à vis des voisins de sa propriété, en cas de dommage. Si, la majorité des auteurs du XIXe siècle, s'appuyant « *sur le caractère le « plus absolu » du droit de disposer, considèrent que le propriétaire qui ne fait qu'user de son droit n'est pas responsable des dommages qui peuvent en résulter* », les tribunaux de la première moitié du XIXe vont limiter l'usage de ce droit, fidèle à l'esprit d'interdépendance et de solidarité de la propriété coutumière (Patault, 1989 : 221). Ainsi un principe jurisprudentiel est établi : « *Il est permis à chacun de disposer de sa propriété comme il lui plaît mais sans cependant nuire à autrui* » (Metz, 10 novembre 1808 *cité par* Patault, 1989 : 221). C'est un arbitrage entre deux intérêts égaux.

« *Attendu qu'un voisin ne peut user de sa propriété qu'en respectant celle du voisin, leurs droits respectifs étant égaux…* » (Metz, 16 août 1820 *cité par* Patault, 1989 : 221-222)

A partir de la deuxième moitié du XIXe siècle un changement de perspective jurisprudentielle se dessine. Sans remettre en cause la condamnation de l'exercice de la propriété qui porte préjudice au voisin, les magistrats des tribunaux, ayant assimilé la notion d'absolutisme, vont faire reposer leur décision sur la notion de faute, qui engage la responsabilité du propriétaire. La question se pose donc de définir les limites de l'exercice de la propriété, au delà desquelles il y a faute à l'égard du propriétaire voisin. Il s'agit de soupeser l'utilité de l'un et le préjudice pour l'autre (Patault, 1989 : 223).

Au début du XXe siècle, la notion d'intérêt général va conduire l'Etat à limiter l'exercice de la propriété. L'argumentation libérale qui a dominé le XIXe, avec l'idée que l'intérêt général était « *mieux servi par la liberté d'action du propriétaire que par le contrôle de l'Etat* » (Patault, 1989 : 225), va être mise de plus en plus à mal et conduire le législateur à poser des limites à la propriété.

3.2 - Liberté de disposer en recul devant le droit de l'exploitant

C'est, paradoxalement, en matière de propriété rurale que l'exclusivisme a résisté le plus longtemps (Patault, 1989 : 264), là même où s'est façonné durant des siècles le modèle de la propriété simultanée coutumière. La révolution en favorisant l'accès à la propriété a fait une France de petits propriétaires. Au début du XXe siècle on compte près de 5 millions de propriétaires-exploitants (Patault, 1989 : 264) contre seulement un peu plus d'un million dans les années 70.

Au XIXe siècle, les tribunaux, dans un souci de protéger contre des « expropriations indirectes » les propriétaires peu fortunés, décident que le fermier ne peut avoir d'autres droits que ceux librement négociés entre bailleur et preneur dans le contrat de bail (Patault, 1989 : 265). L'article 555 du Code civil (formulation modifiée en 1960) régit les constructions et les plantations réalisées par le fermier : « *le propriétaire qui souhaite les conserver doit le remboursement de la valeur des matériaux et du prix de la main d'œuvre sans égard à la plus-value apportée* » (Patault, 1989 : 265).

Dès la fin du XIXe siècle, le problème des droits du fermier se pose : « sous l'empire de la conception libérale du contrat et de la propriété, le propriétaire, souverain absolu, est libre de congédier le fermier à l'expiration du bail. Le fermier, par son travail, la fumure, les engrais, le dépierrage, etc., a apporté à l'exploitation une certaine plus-value. Celle-ci, au terme de la location, profite au propriétaire qui peut reprendre pour lui la terre ainsi valorisée ou exiger un loyer plus élevé. » (Patault, 1989 : 265)

Après quelques tentatives peu fructueuses, le statut du fermage est organisé, à partir des idées formulées dans la charte du Conseil national de la résistance, par l'ordonnance du 17 octobre 1945, puis par la loi du 13 avril 1946. Le statut du fermage reconnaît au fermier le droit de renouvellement de son bail. Cependant, le propriétaire conserve le droit de reprise personnelle de l'exploitation du bien, l'exercice de celui-ci sera assorti du versement d'une indemnité de plus-value. Un droit de préemption en cas de vente du bien exploité est aussi attribué au fermier. Le statut du fermier n'est pas cessible, cependant, sous certaines conditions il est transmissible héréditairement. Le principe du statut du fermage est régi par l'article L411-1 du Code rural, selon lequel « *toute mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter pour y exercer une activité agricole (…) est régie par les dispositions (...) d'ordre public* » du statut du fermage. Le fermier peut se maintenir sur le fond agricole, le cultiver et l'aménager à son gré pour son activité contre la volonté du propriétaire. Il y a maîtrise simultanée du fond, entre un propriétaire inactif et « celui qui laboure » (Patault, 1989 : 267-268).

3.3 - La libre disposition face aux usages locaux

En face des abstractions du libéralisme et de l'exclusivisme de la propriété et du contrat, le Code civil, n'oublie pas la diversité coutumière de l'usage local, des usages locaux. On retrouve des références dans de nombreux articles au travers de nombreuses dénominations, « *usages* », « *usages du lieu* », « *usage local* », « *usages du pays* », etc. Par exemple, l'article 671 du Code Civil définit les règles de distances de plantations par rapport aux limites de propriété à défaut de règlement et usages des « *usages constants et reconnus* ». Les usages locaux mettent, un frein à l'exclusivisme et absolutisme de la propriété privée. En France, l'usage local, « *a joué et joue encore, ce rôle intellectuellement essentiel d'intermédiaire ou de trait d'union entre la légalité instituée et les pratiques sociales vivantes* » (Assier-Andrieu, 1990 : 8). La notion d'usage local employé dans cette codification oscille « *généralement entre (a) un mode habituel de solution d'un litige et (b) une pratique sociale spécifique génératrice d'ordre et d'harmonie.* » (Assier-Andrieu, 1990 : 34). Les usages locaux sont en un sens un héritage revisité des solidarités, et des rapports entre ayants-droit de la *propriété simultanée* de l'Ancien Régime.

Les usages locaux, traduction juridique et empirique des pratiques locales, renvoient à l'idée de coutume. Ils sont des pratiques habituelles sur un lieu donné, en vertu de règles non exprimées, s'imposant avec leur codification comme règles de droit. Ils vont être principalement liés au droit des contrats et obligations, et donc vont servir de base aux décisions judiciaires. Selon la doctrine classique du droit, ils correspondent à des conventions « habituelles » et « sous-entendues » qui ont une *force obligatoire* similaire aux conventions et « *tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites* »[77]. Ils servent à présumer l'*intention* implicite des parties. Les conséquences pratiques sont nombreuses. Les usages locaux sont donc à la frontière du droit et du non droit.

[77] Article 1134 du Code Civil

La codification des usages locaux a évolué dans le temps avec les pratiques. Elle correspond à un mouvement « *d'intégration dans le domaine du droit de pratiques possédant un certain degré de collectivité et liées pour la plupart aux conditions de production agricole* » (Assier-Andrieu, 1990 : 23). Dès 1817, avec l'échec du grand projet de Code rural et par vagues successives, jusqu'à nos jours, « *des juristes, simples juges de paix, magistrats, doctorants en droit, praticiens ou responsables professionnels, se livrèrent à la patiente recollection des usages existants, empruntant toutes les échelles de l'administration territoriale, constatant, sélectionnant, généralisant les « bons usages », éliminant les usages jugés néfastes* » (Assier-Andrieu, 1990 : 9).

> « L'« usage local » (…) désigne un moment équivoque dans la fabrication du droit et un aspect singulier de son organisation. Plus que toute autre règle de droit, il doit sa physionomie et sa raison d'être à la texture mouvante et composite des rapports sociaux » (Assier-Andrieu, 1990 : 7)

Le code rural va même jusqu'à organiser la codification des usages locaux. En vertu de l'article L511-3 (anciennement l'article 506) du code Rural, elle est effectuée par la Chambre d'agriculture et approuvée par le conseil général.

> « Elles [les chambres d'agriculture] sont appelées par l'autorité administrative à grouper, coordonner, codifier les coutumes et usages locaux à caractère agricole qui servent ordinairement de base aux décisions judiciaires. » (Article L. 511.3 du CR)

Ainsi, aujourd'hui, dans chaque département français, il existe un recueil, un code écrit des usages locaux, plus ou moins actualisé. En Brenne, les usages locaux vont avoir un intérêt direct dans les relations de voisinage entre les propriétaires (bornages, fossés, haies etc.), dans l'établissement des baux ruraux (contrats de location) et enfin dans la gestion de l'eau entre les étangs. Au final, les pratiques identifiées, quand elles sont codifiées, deviennent des règles formelles, il y a production de droit. Le code des usages locaux va conduire à la régulation des pratiques et des rapports entre individus au niveau local au regard de la norme basée sur des pratiques constatées.

> « La législation récente confirme en ce domaine, la déroute de la liberté de disposition du propriétaire en organisant un droit d'exploiter, qui cesse d'être l'attribut normal de la propriété. La propriété foncière de la fin du XXe siècle n'est plus le droit monolithique exprimé par la liberté de « disposer de la façon la plus absolue », c'est une maîtrise dont le contenu varie suivant la nature de l'immeuble et la situation du propriétaire. Nous voici, revenus, comme par le passé, aux constructions souples, pragmatiques, disparates. » (Patault, 1989 : 268)

***

La Révolution Française a structuré les droits de propriété en France de manière forte sur des bases libérales. Au Mexique, les droits de propriété se sont aussi structurés lors de la Révolution mexicaine de 1917 sur des bases socialistes, notamment en instituant la propriété collective, tout en limitant la propriété privée.

C - Régime juridique de la propriété au Mexique

La question du droit de propriété au Mexique est relativement complexe. En effet, au Mexique il existe plusieurs régimes de propriété : biens nationaux, propriété fédérale, propriété des états et des municipalités, propriété *Ejidal*, petite propriété rurale. Cet état de fait est le résultat d'une histoire riche d'événements organisateurs.

1 - Construction des droits de propriété au Mexique

La construction des droits de propriété au Mexique est le fait de conceptions très différentes qui se sont enchaînées dans le temps (Figure 9). Ces conceptions de la propriété montrent l'importance que peuvent avoir les idéologies dans les processus d'élaboration des règles juridiques. D'autre part, à l'instar de la France, le Mexique a connu à chaque bouleversement de régime politique un bouleversement des régimes de propriété.

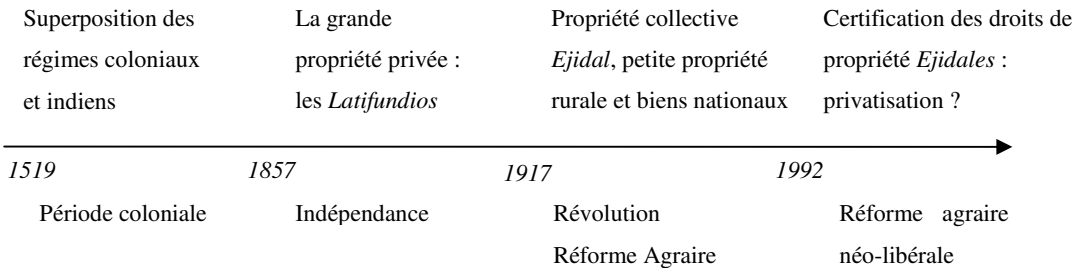


Figure 9 : Aperçu historique de l'évolution des régimes de propriété au Mexique

Tout d'abord, s'il n'est pas nécessaire de repréciser que le Mexique est d'abord une terre colonisée par l'Espagne au XVIe siècle, il faut toutefois souligner l'importance des peuples préhispaniques dans l'histoire de la construction de cette nation. Différents peuples indigènes habitaient le territoire du Mexique avant l'arrivée des espagnols.

1.1 - La période coloniale : la Nouvelle Espagne

Avec la conquête espagnole menée par Hernán Cortès, et son lot de dévastations, les sociétés indigènes vont être « *bouleversées en profondeur* » (Musset, 2004 : 15). Dans les premiers temps du régime colonial espagnol, la Nouvelle-Espagne, il y aura la superposition effective de plusieurs régimes juridiques. Cette superposition s'explique par le « besoin » qu'avait la couronne espagnole, de mettre en place un ordre juridique « stable » pour les territoires d'Amérique. Le droit castillan fut ainsi transféré d'Espagne en même temps, qu'était permise la survivance de

traditions juridiques autochtones. Ainsi, dans le cadre de cette reconnaissance, l'Empereur Charles V a ordonné l'application du droit indigène pour le règlement des conflits entre autochtones.

> « Durant trois siècles, la Couronne espagnole a pu conserver son emprise sur l'Amérique grâce à la fidélité de ses habitants. » (Musset, 2004 :18)

Durant les trois siècles du régime colonial en Nouvelle Espagne, ce ne sont pas moins de quatre systèmes juridiques différents qui ont coexisté : droit indigène, droit *indiano criollo*, droit *indiano*, droit castillan. L'application de ces quatre régimes était basée sur un ordre de prélation, et de manière supplétoire, pour combler les lacunes de chacun d'eux. « La *Recopilación de Leys de Indias*, cadre juridique qui permit d'organiser le régime foncier durant plus de trois siècles en Amérique espagnole, opta pour le système des biens communaux formés de pâtures, de labours ou de bois, propriétés du municipe destinées à l'usufruit commun des *vecinos*[78], et les *biens propres* (*propios*) dont les municipalités obtenaient une rente destinée à leurs dépenses » (Martinez de Codes *in* Demélas & Vivier, 2003 : 230)

Cependant, parallèlement, la propriété indigène fut reconnue par les autorités de la Couronne espagnole, à travers la mise en place du régime de l'*encomienda* : « le droit de l'*encomendero* se limitait à disposer des services personnels des indigènes mais non de leur terre et , afin d'échapper au risque d'assimilation de l'encomienda au régime seigneurial, il était stipulé que, lorsqu'un *encomendero* décédait sans héritier direct, sa terre revenait non pas à son successeur mais au village dont étaient originaires les Indiens de son encomienda » (Martinez de Codes *in* Demélas & Vivier, 2003 : 231). Ainsi les villages se composaient d'un *fonds légal* occupé par les habitants et leurs maisons, d'*ejidos* qui correspondaient à des terres collectives de pâturage essentiellement, de terres de *repartimiento* qui correspondaient aux parcelles individuelles accordées en usufruit aux familles, de *propios*, terres affermées dont le revenu était affecté aux dépenses communes du village et enfin de *montes y aguas* (bois et eau). (Martinez de Codes *in* Demélas & Vivier, 2003 : 231)

1.2 - La période de l'indépendance et du Mexique indépendant (1812-1855)

Un revirement intervient avec le libéralisme mexicain favorable à la privatisation des terres annoncée par la législation de Cadix. Un lien étroit est alors établi entre le « projet libéral » et la « définition des droits individuels de propriété. » (Martinez de Codes *in* Demélas & Vivier, 2003 : 234)

La Constitution politique de la Monarchie de Cadix espagnole promulguée en Nouvelle Espagne le 30 septembre 1812, va jouer rôle très important dans le développement postérieur de la pensée juridique. En effet, cette constitution fut largement influencée par les idéaux de la Révolution française, notamment le principe de souveraineté populaire (article 3), représenté par un parlement

[78] Habitant d'un village bénéficiant des privilèges accordés aux membres de la commune.

qui édicte les lois (articles 27 et 131) et enfin l'unification du droit avec une législation applicable à tout le territoire (article 258). L'article 310 de cette constitution, quant à lui, établit l'obligation de réaliser des élections dans les villages de plus de mille habitants, cassant ainsi les systèmes de gestion communautaire. Cette fracture entre Etat et municipalités « marqua le long processus de construction de l'Etat-nation mexicain jusqu'à une date très avancée du XXe siècle » (Martinez de Codes *in* Demélas & Vivier, 2003 : 234)

Cependant, sous l'influence libérale de la Révolution française et les Lumières espagnoles, le 9 novembre 1812, par le Décret CCVII, les Cortès de Cadix, à l'origine de la Constitution de 1812, ordonnent la répartition de la moitié des terres collectives en propriétés privées. Quelques mois plus tard, par le décret du 4 janvier 1813, c'est la totalité des terres qui doivent être privatisées.

Les tensions entre les espagnols nés au Mexique, les *cirillos* et l'Espagne s'accentuent pour arriver à un « *rupture entre les deux mondes* », avec l'invasion de l'Espagne par les armées Napoléoniennes (Musset, 2004 : 18). Des révoltes sont ainsi menées par Miguel Hidalgo puis par José María Lorekis à partir de 1810, mais ce n'est qu'en 1821 que les armées espagnoles sont définitivement défaites.

De fortes tensions entre les communautés villageoises et l'Etat central se font ressentir durant la période de la première République fédérale (1824-1835) qui suit le court régime impérial du début des années 20. En effet, dans l'objectif de briser les pouvoirs locaux issus de la détention de la terre par les villages, l'Etat fédéral et les différents Etats « prirent des dispositions pour répartir les terres des ejidos entre les indigènes en les attribuant au pères de famille » (Martinez de Codes *in* Demélas & Vivier, 2003 : 234), ce qui ne fut pas sans susciter de forts mouvements d'opposition. Le régime centralisateur de la période 1835-1846 restaura « l'administration des *parcialidades* d'Indiens, leur permettant de recouvrer leurs rentes et de réclamer leurs terres. » (Martinez de Codes *in* Demélas & Vivier, 2003 : 235)

Cependant, le projet de réforme de l'administration municipale et la restitution des terres aux indiens échoua sous la pression des différentes crises que traversa le pays à partir de la restauration de l'Etat fédéral en 1946. « Au milieu du XIXe siècle, la propriété communale indigène était considérée, aussi bien par les conservateurs que par les libéraux, comme un obstacle à l'intégration des indigènes à la nation et un frein pour l'économie. » Ce qui motiva les réformes de désamortissement de 1856 à 1861.

1.3 - La réforme et les lois de désamortissement (1856-1910)

La loi du 25 juin 1856, dite loi Lerdo, du nom du ministre des finances à l'origine de cette loi, Lerdo de Tejada, édicte de « *désamortissement* » et la vente des biens immobiliers des « *corporations civiles et religieuses* » à leurs fermiers et locataires par adjudication. Cette mesure est complétée par l'article 27 de la constitution du 5 février 1857. La loi du 5 février 1861, impose la nationalisation des biens du clergé régulier et séculier. (Demélas in Demélas & Vivier, 2003 :

226). Cette série de mesures marque le début de transformations importantes du monde rural. Cependant cette réforme s'effectue dans un certain chaos administratif et fiscal jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Porfirio Díaz en 1876. Malgré tout jusqu'à la révolution de 1910-1917, la liquidation des terres communales indigènes est menée à son terme par les différents gouvernements qui succédent à ceux d'Ignacio Comonfort (1856-1858) et de Benito Juárez. (Martinez de Codes *in* Demélas & Vivier, 2003 : 242)

A la suite de l'intervention française et de l'instauration du second Empire (1864-1867), durant lequel Maximilien adhéra pour partie au processus de réforme de Lerto, en 1870, le Mexique se dote d'un Code civil, fortement inspiré du Code Napoléon Français de 1804. Ce *Codigo civil Federal*, s'applique à toute la fédération, et reprend en grande partie les expériences de Code civil dans les Etats de Veracruz (1868) et de Mexico (1870).

Sous la dictature de Porfirio Diaz, c'est le temps de l'essor du capitalisme. Au début de cette époque, vers 1870 se juxtaposent de grands domaines *latifunios* avec des communautés villageoises. (Gauthier & *al.*, 1996 : 96)

Les haciendas ou latifundios sont des domaines toujours de très grande taille, généralement plusieurs milliers ou dizaines de milliers d'hectares. En 1870, ces Haciendas ne couvraient qu'un dixième des terres labourables et étaient principalement exploitées par des « *ouvriers agricoles (*peones*) et des fermiers devant des corvées, dans le cadre d'un système de type féodal* ». (Gauthier & al, 1996 : 96) Les communautés villageoises, dans lesquelles les paysans sont usufruitiers et non propriétaires des parcelles qu'ils cultivent dans un cadre collectif, possèdent aussi des terrains communaux. Ces communautés ont réussi à se maintenir tant bien que mal après la réforme de désamortissement de 1857.

Les réformes capitalistes de la présidence de Porfirio Diaz vont accélérer la modernisation du pays, notamment dans le domaine agricole : les lois de « colonisation » vont permettre la conquête des terres, sur le principe de l'appropriation par le travail des terres non cultivées, grâce au droit de dénoncer « des terres vierges ». (Gauthier & *al.*, 1996 : 96) La conséquence directe fut l'appropriation de millions d'hectares par des « hommes d'affaires mexicains et capitalistes étrangers ». Les propriétaires d'haciendas ont résisté assez bien à la pression et certains ont profité de ces lois pour étendre leur domaine et ainsi renforcer leur pouvoir, alors que les communautés villageoises perdaient des terrains, principalement des terrains *ejidos*. En effet, les « nombreuses dispositions relatives aux *ejidos* et aux terres de *repartimiento* des villages indiens », conduisirent à leur démentellement au profit de propriétaires. (Martinez de Codes *in* Demélas & Vivier, 2003 : 242) Les paysans se retrouvèrent souvent réduits à la condition d'ouvriers agricoles par les nouveaux propriétaires (Gauthier & al., 1996 : 96) Ainsi, « au bout du compte, ce fut sous le régime de Porfirio Díaz que s'acheva le processus d'individualisation de la propriété. » (Martinez de Codes *in* Demélas & Vivier, 2003 : 242)

En 1910 à l'aube de la Révolution mexicaine, 830 propriétaires et sociétés se partageaient 97% des terres cultivables alors que cinq cent mille petits propriétaires occupaient 2%, 1% restant alors

aux communautés villageoises. La grande majorité des grandes propriétés était composée de terrains de parcours pour le bétail (Gauthier & al., 1996 : 96). Avec la Révolution et la nouvelle constitution réformiste de 1917, une profonde réforme agraire est engagée.

1.4 - La révolution de 1917 et la Réforme agraire

Le Mexique paysan s'insurge au début des années 1910, contre Porfitrio Díaz, après quarante ans de paix relative. S'en suit une période de forte instabilité et de guerre civile, communément dénommée Révolution mexicaine. La révolution éclate au départ, du fait de l'opposition « d'une partie de la bourgeoisie nationale et libérale » à Porfirio Díaz (Gauthier & al., 1996 : 97). En 1911, Madero, l'instigateur de cette première opposition contre Díaz au non du principe constitutionnel de non-réélection, est élu Président du Mexique. Cependant, dès son arrivée au pouvoir, Madero est confronté à des pressions d'adversaires réclamant la réforme agraire. En effet, très rapidement, les paysans qui suivent ce mouvement vont devenir par la suite la principale force révolutionnaire et réclamer cette réforme avec véhémence. Madero sera abandonné par ses partisans et trahi par le général Huerta pour finir assassiné en 1913. La révolution entre alors dans une phase d'affrontements importants entre chefs rebelles et autorités centrales. Deux chefs rebelles se distinguent particulièrement : au sud et au centre, Emiliano Zapata, qui symbolise l'idéal révolutionnaire avec le Plan d'Ayala et le slogan « *Tierra y Libertad* », et au nord Pancho Villa, personnage plus controversé. (Musset, 2004 : 22-23) Emiliano Zapata définit les principes révolutionnaires en 1911 dans le plan d'Ayala, selon lesquels devraient obéir les futures transformations agraires après avoir constaté que « *la grande majorité des citoyens mexicains ne possède rien d'autre que le sol sur lequel elle habite et sur lequel elle a souffert les horreurs d'une misérable existence, sans possibilité d'améliorer son sort et de s'adonner à des activités industrielles ou agricoles, en raison du monopole de fait de quelques-uns sur la terre, les forêts et les eaux.* » (Gauthier & *al.*, 1996 : 97)

Dans ce contexte révolutionnaire, le parti « socialiste » l'emporte sur le parti « libéral », le mouvement paysan zapatiste du sud s'impose *in fine*, ce qui a des conséquences sur l'organisation politique du pays, mais surtout ce qui se traduit par une interdiction des *latifundios*, de la grande propriété rurale. Ainsi, la proclamation de la réforme agraire en 1915 provoque le démantèlement des grandes propriétés, les *latifundios*, et la distribution des terres aux communautés rurales (Décret de du 6 janvier 1915). Mais c'est avec la nouvelle Constitution de 1917 que s'affirme dans ses principes cette restructuration agraire, notamment par rapport au régime de propriété : les Latifundios sont interdits, la propriété collective est instituée avec la création des *Ejidos* et *Comunidad Indigena*. L'article 27 de la constitution des Etats Unis du Mexique est l'article central en ce qui concerne la propriété au Mexique post-révolutionnaire. A partir de la présidence de Lázaro Cárdenas, le cycle révolutionnaire se termine et la « *révolution s'institutionnalise* ». (Musset, 2004 : 24) Malgré l'assassinat de Zapata en 1919, la question agraire restera au premier plan de l'histoire du Mexique jusqu'à nos jours.

1.4.1 - L'article 27 de la constitution mexicaine : le socle juridique et idéologique de l'allocution des ressources naturelles

Cet article reconnaît à la propriété une fonction sociale éminente. Cette idée de fonction sociale va à l'encontre de la conception de la propriété absolue, en permettant à la nation de conditionner l'utilisation des ressources naturelles. Cet article permet à la puissance publique d'imposer des limitations aux utilisations du sol et des ressources naturelles. Ainsi, l'article 27 de la constitution mexicaine régit la propriété au Mexique et ses limites (utilisations, surface, etc.), ainsi que l'exploitation et la protection des ressources naturelles.

L'article 27 a une dimension fortement symbolique depuis la Constitution de 1857. L'article 27, traite, en effet, de la propriété, qui au Mexique revêt un caractère symbolique très important et qui reflète la politique générale, « libérale » de 1957 à 1910-17 et « socialiste » à partir de 1917 jusqu'au virage néolibéral amorcé dans les années 70. L'importance de l'article 27, dans le référentiel politique et juridique mexicain, apparaît clairement avec le nombre de réformes qu'il a subi -pas moins de treize- depuis 1917 : 1934, 1937, 1940, 1945, 1947, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983, 1987, 1992. Ces réformes ont eu, pour les plus importantes, comme conséquence la réorganisation de l'allocation, de l'exploitation et de la protection des ressources naturelles du Mexique, principalement la terre et les eaux.

L'Article 27 de la constitution de 1917 établit que les richesses du sol, le sous-sol, les eaux et les mers du Mexique sont à la nation. La nation, par le biais du gouvernement peut céder à des particuliers le droit de propriété de la terre et de l'exploitation du sous-sol. Outre, les aspects liés à la propriété de la terre et à l'utilisation de l'eau, cet article a rendu possible le contrôle des activités des compagnies minières et pétrolières.

> « La propriété, les terres et les eaux comprises dans les limites du territoire national, appartient à la nation, laquelle a eu et a le droit de transmettre le dominum sur la terre et les eaux, à des particuliers, constituant de la sorte la propriété privée. La Nation aura, en tout temps, le droit de soumettre la propriété aux modalités que dicte l'intérêt public. Il en est de même pour l'usage régulier des éléments naturels susceptibles d'appropriations. Ces mesures ont pour but d'assurer une distribution équitable des richesses publiques et de veiller à leur conservation. Dans cet esprit, on édictera les lois nécessaires en ce qui concerne le fractionnement des latifundios, le développement de la petite propriété agricole, la création de nouveaux centres de peuplement, le développement de l'agriculture et les mesures propres à éviter la destruction des éléments naturels et à se prémunir des maux dont pourrait souffrir la propriété au préjudice de la société. Les noyaux de populations qui manquent d'ejidos ou qui ne peuvent en obtenir la restitution faute de titres seront dotés de terres suffisantes par la quantité, conformément aux nécessités de leur population. A cet effet, on expropriera pour compte du gouvernement fédéral les terres nécessaires, en les prenant dans les haciendas voisines des villages » [79]

[79] Traduction d'une partie de l'Article 27 de la Constitution Mexicaine de 1917 (*d'après* Gauthier *et al.*, 1996 : 97-98)

Cet article était le cadre législatif de la mise en place de la réforme agraire, il prévoyait « *le fractionnement des grandes propriétés ; pour le développement de la petite propriété ; pour la création de nouveaux centres de population agricole avec les terres et les eaux qui leur sont indispensables ; pour la promotion de l'agriculture et pour éviter la destruction des éléments naturels et les dommages que la propriété peut souffrir au désavantage de la société.* »

1.4.2 - La création des *Ejidos* : organisation de la propriété collective

Cette réforme agraire visait à compenser les déséquilibres sociaux en permettant aux paysans pauvres et autres *rancherías* d'obtenir des terres agricoles par le démantèlement des grandes propriétés agricoles, *haciendas* et autres *latifundios*. Deux modes d'appropriation furent privilégiés, la propriété sociale (*Ejidal* et *Comunidad indigena*) et la *pequeña propiedad*. L'article 27, reconnaissait ainsi aux organisations communautaires - copropriétaires (*condueñazgos*), *rancherías*, congrégations, tribus et autres corporations - le droit de jouir en commun de terres, de forêts et d'eaux qui leur appartenaient ou qui leur avaient été restituées, conformément au décret du 6 janvier 1915. En effet, une grande partie des terres dont avaient été privées ces organisations leur furent restituées lors des grands mouvements de la réforme agraire.

La création des *Ejidos* constitue le point central de la réforme agraire. « *Le terme d'ejido est officialisé en 1928. Détourné de son sens originel et restreint de terrain communal, il va désormais devenir un mot-clé dans le Mexique contemporain en désignant toute terre remise à une communauté de paysans pour un usage individuel ou collectif* » (Gauthier & al., 1996 : 98) L'*Ejido* est, ainsi, une forme de propriété collective, avec une assemblée qui regroupe l'ensemble des membres, les ejidatarios. Le principe de cette propriété « collective » était que chaque ejidatario recevait en usufruit une parcelle au sein de l'*Ejido* dont la taille variait selon la qualité de la terre (généralement 20ha en zone irriguée, 40ha en zone de temporal, etc.). La procédure de création d'un *Ejido* était souvent longue et complexe. Une communauté villageoise sans terre ou dont les terres étaient insuffisantes pouvait réclamer des terres auprès des autorités gouvernementales. Ces terres étaient soit des terrains spoliés, soit des terres prises aux haciendas environnantes dans le cadre de leur démantèlement. Après l'obtention de terres, celles-ci étaient redistribuées entre les membres de la communauté afin que chacun puisse assurer les besoins de sa famille. Les parcelles ne pouvaient être vendues ou cédées à un tiers, car l'ejidatario n'en était pas le propriétaire, mais seulement l'usufruitier. Par contre, elles pouvaient être transmises aux héritiers. Cette détention de la terre était fortement liée à l'activité agricole. En cas de non utilisation, la parcelle pouvait être retirée à l'ejidatario pour être attribuée à une autre personne par l'assemblée *ejidale*. Celle-ci est composée de l'ensemble des ejidatarios, elle élit les membres du bureau (secrétaire, trésorier, président) qui vont assurer la direction de l'*Ejido* et du conseil de vigilance qui vont assurer le contrôle de la gestion. Un contrôle est aussi effectué par les autorités publiques de la fédération. Les *Ejidos* ont ainsi été les premiers bénéficiaires de la réforme agraire.

1.4.3 - La réforme agraire : histoire d'aller et retour (1917-1992)

La réforme agraire a constitué la pierre angulaire du Mexique post-révolutionnaire en termes d'idéologie.

> « La confiscation des terres des grands propriétaires – qui exploitaient et dominaient la campagne en 1910 – pour les distribuer à des paysans qui la travaillent, qui ont porté la révolution sociale et construit le socle national dans l'espoir de cette réforme agraire, qui offrent au pays nourriture, stabilité politique et contribution à la croissance, tel a été l'axe central d'un modèle agraire (structure foncière) et agricole (structure productive) pour le Mexique principalement rural. » (Humbert, 1994 : 44)

Seulement, la distribution des terres fut loin d'être constante. Entre les premiers temps de la réforme agraire et la fin des années 80, « *le rythme de distribution des terres a suivi les fluctuations de la vie politique mexicaine*. » (Musset, 2004 : 55)

1.4.4 - Une redistribution inconstante des terres

La réforme agraire avait pour but de créer de nouvelles conditions sociales, pour une population agricole importante. Dès 1915 fut organisée la réforme agraire autour du *Secretaría de Fomento* et de la *Comisión Nacional Agraria*. En 1917 le *Secretaría de Fomento* fut transformé en *Secretaría de Agricultura y Fomento*. Au delà des aspects administratifs, il faut comprendre que la réforme agraire fut aussi un moyen pour les gouvernements consécutifs de s'assurer la paix sociale. « *Quand les tensions devenaient trop fortes, le gouvernement concédait de nouveaux espaces aux communautés rurales.* » (Musset, 2004 : 55) Cependant, ces redistributions demeurèrent insuffisantes tout au long du processus. Toutefois, les *Ejidos* constituaient un exutoire à la pression sociale, en offrant l'espoir à la masse des paysans sans terre et en donnant satisfaction à quelques uns. L'*Ejido* au Mexique constituait ainsi un véritable facteur de paix sociale. (Gauthier & al, 1996 : 100) Ainsi, s'en suivirent de grands mouvements de distribution de terres (*Cf.* tableau 8).

Durant les premier temps de la Réforme Agraire, le rythme des distributions fut irrégulier et resta dans l'ensemble mesuré, dû certainement à l'instabilité politique de cette période postrévolutionnaire.

Tableau 8 : Distribution de terre entre 1915 et 1982 (source : INEGI d'après Humbert, 1994 : 45)

Période	Terre distribuée (x 1000ha)	Gouvernement
1915-1920	168	Venustiano Carranza
1920-1920	34	Adolfo de la Huerta
1921-1924	1 100	Alvaro Obregon
1925-1928	2 973	Plutarco Elias Calles
1928-1930	1 708	Emilio Portes Gil
1930-1932	945	Pascual Ortiz Rubio
1932-1934	791	Abelardo Luis Rodriguez
1935-1940	18 786	Lázaro Cárdenas del Río
1941-1946	7 288	Manuel Ávila Camacho
1947-1952	4 633	Miguel Alemán Valdés
1953-1958	6 057	Adolfo Ruiz Cortines
1959-1964	8 870	Adolfo López Mateos
1965-1970	24 738	Gustavo Díaz Ordaz
1971-1976	12 774	Luis Echeverría Álvarez
1977-1982	6 398	José López Portillo y Pacheco
1983-1988	5081	Miguel de la Madrid Hurtado
1989-1994	702	Carlos Salinas Gortari
Total	101 124,7	-

Il faudra attendre la présidence de Lázaro Cárdenas en 1934 et la politique du « *socialisme agraire* » pour que soit vraiment lancée la réforme agraire. Le programme *agrariste* de Cárdenas est lancé dans un contexte de mécontentement paysan important dû au retard de la réforme agraire. Dans la perspective interventionniste de l'Etat qui caractérise la présidence de Cárdenas, la création au sein du *Secretaría de Agricultura y Fomento* du Département Agraire (*Departamento Agrario*) va permettre l'affirmation et la relance de la Réforme Agraire. Un grand mouvement de distribution est ainsi lancé, le plus grand depuis l'adoption des dispositions de la réforme agraire en 1915. Près de 19 millions d'hectares sont ainsi distribués, soit 20 de la surface du Mexique rural (Humbert, 1994 : 29). Ainsi, sous la présidence de Lazáro Cárdenas, les dispositions de la réforme agraire sont appliquées de manière plus drastique que durant les premiers temps de la période postrévolutionnaire.

> « A la fin du mandat de Cardenas, les résultats de cette intervention soutenue de l'Etat sont extrêmement positifs. Le nouvel essor de la réforme agraire touche plus de la moitié du Mexique ; le secteur *ejidal* représente plus de la moitié du Mexique rural, ses terres irriguées également plus de la moitié de toutes les terres irriguées ; il détient la moitié de l'équipement agricole, et réalise la moitié de la production agricole. » (Humbert, 1994 : 29

Dans le même temps que sont redistribuées des terres aux *Ejidos*, les latifundios sont morcelés en petites propriétés privées agricoles.

Puis à partir de 1945 on assiste à un revirement important de la politique agraire. Le développement sur le modèle « *agrariste* » (favorisant la propriété *Ejidale*) et la réforme agraire sont ainsi mis de côté, la priorité nationale devient le développement d'une agriculture productiviste et moderne qui s'appuie sur la propriété individuelle, au détriment de la propriété *Ejidal*. (Dumoulin, 2003 : 156) Il s'agit, pour le gouvernement, de garantir l'approvisionnement à bas coût des citadins en produits alimentaires. Toutefois, les présidents Manuel Avila Camacho (1941-1946) puis Miguel Alemán (1946-1952) poursuivent une politique de distribution des terres en faveur des *Ejidos*. Seulement cette partie de la politique agricole et agraire reste très périphérique et les surfaces redistribuées sont en forte baisse *(Cf.* tableau 9). En 1946 est instauré

le *Secretaría de Agricultura y Ganadería* marquant ainsi d'un point de vue politico-administratif la priorité nationale envers le développement agricole. Ce ministère se voit attribué la compétence de la Réforme Agraire. Cette politique se poursuivra sur le même référentiel avec les deux présidences suivantes, Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) et Adolfo López Mateos (1958-1964). En 1958 le *Departamento Agrario* change de dénomination pour devenir le *Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización*.

> « Le nouveau référent de l'économie agricole est cette fois la propriété individuelle productive. » (Dumoulin, 2003 : 156)

Les redistributions de terres reprennent, toutefois, sous les mandas de Gustavo Diaz Ordaz (1964-70) qui met en route la « Réforme Agraire intégrale », dans un esprit de « retour aux sources révolutionnaire » (Humbert, 1994 : 34) et de Luis Echevarría (1970-76). Ainsi, plus de 24 millions d'hectares seront distribués sous Diaz Ordaz et près de 13 millions sous Luis Echevarría. Mais le réservoir de terres commence à s'épuiser, ainsi de plus en plus de terres quasiment incultes sont distribuées à partir de la fin des années 60. Près 80% des terres distribuées entre les années 60 et les années 80 ne sont plus cultivables, engendrant une colonisation des zones de forêt, de montagne et de désert. Cela eut pour conséquence une diminution des surfaces des zones naturelles.

En 1974, dans le cadre de la réforme administrative de l'État, fut créé le Secrétariat de la Réforme Agraire (SAR). La SAR partage alors le secteur « stratégique », au moins psychologiquement, de l'agriculture, avec un autre département administratif, la *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidraúlicos* (SARH). La SARH était en charge plus particulièrement de la gestion de la production agricole, du développement des zones irriguées et de la mise en place de plans de développement. La *Secretaría de la Reforma Agraria,* était quant à elle héritière de la Révolution et avait pour « *rôle de distribuer les terres libres et de garantir l'intégrité des propriétés* ejidales *et communales* » (Musset, 1996 : 91).

A cette époque, chaque *ejidatario* disposait d'une trentaine d'hectares, dont seulement 5 à 6 de terres labourables. Près de 20 000 ejidos furent créés durant les décennies de la réforme agraire, seulement ceux-ci ne couvrent que la moitié de la surface agricole utile, le reste restant dans le giron de la propriété privée. (Gauthier & al, 1996 : 100)

1.4.5 - Le maintien de la propriété privée

Les petits propriétaires, *pequeños propietarios*, occupent l'autre moitié de la surface agricole. Cette appellation désigne en fait l'ensemble des propriétaires privés terriens. Le qualificatif « petit » est utilisé en opposition aux grands propriétaires dénoncés par la révolution de 1910-17. Toutefois, cette dénomination est en réalité trompeuse, elle recouvre aussi bien les véritables petits propriétaires qui exploitent moins de dix hectares, soit une superficie équivalente à celle d'un *ejidatario*, que les propriétaires de surfaces beaucoup plus importantes, héritiers de grandes

haciendas plus ou moins atteintes par le démembrement de la réforme agraire jamais achevée. (Gauthier et al, 1996 : 100) Ainsi, si la législation impose un plafond quant à la détention des surfaces par un individu (100ha de terre irriguée, 200ha de terre *temporal*, etc.), dans les faits ces normes sont souvent détournées. Classiquement, il y a démembrement de la grande propriété, seulement, les fractions de terres sont remises à des membres de la même famille ou à des « hommes de paille ». (Gauthier et al, 1996 : 100) Ainsi, ces propriétaires contrôlent *de facto* des surfaces souvent largement supérieures au plafond.

> « La réforme agraire apparaît donc ambiguë et il ne faut pas s'étonner qu'elle suscite des jugements contradictoires. L'effort de redistribution des terres a été réel, contrastant avec la rapide concentration qui avait marqué l'époque de Porfirio Díaz et son cortège d'injustices. Mais l'objectif avoué de donner des terres à tous les paysans n'a pu être atteint : les paysans sans terre – 3 à 4 millions encore vers 1975 – sont presque deux fois plus nombreux que les ejidatarios » (Gauthier et al, 1996 : 100)

Le double problème social du campo n'est toujours pas résolu quand Carlos Salinas devient président en 1988. L'attribution à chaque paysan d'un lopin de terre n'est pas réalisée : un million de paysans demeure sans terre en 1988. Quant à la quasi-totalité des bénéficiaires de la réforme, ils arrivent à peine à tirer de quoi subsister de leur terre, souvent inculte, et partagent ainsi le « *sort misérable* » d'environ 700 000 très petits propriétaires. (Humbert, 1994 : 46)

2 - La réforme agraire néo-libérale de 1992

Au début des années 90, 3 millions d'ejidatarios sont regroupés en 30 000 ejidos. Parallèlement, des groupes de paysans sans terre « *procédaient à des invasions de terres « privées » et sollicitaient, avec l'appui d'organisations comme le « mouvement national des 400 villages », par l'application de l'article 27 de la Constitution, le fractionnement de la propriété mise en cause et la répartition des ces terres aux ayants droit au titre de la réforme agraire*. » (Humbert, 1994 : 46-47) Parallèlement, les pressions néo-libérales se font de plus en plus importantes au Mexique. L'Accord de Libre-échange nord-américain, ALENA, signé par le Mexique, les Etats Unis et le Canada en 1992, engendra un renouveau néo-libéral de la politique mexicaine. Un certain nombre de dispositions fondé sur des principes libéraux, à l'opposé des principes qui prévalaient dans la politique mexicaine depuis la révolution, est ainsi pris par Carlos Salinas pour permettre la signature de ce traité (Musset, 1996 : 92)

2.1 - Réforme de l'article 27

Dans ce contexte de refonte libérale, qui se traduit, entre autre, par un désengagement massif de l'Etat dans le monde rural, le Président Salinas décide de mettre un terme définitif aux distributions de terres, considérant qu'elles sont devenues « *improductives et appauvrissantes* ». (Humbert, 1994 : 47) En conséquence, il fit procéder à la modification de l'article 27 de la

constitution, en même temps qu'est remanié l'arrangement politico-administratif en charge de la réforme agraire. Un mouvement de libéralisation et d'individualisation de la propriété rurale est ainsi engagé. Ce changement du cadre juridique se matérialise par la révision de l'article 27 de la constitution mexicaine le 6 janvier 1992 et par la mise en place de nouvelles institutions avec une présence sur l'ensemble du territoire national : *Registro Agrario Nacional*, *Procuraduría Agraria* et *tribunales agrarios*. (Berlanga *in* Léonard *et al.*, 2003 : 131)

Le nouvel article 27 entraîne des modifications fondamentales quant au droit de propriété. La première est lourde de conséquences, avec la fermeture de la possibilité de « réclamer » des terres, ce qui va changer profondément le rapport à la terre et le mode d'allocation des terres. Désormais, la propriété est « fixée », c'est la fin de la distribution des terres. Les autres concernent la libéralisation de l'administration de la terre. Les *Ejidos* et les Communautés deviennent plus autonomes quant à leur gestion. Les *ejidatarios* qui le souhaitent peuvent devenir propriétaires et ainsi disposer de leurs parcelles, c'est-à-dire qu'ils peuvent les vendre ou les louer. D'autres acteurs, les sociétés civiles et commerciales auront la possibilité de se rendre acquéreur de terres agricoles dans les « limites » prescrites par la législation agraire.

Les conflits liés à la propriété ne seront plus réglés par une instance administrative mais par des tribunaux agraires, marquant le désengagement de l'Etat fédéral dans la question agraire. L'Etat fédéral, se bornera désormais à garantir les « droits » des différents tenanciers de la terre. Toutefois, une prescription demeure quant à la taille des propriétés, qui doivent rester « petites » avec pour limites générales : 100 ha de terres irriguées ou humides, ou 200 ha de terres non irriguées de *temporal*, ou 400 ha de terres sèches de bonne qualité, ou 800 ha de savane aride, ou l'étendue nécessaire pour l'élevage de 500 têtes de gros bétail.

> « En el nuevo artículo 27 constitucional se introducen siete grandes modificaciones : 1 : Se déclara el fin del reparto agrario y el combate intensivo al rezago agrario. 1 Se reconoce de modo explícito la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales. 3 Se da seguridad plena a las tres formas de propiedad rural.4 Se establece la autonomía de la vida interna de ejidos y comunidades. 5 Se reconoce a los sujetos de derecho agrario. 6 Se permite la formación de sociedades civiles o mercantiles en el agro. 7 Se crean medios para procuración e impartición de una justicia agraria ágil y expeditat » (Procuraduría Agraria, 1993 : 10-11)

2.2 - La privatisation des *Ejidos*

Le « coup de grâce » donné par la réforme de l'article 27, au système collectif agraire des *Ejidos* hérité de l'époque révolutionnaire, conduit à leur « privatisation », en effet, désormais, les *ejidatarios* pourront vendre ou louer leur bien qui jusqu'alors était « inaliénable ». La propriété collective, basée sur le principe d'inaliénabilité, était le socle, le pivot de la réforme agraire.

La publication un mois après la modification constitutionnelle de la *Ley Agraria* donne une réalité procédurale à ce mouvement. L'article 56 de cette loi établit que chaque *Ejido* pourra déterminer la destination de ses terres, c'est-à-dire qu'elle pourront conserver leur statut antérieur ou *a*

contrario passer à la propriété privée pleine et entière, c'est-à-dire sans les structures collectives de l'Ejido. Mais, c'est la situation intermédiaire, qui sera dans la majorité des cas retenue, c'est-à-dire la reconnaissance des droits des *ejidatarios* sur les parcelles tout en conservant la structure collective, c'est-à-dire l'assemblée *ejidal*. Ainsi, l'assemblée pourra « *reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes* » (Véase *cité dans* Berlanga *in* Léonard *et al.*, 2003 : 131)

Dans cette réforme, si le sol appartient toujours à la Nation, les *ejidatarios* pourront désormais disposer de leur terre, c'est-à-dire qu'ils pourront la louer ou la vendre, alors qu'avant la reforme libérale de 1992, les parcelles des *ejidos* étaient inaliénables, les titulaires n'en avaient que l'usufruit. Avec le décret publié le 26 février 1992 un programme de reconnaissance des droits de propriété des Ejidos est lancé : *Programma de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares* (PROCEDE).

La procédure pour chaque *Ejido* a suivi les étapes :

1- Résolution de l'assemblée *ejidale* de convertir les parcelles.

2- Cartographie des parcelles de l'*Ejido* par l'institut de statistique et de cartographie l'INEGI.

3- Attribution de parcelle à chaque *ejidatario*.

4- Approbation par le Secrétariat de la Réforme Agraire.

5- Transfert des parcelles (titre) aux *ejidatarios* et inscription dans le Registre Agraire National (RAN).

A la fin de la procédure, l'*ejidatarios* détient un droit (un titre) sur une ou plusieurs parcelles délimitées qui lui ont été attribuées et éventuellement une part (virtuelle, non délimitée) des parcelles communes (pourcentage ou surface).

Un gros effort est réalisé par les autorités mexicaines quant à la mise en œuvre de ce programme. Ainsi, en 1999, les droits collectifs et individuels ont été certifiés dans 20 000 ejidos et communautés, soit 70 pour cent des *núcleos agrarios* du Mexique. En outre, près de 54 millions d'hectares ont été cartographiés et délimités. L'établissement de titres de propriété précis sur les surfaces des ejidos et des communautés a mis fin à des conflits par délimites des parcelles. (Berlanga *in* Léonard *& al.*, 2003 : 132)

Cette réforme, outre la certification des droits constitue un changement profond dans la « culture légale mexicaine qui était fondée sur la propriété nationale des ressources naturelles et la recherche de leur exploitation maximale, car ces ressources étaient perçues comme infinies ». (Dumoulin, 2003 : 263)

2.3 - La propriété privée au Mexique : *Pequeña propiedad*

Tout comme en France, la propriété privée mexicaine se base sur un Code civil : *Codigo civil Federal* décrété en 1928 et appliqué à la Fédération à partir de 1932. Ce code s'inspire du Code civil mis en place en 1870 au Mexique lui-même inspiré du Code civil français.

Cependant, si la propriété privée donne un droit de libre disposition au propriétaire (Art.830 du Code civil Fédéral) à l'instar de la propriété privée comme elle est définie dans le Code civil français (Article 544), les dispositions d'usage sont, quant à elles, différentes.

> « Articulo 830. El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes » (Code Civile Féderal-CCF)

La propriété privée des terres est limitée constitutionnellement par l'article 27, issu de la Révolution Mexicaine. Ainsi, d'une part, les terres sont originairement la propriété de la Nation, c'est seulement le transfert du *dominum* (détention) qui définit la propriété privée. D'autre part, ce même article limite la surface que peut détenir un propriétaire. C'est pour cela, que ce type de propriété en milieu rural est dénommé *pequeña propiedad*.

L'article 886 définit le droit du propriétaire de bénéficier de tout ce que produit ses biens, ce droit s'appelle *derecho de accesión*.

> « La propiedad de los bienes da derecho a todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora natural o artificialmente. Este derecho se llama de accesión. » (Art. 886 CCF)

L'article 887 distingue plusieurs sortes de fruits dont peuvent bénéficier les détendeurs du droit de propriété, dont les fruits naturels et les fruits industriels. Les fruits naturels correspondent aux productions spontanées de la terre, de l'élevage et autres productions animales (art. 888). Les fruits industriels sont les productions qui sont issus du travail et de la culture.

> « Son frutos industriales los que producen las heredades o fincas de cualquiera especie, mediante el cultivo o trabajo. » (art. 890 CCF)

2.4 - La question de la propriété publique au Mexique

Le régime mexicain actuel des biens publics prend ses fondements dans l'article 27 de la constitution Mexicaine. Cet article distingue divers type de propriétés publiques (*Cf.* tableau 9) :

- la propriété originaire de la Nation
- la propriété directe de la Nation
- la propriété de la Nation

D'autres biens publiques sont définis dans l'article 132 de la constitution, et correspondent à des immeubles destinés au *« servico público o al uso común »*.

Ceux-ci ne sont pas la propriété de la Nation, mais du Gouvernement Fédéral. La distinction entre la Nation et le gouvernement fédéral est dans les faits pratiquement inexistante, puisque la Nation est représentée par le Gouvernent fédéral et ce, malgré l'article 25 du Code civil fédéral qui donne personnalité juridique à la Nation.

Tableau 9 : Les différents types de propriété publique au Mexique

Type de propriété publique	Contenu
Propriété originaire de la Nation (§1 de l'art. 27) *Propiedad originaria de la Nación*	Les terres (et les eaux) comprises dans le territoire national mexicain. Le propriétaire est la nation, laquelle peut transférer le « *domino* » à des particuliers pour constituer la propriété privée. « *La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada* »
Propriété directe de la Nation (§4 de l'art. 27) *Propiedad o dominio directo de la Nación*	Les ressources naturels et les minéraux ou substances, « *minerales o sustancias* ».
Propriété de la Nation (§5 de l'art. 27) *Propiedad de la Nación*	Les eaux maritimes territoriales et certaines eaux intérieures. « *Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o interminentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas* »
Propriété du gouvernement fédéral (art. 132)	Immeubles destinés au service public ou à l'usage en commun. « *Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.* »
Propriété des gouvernements des Etats et Municipalités	Immeubles destinés au service public ou à l'usage en commun

Le régime des biens nationaux est précisé sur les bases juridiques de la constitution dans la *Ley General de Bienes Nacionales*, dont la dernière version fut publiée le 20 mai 2004, se substituant à la loi publiée le 8 janvier 1982.

Aux biens nationaux et aux biens propriétés du gouvernement fédéral, il faut ajouter les propriétés des gouvernements des états et des municipalités qui font l'objet d'une législation spécifique aux Etats.

2.5 - Droit de propriété et usages

Tout d'abord, il faut bien identifier que la propriété du sol en milieu rural au Mexique est d'abord une propriété agraire, c'est à dire liée à l'activité agricole. Le propriétaire a le droit d'exploiter ses parcelles, mais il ne détient pas le droit de chasse ou le droit de pêche, ces droits restent régis par des lois particulières, il ne dispose pas non plus des ressources naturelles (minerais…) se trouvant sur ses parcelles. En droit mexicain, vont être distingués les biens nationaux, la propriété publique (*Federal*, *Estatal* et *Municipal*), la propriété privée et la propriété collective. Deux régimes prédominent toutefois, la propriété privée issue du code civil avec principalement l'article 830 et les restes de la propriété collective issue de la réforme agraire.

D - Les régimes de propriété, construction idéologique et politique : comparaison France-Mexique

Après avoir repositionné et caractérisé les droits de propriété et d'usage de manière distincte en France et au Mexique, nous sommes amenés à comparer les types et caractéristiques des régimes de propriété français et mexicains et les conditions de leur production.

1 - Les régimes en France et au Mexique

Dans les droits mexicains et français on retrouve les différentes catégories de propriété (*Cf.* Tableau 10). Seulement, il existe des différences fondamentales, quant à la définition et à l'importance de ces types de régime de propriété.

Tableau 10 : Tableau comparatif des régimes de propriété français et mexicains

	Propriété privée	Propriété Publique	Propriété collective	Bien non-approprié
France	Libre disposition dans le cadre de la loi. (Art. 544 du Code Civil)	Domaine public et domaine privé (disposition du Code Générale de la propriété des personnes publiques)	Biens communaux et sectionnaux	Res nullius (Eau, Air, etc ;) Biens vacants Etc.
Mexique	Limitée en surface par l'article 27 de la constitution Mexicaine	Biens nationaux (Art. 27) Propriétés fédérale, étatique, municipale	*Ejido* et *Communidad* Art. 27	Res nullius (Air)

Au Mexique trois éléments se dégagent de l'analyse des régimes de propriété :

- la réforme agraire a instauré une forme de propriété collective et a limité la taille de la propriété privée
- les ressources naturelles, comme l'eau, sont des biens nationaux
- les propriétés fédérales, étatiques ou municipales sont assimilables à des propriétés privées de personnes publiques.

En France, alors que les biens communaux subsistent, ils restent marginaux. Ainsi, dominent la propriété privée et le domaine public et privé de l'Etat, des collectivités et des établissements publics.

L'agencement des régimes dans les deux pays est différent, même s'il repose sur des conceptions communes, comme le droit civil romain. Ces régimes juridiques sont en partie le produit d'idéologies.

En France, tout comme au Mexique, la question de l'appropriation de l'espace est centrale. La propriété privée a en France, une importance sociale et politique « indiscutable », du fait de son caractère « sacré », largement institutionnalisé depuis la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Au Mexique, *a contrario*, la propriété collective, *Ejidal* ou *Communidad*, issue de la réforme agraire postrévolutionnaire, est fortement implantée dans l'esprit des populations et notamment en zone rurale, dont le slogan zapatiste « *Tierra y Libertad* » serait le fer de lance de l'idéologie collectiviste mexicaine. Cette propriété collective est toutefois remise en cause, au niveau politique, depuis les années 90 avec le tournant néolibéral pris par le Mexique lors l'adhésion à l'ALENA, le traité de libre commerce (TLC) nord américain.

Ces modes d'appropriation se traduisent par des modalités de régulation elles aussi différentes. Le poids du collectif au Mexique conduit, *a priori*, à l'élaboration dans le cadre juridique fixé par la législation, à des arrangements intentionnels d'action collective, alors qu'en France, la dimension individualiste tend au contraire, toujours a priori, à limiter ces arrangements au profit de solutions individuelles.

2 - Propriété et idéologie politique

En France comme au Mexique, propriété et idéologie politique sont fortement liées, ce qui se traduit par des modalités de régulation différentes.

2.1 - Tension entre conception privée et collective de la propriété

Nous l'avons vu, en France comme au Mexique, historiquement, il existe une tension entre la dimension collective de la propriété et sa dimension individuelle.

Dans ces deux pays, la Propriété et les droits de propriété avant la constitution de l'Etat de droit étaient définis essentiellement par la Coutume. En France au Moyen Age, puis sous l'Ancien Régime jusqu'à la Révolution de 1789, les formes de droits de propriété sont nombreuses, elles varient selon les régions, selon la localisation et l'organisation sociopolitique. Depuis la Révolution française, face à la doctrine libérale de la propriété privée puis face au renforcement des institutions, les biens communaux et sectionnaux, issus de la propriété simultanée villageoise, résistent tant bien que mal.

Au Mexique, les institutions communautaires héritées des formes de possession indiennes se trouvent en crise au XIXe face à la doctrine libérale et à ses traductions juridiques avec les lois de désamortisation. Ces tensions vont être inversées au moment des soulèvements paysans de la Révolution mexicaine, pour être remises en cause à partir des années 1990, avec la réforme néolibérale de l'article 27.

2.1.1 - Révolution des moments organisateurs des droits de propriété

Si la Révolution française porte les idées libérales sous le slogan « *liberté et égalité* », la Révolution mexicaine de 1910 quant à elle, porte les idées collectivistes sous le slogan zapatiste « *terre et liberté* ». L'une comme l'autre ont été à l'origine d'un bouleversement du droit de propriété et d'une nouvelle allocation des terres.

La Révolution française a initié la mise en place d'un système basé principalement autour de la propriété individuelle, exclusive où la libre disposition des terres est le maître mot. Le Code civil constitue, dès 1804 la pierre angulaire de ce nouveau système. A contrario, la Révolution mexicaine, qui s'est essentiellement fait contre l'« oligarchie foncière » (Humbert, 1994 : 23), a initié un système où la propriété collective agraire avait une place importante. Ce nouveau système est basé sur l'article 27 de la constitution de 1927. Outre ce changement d'ordre juridique, ces deux Révolutions ont inauguré des périodes de réallocation, redistribution des terres.

En France, via la nationalisation des terres ou l'abolition de la propriété éminente et de certains droits d'usage, les terres se trouvent à la sortie de la période révolutionnaire entre les mains d'individus, les « propriétaires », qui vont voir leurs droits s'affirmer tout au long du XIXe siècle.

Au Mexique, une réforme agraire est mise en place, en application de l'article 27, qui conduit tout au long du XXe siècle à des redistributions de terres aux paysans et aux indiens, qui deviennent des « ejidatarios » organisés en *Ejido* ou en *Communidad*.

Ainsi, les doctrines politiques qui ont porté les révolutions françaises et mexicaines, ont eu des répercussions directes sur l'allocation de l'espace et des ressources (qui détient les ressources), mais aussi sur les modes d'allocation (comment sont détenues les ressources).

2.1.2 - Influence libérale et néolibérale dans la définition des droits de propriété

Un trait marquant de l'évolution des droits de propriété dans les deux pays est l'influence des idées libérales en France et au Mexique au XIXe et néolibérale au Mexique à la fin du XXe.

L'individualisme possessif et donc la « propriété privée » deviennent « la norme » idéologique dans chacun de ces deux pays. Toutefois, si cette « propriété privée » est affirmée dans les idéologies politiques, elle a des conséquences « sociales » et « juridiques » différentes entre les pays. En effet, dans chacun des deux pays persistent des structures sociales collectives.

***

Nous venons de décrire les caractéristiques des régimes de propriété. Seulement, ces droits de propriété ne peuvent être pensés de manière isolée des politiques publiques. En effet, la libre disposition de propriété privée est limitée par l'action de l'Etat dans deux cas, d'une part l'expropriation pour cause d'utilité publique et d'autre part les servitudes publiques (réglementaires). A cet égard, le droit suisse considère ces deux cas de figure comme des expropriations rejoignant ainsi la notion juridique de *taking* en droit anglo-saxon mais aussi les sciences économiques. Ainsi, la Loi suisse distingue deux types d'expropriation : formelle et matérielle. L'expropriation formelle correspond à la perte de la totalité du droit de propriété sur le sol tandis que l'expropriation matérielle correspond à la conséquence de la mise en place de servitudes, de zonage, etc. (*Cf.* Nahrath, 2003). En France comme au Mexique, ces deux cas de figure existent et sont traités différemment : indemnisation de l'expropriation (formelle) et non indemnisation des servitudes d'utilité publique. Si en France, l'article 17 de la Déclaration des droits de 1789 affirme que la propriété est « inviolable et sacrée », il y enjoint la possibilité d'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette déclaration met fin, en France, implicitement à la propriété éminente de l'Etat de l'Ancien Régime (Patault, 1989 : 226). Ce principe fut repris dans l'article 545 du Code civil.

> « Art. 545 Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité » (Code civil français)

En France, l'expropriation pour cause d'utilité publique repose à partir de 1810 d'une part sur une déclaration d'utilité publique, et d'autre part sur le contrôle des tribunaux judiciaires. Le transfert et l'indemnisation sont opérés sous l'autorité du tribunal civil. Aujourd'hui, les dispositions législatives relatives à l'expropriation sont codifiées dans le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le droit actuel de l'expropriation privilégie la recherche d'un accord amiable. En son absence, le transfert de propriété et la fixation des indemnités est de la responsabilité du juge de l'expropriation. Au Mexique, l'article 27 de la constitution mexicaine fixe les conditions de l'expropriation. A l'instar du droit français, la seule cause d'utilité publique est admise pour l'expropriation. Seulement, comme nous l'avons identifié, ce même article limite aussi les surfaces détenues par un individu.

En France comme au Mexique, il y a un principe d'éminence de l'intérêt général ou public incarné par l'intervention publique sur l'intérêt individuel incarné par la propriété privée. Toutefois, ce principe est assorti de garanties pour le propriétaire.En France, dès 1791, apparurent une série de textes instaurant des obligations d'usus, ne faisant qu'actualiser des dispositions plus anciennes. Ainsi, c'est un texte révolutionnaire qui, le premier, interdit aux propriétaires de laisser leurs terres en friche. (Comby, 1990). Les servitudes d'urbanisme étaient déjà présentes lors de la rédaction du Code civil. Portalis déclara dans l'exposé des motifs de la loi de ce qui deviendra le titre 2 du Code civil de la propriété, « *Dans nos grandes cités, il importe de veiller sur la régularité et même sur la beauté des édifices qui les décorent. Un propriétaire ne saurait avoir la*

liberté de contrarier par ses constructions particulières les plans généraux de l'administration publique » (Comby, 1990).

En droit de l'urbanisme français, cette limitation est marquante. En 1983, l'article mis en tête du code de l'urbanisme, « *Le territoire français est le patrimoine de tous les Français. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant...* » souligne la primauté de la collectivité sur l'individu et son droit de propriété. Un rapport du Conseil d'Etat de 1992 fait état de cette limitation en définissant le droit de l'urbanisme comme le « *droit des atteintes légales à la propriété foncière et immobilière* ». Comme le souligne Patrice Melé (*in* Melé & Larrue, 2008 : 36), les zonages mis en place en droit de l'urbanisme vont instaurer des règlements discriminatoires, instituant par là d'une certaine manière une forme de « *publicisation du sol* » (Janin, 1996 : 741). En France comme au Mexique, la légitimité de ce mode d'action publique « semble forte malgré les mobilisations de certains porteurs d'intérêts », ce qui n'est pas nécessairement le cas notamment aux Etats-Unis où ce type d'intervention peut être assimilées au *taking* : « *dépossession d'une partie du contenu du droit de propriété* » (Melé in Melé & Larrue, 2008 : 36). On peut chercher l'explication de cette différence de légitimité dans la structure même du droit, mais aussi dans sa pratique historique. En France tout comme au Mexique, les servitudes publiques ne sont pas « compensées », contrairement aux Etats-Unis ou à la Suisse (Nahrath, 2003). Cet état de fait est dénoncé par certains courants de pensée, notamment en matière de protection de l'environnement par le courant *du Free Market Environmentalism*. Les auteurs qui se rattachent à ce courant militent pour une protection de l'environnement basée sur la propriété privée et l'attribution de droits de propriété sur les biens naturels (Cf. Chapitre 2). Max Falque assimile ainsi les « servitudes environnementales » à des « expropriations réglementaires » qui mériteraient tout comme l'expropriation physique une indemnisation.

Les politiques de protection de la nature, en France, comme au Mexique, se réclament de l'intérêt public. La conséquence directe de cette légitimation de l'action publique est la mise en place de zones de protection sur la propriété privée. La réglementation propre à l'aire protégée limite l'exercice des droits de propriété en son sein. En France, l'article premier de la loi de 1976 relative à la protection de la nature, déclare la préservation de la nature d'intérêt général. Ce principe est repris dans l'article L110-1 du Code de l'environnement.

> « I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.
>
> II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général (…) » (Art. L110-1 du Code de l'environnement)

Cependant, à la différence de la mise en place des zonages d'urbanisme, pour certaines formes de protection (Site classé, réserve naturelle, parc national, etc.), il y a des possibilités d'indemnisation en cas de préjudice pour le propriétaire. Par exemple, dans le cas de la création d'une réserve naturelle, l'article L332-5 du Code de l'environnement établit la possibilité d'indemnisation.

> « Lorsque le classement comporte des prescriptions de nature à modifier l'état ou l'utilisation antérieure des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain, il donne droit à une indemnité au profit des propriétaires, des titulaires de droits réels ou de leurs ayants droit. *Dans ce cas, la demande d'indemnisation doit être produite dans un délai de six mois à dater de la notification de la décision de classement. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation.* » (Article L332-5 du Code de l'environnement)

L'article 2 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA) mexicaine, établit l'utilité publique entre autre pour les aires naturelles protégées ou la planification écologique.

> « Artículo 2o.- Se consideran de utilidad pública:
> I.- El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables;
> II.- El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica;
> III.- La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como el aprovechamiento de material genético; y
> IV.- El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas. » (LGEEPA 2007)

Cependant, la France ne prévoit pas systématique de mesures d'expropriation[80] pour la mise en place d'aires protégées contrairement au Mexique. Historiquement, l'article 27 de la Constitution mexicaine et les différentes *Leyes forestales* avant la LGEEPA de 1988, stipulaient que l'établissement des parcs et des monuments nationaux était cause d'expropriation en faveur de l'Etat, dispositions reprises dans les décrets de création. Cependant, cette disposition n'a pas été « pleinement satisfaite » du fait de l'apparition de nombreux conflits et de blocages administratifs et ceci assez rapidement. (Melo Gallegos, 2002 : 108). Avec la construction de droits positifs mexicains et français, la législation va fixer des limites et des contraintes au libre exercice du droit de propriété afin de faire respecter d'autres intérêts : l'intérêt d'autres personnes privées et l'intérêt général. Au final, même si le propriétaire reste le maître du sol, il n'en est pas moins limité dans sa pratique par *l'intérêt supérieur de la nation*. Cette articulation entre exercice des droits de propriété et intervention publique a modelé en France, comme au Mexique les instruments d'action publique en matière de protection de la nature.

[80] En France, s'il existe des possibilités d'expropriation en matière de protection de la nature, l'outil droit de préemption est privilégié. Ce droit s'exerce seulement en cas de mise en vente d'un bien. Le Conservatoire du Littoral, le Département et les Communes ont la possibilité d'utiliser un droit de préemption en matière d'espace naturel.

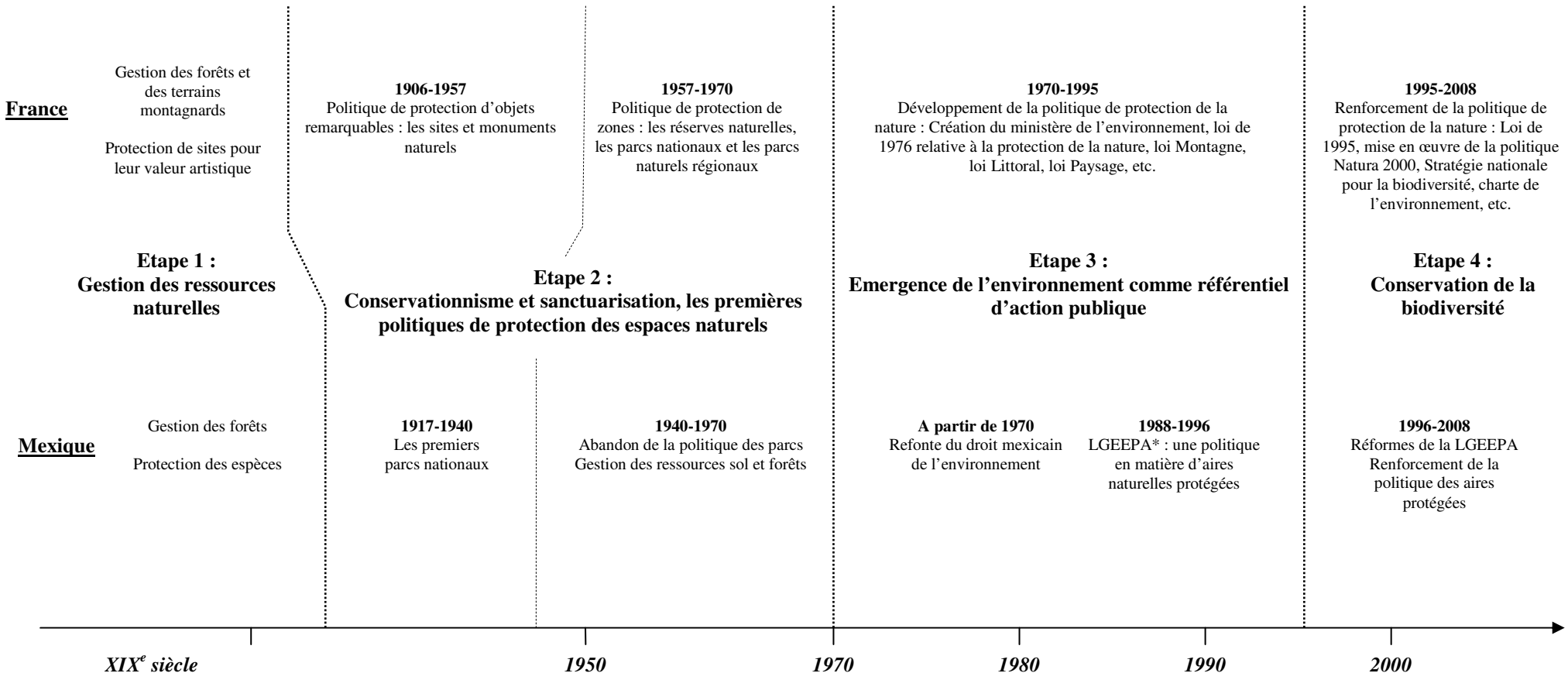
Chapitre 4 - Les politiques de protection des espaces naturels en France et au Mexique

« C'est une triste chose de songer que la nature parle et que le genre humain ne l'écoute pas » Victor Hugo

Depuis la deuxième moitié du XIXe, la protection des espaces naturels est mise à l'agenda des politiques publiques. Cependant, la formulation du problème, c'est-à-dire les hypothèses causales et les hypothèses d'intervention qui servent à l'élaboration du contenu des politiques publiques a évolué, en France comme au Mexique, au cours du temps, notamment sous l'influence des concepts et idées issus des sciences naturelles, écologiques et sociales. D'une conception fixiste d'une nature « vierge » et « exceptionnelle », on est passé progressivement à une conception plus dynamique qui intègre les activités humaines (Descola, 2008). En France et au Mexique, depuis les premières mesures de protection au XIXe siècle plusieurs figures de la nature ont participé à la structuration des dispositifs, des modalités de régulation des usages des espaces naturels : les ressources naturelles, la nature vierge et sauvage, l'écosystème, l'environnement et la biodiversité. Ces conceptions ont été mobilisées par des acteurs et groupes aux objectifs et intérêts différents. Cependant, une autre figure, celle du « patrimoine naturel », a été mobilisé plus particulièrement en France, notamment avec la mise en place des Parcs Naturels Régionaux.

Dans ce chapitre il s'agira essentiellement d'analyser les processus de construction des règles juridiques en matière de protection de la nature notamment au regard de leur création, leur maintien, leur recomposition et de leur coexistence. Pour cela, replacer les politiques actuelles françaises et mexicaines dans leur contexte historique permet d'identifier des similitudes et des différences dans leurs processus de construction, qui permettent à leur tour de mettre en évidence les facteurs explicatifs des processus de construction des règles juridiques en matière de protection de la nature. Ce repositionnement permet ainsi de mettre en évidence la persistance ou la recomposition de modes de régulation anciens, et le développement de nouvelles règles (participation du public, voie contractuelle, logique de projet, etc.) lié aux évolutions de nos sociétés et des idéologies de la protection de la nature.

L'histoire des politiques publiques intervenant dans la régulation des usages des espaces naturels durant les cent cinquante dernières années peut être divisée en quatre étapes qui pour chacun des pays ne correspond pas nécessairement à la même période historique (Figure 10).



* *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*

Figure 10 : Les étapes de la construction des politiques publiques de protection de la nature en France et au Mexique.

A - Etape 1 : Gestion des ressources naturelles, antécédents de la politique de protection de la nature (-XXe)

Les premières formes de protection qui avaient directement des effets sur les espaces naturels, bien avant l'invention du concept de protection de la nature, sont relativement similaires en France et au Mexique. Cette similitude s'explique par la nécessité pour les populations humaines de maintenir des ressources naturelles renouvelables, la forêt et la faune. Ces ressources, sont considérées comme limitées, au Mexique comme en France et vitales pour l'économie. Ainsi, plusieurs auteurs, tel Protas, Thoms, Leynaud, montrent que l'invention du concept de protection de la nature, est précédée de l'idée de protection et gestion des ressources naturelles. (Chiappero, 1996) En effet, « *dès l'Antiquité, parallèlement aux évolutions qui marquent les activités agricoles, certaines sociétés constituent des réserves de chasse, le plus souvent à l'usage des élites aristocratiques et des souverains*. » (Charles, 2008 : 7)

Avant de considérer la nature comme une entité, puis comme un écosystème ou un paysage, les hommes l'ont d'abord considérée comme une pourvoyeuse de ressources à travers la cueillette et la chasse. Avec le développement de l'agriculture et de l'élevage, est née une conception « domestique » de la gestion de ces ressources, avec une « tentative » de maîtrise de la production des ressources naturelles. L'exploitation des ressources naturelles a donc toujours été un enjeu majeur pour le développement des sociétés.

1 - Les prémisses de la politique de protection de la nature en France

En France, deux secteurs constituent les prémisses de la politique de protection de la nature : la forêt et les beaux arts.

1.1 - Gestion des ressources naturelles, nécessaire préoccupation de l'Etat

Ainsi, en France, dès le Moyen Age, face à des problèmes de diminution des populations de gibier, quelques dispositions juridiques apparaissent dans le but de limiter ou d'interdire la chasse ou la pêche, avec notamment la création de réserves de chasse pour protéger certaines espèces. En effet, « *les premiers efforts de protection sont nés de la prise de conscience du danger d'épuisement de certaines espèces*. » (Fromageau *in* Camproux-Duffrène & Durousseau, 2007 : 21) Les prémisses de la protection des espèces sont ainsi à rattacher à des « *lois de police sur la pêche fluviale du 15 avril 1829 et sur la chasse du 3 mai 1844, toutes deux héritières de*

règlements souvent d'origine médiévale » (Fromageau *in* Camproux-Duffrène & Durousseau, 2007 : 21)

Mais, c'est surtout dans le domaine forestier, que les choses sont plus marquées en France. La forêt, en effet, est gérée, pour des questions stratégiques[81], depuis des siècles comme une ressource renouvelable. Les gestionnaires des forêts, et surtout l'administration des eaux et forêts mise en place par l'Ordonnance, de Colbert, de Saint-Germain-en-Laye d'août 1669 relative au Eaux et Forêts, sont considérés par certains auteurs, tel Olivier Godard (1993) ou Jacques Weber (1995) comme les précurseurs du développement durable. (Vivien *in* Jollivet, 2001 : 41). Cependant, c'est surtout la reconnaissance de l'existence juridique de la forêt et la création des premières réserves forestières qui font de Colbert « le père fondateur » de la protection des espaces naturels. « *Avec l'ordonnance de 1669, à laquelle son nom reste attaché, Colbert a donné à la forêt une existence juridique. Et, en faisant mettre « en réserve » une partie des bas de haute futaie, il doit être considéré comme le père fondateur de nos espaces naturels protégés* » (Leynaud, 1985 *cité par* Lefeuvre *in* Jeudy, 1990 : 32) Les fondements de cette ordonnance seront d'ailleurs repris dans le Code forestier instauré par la loi du 21 mai 1827 (Fromageau *in* Camproux-Duffrène & Durousseau, 2007 : 21)

D'un point de vue de la « connaissance », fut créé au XVIIe en France le « Jardin royal des plantes médicinales », qui est l'un des plus anciens établissements scientifiques. Si sa vocation est essentiellement médicale lors de sa création, au XVIIIe siècle, l'activité évolue vers l'histoire naturelle. Mais c'est avec Buffon (1707-1788), nommé à la tête de cet établissement devenu, le « Jardin du Roi » en 1739 que les travaux sur la nature prennent une dimension scientifique. Avec la Révolution, il devient le Muséum National d'Histoire Naturelle, établissement de recherche et d'enseignement à part entière qui au cours de la première moitié du XIXe siècle connaît une période de grande prospérité. L'apport du Muséum fut considérable dans la connaissance et la reconnaissance des espèces naturelles et de leur milieu. Parallèlement aux travaux du Muséum, de nombreuses « sociétés savantes » se constituent au niveau national comme au niveau local. Ces sociétés, bien qu'elles soient moins développées qu'en Angleterre, fournissent dès le XIXe de nombreuses connaissances sur les milieux naturels. (source : MNHN)

Sur ce terreau fondateur va se mettre en place progressivement différentes mesures de protection des forêts, dans un premier temps, pour des motivations très différentes : artistiques, utilité collective et productive, tourisme, etc.

[81] Le bois est le matériau de base de la construction des bateaux, de guerre et de commerce, et est utilisé pour fondre les métaux qui servaient à la fabrication des armes et autres objets utilitaires.

1.2 - Les premières protections : gestion de ressources et esthétisme

Des mesures de protection et de restauration, vont être décidées, toujours en milieu forestier dans une logique de gestion des ressources naturelles.

1.2.1 - La forêt, la montagne et les dunes

Cette logique s'étend aussi aux effets de l'exploitation (sur-exploitation) forestière sur le milieu (montagnard) et la société.

> « La destruction des forêts de montagne, alors même qu'elle se justifie par l'intérêt du propriétaire, est un vrai désastre pour la population, le climat, le régime des eaux et l'exploitation des mines ; le mal n'a même plus de compensation quand le produit du défrichement est gaspillé avec une destination immorale[82] » (*cité par* Kalaora, 1998)

Il apparaît opportun à partir de cette problématique de limiter l'exercice des droits de propriété, notamment par le contrôle de l'exploitation forestière. Ces mesures de protection sont le fait des ingénieurs des Eaux et Forêt, intégrés dans les grands corps de l'Etat. Le corps des Eaux et Forêts est l'intervenant principal, sinon unique, dans les milieux fragiles, tels la montagne, les grands massifs forestiers, mais aussi les dunes. Ce Corps est, hier comme aujourd'hui, un réel « *producteur de représentations, d'image et d'imaginaire, de savoirs, de doctrines sur les façons et manières de conserver le patrimoine naturel* ». (Kalaora & Savoye *in* Cadoret, 1985 : 7) Il sera ainsi « *à la fin du XIXe siècle, à l'origine de la réglementation des espaces naturels avec la loi sur le contrôle des défrichements en forêt privée (1859), la loi sur la restauration des terrains de montagne (1860-1882), ou encore la loi sur la fixation des dunes et le reboisement (1880).* » (Fromageau, 1996). L'administration des Eaux et Forêts sera l'initiatrice des prémisses de la protection de la nature en France, avec la mise en place de la protection des milieux forestiers et avec la politique de la Restauration des Terrains en Montagne (RTM). Bien que les motivations premières de ces lois ne soient pas la protection de la nature, mais plutôt liées à l'utilité collective et à la productivité forestière, elles traduisent, toutefois, un souci protectionniste, ce qui en soi est un changement fort.

1.2.2 - La forêt et le site remarquable

Cette politique en matière forestière apparaît dans le contexte de la troisième République, dans lequel la propriété foncière et son caractère absolu dominent l'idéologie politique et juridique, avec des corps d'ingénieurs très puissants, tels les corps des Eaux et Forêt et des Ponts et Chaussées. Ces corps étaient porteurs de conceptions fortes en matière d'aménagement de la

---

[82] *La réforme sociale en France*, Tours, Mame, 1901, huitième édition, tome II, p. 110

nature. Cependant, le Corps forestier, principal acteur en « *zone fragile* » était loin d'être homogène du point de vue des conceptions de la forêt. L'article sur « *la protection des régions de Montagne au XIXe siècle : forestiers sociaux contre forestier étatiques* »[83] des sociologues, Bernard Kalaora et de Antoine Savoye, montre les conflits qui eurent lieu entre deux de ces conceptions antinomiques et opposées, qui influencèrent « *des mouvements extérieurs au Corps Forestier, tout particulièrement les associations touristiques, telles le Club Alpin Français et le Touring Club de France, créées en 1874 et 1890* » (Kalaora et Savoye *in* Cadoret, 1985 : 7)

> « L'administration et certaines sociétés influentes de conservation des sites tels que le Club Alpin Français, le Touring Club de France, la Société pour la protection des paysages de France unissent alors leurs efforts en vue de protéger les massifs forestiers et montagnards et les paysages les plus pittoresques » (Fromageau, 1996)

Le niveau d'intervention publique en matière de site naturel était donc la parcelle ou l'ensemble des parcelles d'un même propriétaire. On est dans une approche « pittoresque » du lieu. L'intervention à des échelles plus vastes est rendue impossible du fait de la parcellisation de l'espace entre différents propriétaires. Bernard Barraqué (1985 : 5) explique aussi cette impossibilité d'intervention à grande échelle, du fait même des outils de régulation employés en France, basés sur des prescriptions imposées au propriétaire sans compensation et non sur des servitudes qui induisent compensation.

Ainsi, avec ces premières lois en matière de protection de la nature au sens large, il est question d'une remise en cause de l'exclusivité de la propriété, et de limitation de l'exercice des droits de propriété.

L'émergence des premières mesures de protection de la nature prend ainsi sa source dans les mouvements artistiques, forestiers et touristiques, mais c'est dans celui des monuments historiques qu'il va trouver ses outils et ses concepts.

1.3 - Conception « esthétique » de la protection de la nature en France

C'est tout naturellement, dans ce milieu forestier géré, administré depuis le XVIIe, que furent mises en place les premières mesures de protection de la nature.

Ainsi, en 1853 en forêt de Fontainebleau 624 ha de vieux arbres sont mis hors exploitation pour leur intérêt « esthétique et artistique ». Cette décision est suivie en 1861 un classement, en réserve artistique de 1 097 ha, bien que sans valeur juridique. Cette première réserve est portée à 1692 ha en 1904, pour être supprimée en 1967. La création de cette réserve artistique trouve son origine dans le courant romantique, de l'Ecole de Barbizon, soucieux de protéger le paysage forêt de Fontainebleau de grande valeur esthétique pour les membres de ce courant, et support de leur

[83] *In* Cadoret, 1985, pp.6-23

travail artistique. Mais l'absence de textes législatifs, empêchait toute initiative de plus grande ampleur.

Ainsi, les initiateurs de la protection de la nature en France furent des artistes et des gens de lettres, qui militèrent contre les ravages de l'industrialisation sur les sites et paysages durant la seconde moitié du XIXe (Guillot, 2006 : 76),cela contrairement aux premières mesures de protection outre-atlantique, qui, elles se sont basées sur les travaux du naturaliste Von Humbolt (1769-1959) sur la protection de la nature et sur la notion de « monument naturel » qu'il énonce en 1804. Ainsi, en 1854 une première mesure de protection concrète est mise en place sur la vallée du Yosemite en Californie, suivie du parc national de Yellowstone en 1872. Contrairement à l'Europe où la notion de protection des monuments historiques a pris une ampleur plus grande, aux Etats Unis, du fait de leur court passé colonial (Chiappero, 1996 : 110) et des « grands espaces », la conservation s'est orientée vers la nature « vierge » et sauvage d'avant la colonisation. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, le mythe de la *Wilderness* a été à l'origine du mouvement conservationniste américain à partir du XIXe. Le Mexique, même s'il s'inscrit dans cette dynamique, n'en garde pas moins sa spécificité, tant en termes de conception de la nature qu'en termes de conception des mesures de gestion.

2 - Les premières tentatives de protection des ressources naturelles au Mexique

A l'instar de ce qui s'est passé en France, le Mexique va mettre en place des mesures de protection des espèces et des forêts, dans une logique de gestion des ressources naturelles. L'objectif est ainsi de préserver des formations forestières. Cependant, si en France la forêt est un milieu productif très organisé, au Mexique, il s'agit d'exploiter les formations forestières naturelles. Ainsi, en France la protection s'inscrit dans une perspective plus large de gestion sylvicole, alors qu'au Mexique, il s'agit d'éviter la disparition des forêts tempérées à proximité des agglomérations, et comme nous le verrons plus bas de lutter contre des problèmes d'érosion des sols. Par ailleurs, en ce qui concerne la gestion des espèces, le Mexique s'inscrit nettement dans une perspective de gestion des populations avec des premières mesures de protection sur des espèces naturelles. En France, dans la continuité du Moyen Age, il s'agit de préserver les sources de grands gibiers pour la Chasse.

De plus, les conceptions sur lesquelles s'appuient les premières mesures de protection juridique en France et au Mexique – réserve artistique de Fontainebleau et *Reserva del Desierto de los Leones* – sont assez différentes, notamment avec l'influence américaine « conservationniste » qui fait jour au Mexique dans la seconde moitié du XIXe. En effet, alors qu'en France, émerge une approche esthétique quant à la préservation des espaces naturels, au Mexique, c'est une approche plus

naturaliste qui se met en place (difficilement) notamment au travers des premières mesures de protection des espèces.

2.1 - La protection des espèces, les premières dispositions

Dès, 1870, les premières mesures voient le jour dans le Code civil fédéral mexicain concernant la protection contre la chasse de quelques espèces dans leur phase de reproduction (De la Garza, 1992 *cité par* Melo Gallegos, 2002 : 28). Ces dispositions vont être renforcées par la Loi de 1894 qui contient les premières des dispositions générales pour la conservation de la faune.

> « La ley de 1894 (...) contenía las primeras disposiciones generales para la conservación de la fauna silvestre. Los únicos animales excluidos de la protección eran los animales «feroces y peligrosos», que el gobierno especificaba podían ser cazados en cualquier época del año. Las autoridades federales prohibieron la cacería de animales jóvenes y de hembras de especies cuyo número estuviera disminuyendo. Les prohibían a los cazadores matar o molestar aves nocturnas y otras que se comían a los insectos en los bosques y prohibían estrictamente la destrucción de nidos y huevos. » (Simonian, 1999 : 86)

Les oiseaux nocturnes sont ainsi protégés contre la chasse et la destruction des nids et des œufs. Les juvéniles et femelles d'espèces dont les effectifs sont en diminution sont aussi protégés contre la chasse. Seuls les animaux « féroces et dangereux » sont exclus de cette législation.

2.2 - Protéger les forêts, dès l'origine une nécessité pour le Mexique

La conservation des espaces naturels au Mexique a commencé par la mise en place de mesures de protection sur les forêts. Ainsi, la mise place en 1876 de la *Reserva Nacional Forestal del Desierto de los Leones* (District Fédérale de Mexico), voit la première tentative de protection des espaces naturels.

Cependant, aborder la politique mexicaine en matière de protection des espaces naturels en ce début de XXe, revient à parler de l'action d'un homme, Miguel Ángel de Quevedo[84] (Dumoulin, 2003 : 124). Classiquement dénommé au Mexique comme étant « *El apóstol del árbol* », dont la traduction littérale serait « l'apôtre de l'arbre », cet ingénieur a eu jusqu'à sa mort en 1946 une influence directe sur les premières mesures de protection des forêts, mais aussi sur le contenu même de la constitution de 1917. Il commence sa carrière comme défenseur de la conservation des forêts après s'être occupé de drainage et de construction de barrages. Ainsi, en 1901, il parle de la « *valor biológico* » des forêts devant el *Segundo Congreso Nacional sobre Clima y Meteorología* (Simonian, 1999 : 93).

---

[84] M. A. de Quevedo s'intéresse à la nature depuis son enfance, mais c'est surtout sa formation universitaire et ses premières responsabilités professionnelles qui vont le conduire à prendre conscience de la nécessité impérieuse de sauvegarder les forêts du Mexique. (*Cf.* Simonian, 1999 : 89-108)

> « La falta de vegetación en extensas áreas de nuestro país y, particularmente, la falta de bosques agrava, de manera muy peligrosa, la irregularidad de las lluvias y de las corrientes de agua, a tal grado que las soluciones a los problemas de riqueza agrícola e industrial serán imposibles si uno sigue talando los bosques. » (M. A. Quevero cité par Simonian, 1999 : 93)

La même année, il participe aussi à la création de la « *Junta Central de Bosques* » (Assemblée centrale des Forêts), qui regroupe des naturalistes et des ingénieurs et qu'il va présider. Cette institution sera rattachée sous son impulsion au *Secretaría de Obras Públicas* (Ministère des Travaux Publics), en 1904. Ainsi, le Mexique va se doter d'une agence forestière, six ans seulement après la création de l'Office des forêts des États-Unis d'Amérique. Mais, c'est sous le régime de Profirot Díaz, époque d'un fort développement industriel et agricole pour le Mexique et donc de « *transformation exceptionnellement rapide des milieux naturels* » (Dumoulin, 2003 : 125), que sont promulguées les premières dispositions juridiques pour la conservation. Cependant, celles-ci n'ont jamais été réellement appliquées.

> « El Porfiriato marcó una acelerada explotación de la tierra en sí.(...) El Porfiriato marcó la más grande agresión sobre los bosques de México desde la era colonial. *Los ferrocarriles también contribuyeron a la declinación de la fauna silvestre de México. Debido a ellos los cazadores de especies mayores lograron tener acceso a muchas áreas nuevas. Las explotaciones mineras y madereras, que siguieron a los ferrocarriles, destruyeron muchos hábitat críticos.* » (Simonian, 1999 : 81)

En 1898, la région *Monte Vedado Mineral del Chico* (Etat Hidalgo)est déclaré *Bosque Nacional*,. Cette zone est considérée comme le premier parc national mexicain, même si cette désignation ne lui sera attribuée qu'en 1982. (Melo Gallegos, 2002 : 28).

Durant le régime de Diaz, M. A. de Quevedo avec la *Junta Central de Bosques*, vont mener de nombreuses actions, d'inventaires, de plantations, principalement dans le district fédéral de Mexico[85] (Simonian, 1999 : 94-97). Après un voyage aux Etats Unis, en 1909, à l'invitation du Président Théodore Roosevelt, pour assister à la Conférence internationale nord-américaine sur la conservation des Ressources Naturelles (Washington, D.C.), et de nombreux échanges avec le directeur de l'agence forestière américaine, M. A. de Quevedo fait un certain nombre de recommandations au gouvernement Diaz pour partie suivies par celui-ci :

> « proteger los bosques de gran valor biológico en tierras nacionales; adquirir, por medio de expropiaciones si era necesario, terrenos privados biológicamente críticos y otros que pudiesen ser reforestados; someter a los bosques municipales a un régimen forestal adecuado; regular el corte de árboles en terrenos privados; y proveer a los propietarios semillas e instrucciones para reforestar. El gobierno siguió muchas de esas recomendaciones » (Simonian, 1999 : 100)

[85] La constitution de 1857 ne donnant pas cette compétence au niveau fédéral.

On voit déjà l'importance du régime de propriété au Mexique, dans la gestion de la nature. Si les premières mesures sont prises sur les terrains publics, par la suite, elles seront étendues à d'autres types de propriété.

Sous l'influence des grands parcs nationaux créés aux Etats Unis à partir de la fin du XIX[e86], une politique « Parc National » est mise en place au Mexique à partir des années 30.

[86] Dès 1864, *Yosemite Valley and Mariposa Grove of Giant Sequoias* dans l'Etat de Californie (qui deviendra en 1890 *National Park*) sont protégés, préfigurant la création du premier parc national américain, Yellowstone en 1872 (Etat du Wyoming). Ce premier parc national, dans un approche en terme « monument naturel », fonde de fait les cinq piliers (Dumoulin, 2003 : 118-119) qui ont servi à concevoir les aires naturelles protégées dans le monde jusque dans les années 1980 : (1) le mythe de la *wilderness,* d'une nature vierge de toute activité humaine, (2) l'incompatibilité dans cette nature de la présence permanente de l'homme, (3) création pour « le plaisir de visiteurs venus d'ailleurs » (4) La gestion des parcs est une des compétences de l'Etat du fait de leur caractère imprescriptible, (5) le terme de « parc » souligne l'idée d'aires protégées formant des îles au milieu des terres exploitées sans limite. « *Le rêve du sauvage n'est que le renversement d'une volonté farouche de le vaincre, et d'exploiter et de domestiquer la nature pour le bienfait de l'homme moderne*. » (Dumoulin, 2003 : 119)

B - Etape 2 : Conservationnisme et sanctuarisation, les premières politiques de protection des espaces naturels

Au début du XXe, en France comme au Mexique, sont mises en place les premières politiques de protection des espaces naturels, souvent dans une logique de « *sanctuarisation* » venue des Etats Unis.

> « Le mouvement moderne de protection de la nature se constitue institutionnellement au XIXème siècle aux États-Unis pour se développer ensuite rapidement en une problématique et des mises en œuvre qui se multiplient et diffusent à l'échelle mondiale, avec en particulier la création sur tous les continents de nombreux parcs nationaux. » (Charles, 2008)

En effet, de mesures éparses on passe à la mise en place de cadres juridiques construits sur des objectifs de protection « *forts* ». Les premiers « ingrédients » de politiques publiques émergentes sont là, objectif, hypothèse causale, hypothèse d'intervention, instruments. L'hypothèse causale de la définition du problème de la conservation des espaces naturels, est que les activités humaines sont à l'origine de la dégradation des espaces naturels. L'hypothèse d'intervention est donc l'exclusion de ces activités humaines des espaces naturels pour assurer leur conservation. C'est ainsi que la logique de la « *sanctuarisation* » se met en place au sein des politiques publiques, principalement sur le modèle des Parcs Nationaux Nord Américains. C'est cette approche qui va servir de base à la formulation et à la mise en œuvre de la politique des Parcs Nationaux Mexicains et dans une certaine mesure à la politique des sites et monuments naturels, puis des Parcs et réserves en France. Cependant, cette sanctuarisation, si elle est affichée, n'en demeure pas moins difficile, tant dans la traduction en actions que dans les faits. D'autre part, comme nous le verrons, pour la France, cette logique est difficile à mettre en œuvre, du fait des caractéristiques mêmes des espaces naturels qui sont plus le résultat de la co-évolution entre nature et société, que de l'absence d'activité humaine, a contrario du Mexique.

1 - Les premiers Parcs nationaux au Mexique (1917-1940)

S'appuyant sur les expériences américaines de développement des Parcs Nationaux, le Mexique révolutionnaire va entreprendre progressivement sa propre politique de Parcs Nationaux.

1.1 - La révolution de 1917 : un premier Parc national et un cadre conservationniste revisité

Avec la fin de la Révolution Mexicaine, M. A. de Quevedo voit ses aspirations en matière de conservation en bonne voie de réalisation. Il persuade alors les délégués de la convention

constitutionnelle, *los delegados a la convención constitucionalista*, d'inclure un point du programme conservationniste dans l'article 27 de la Constitution de 1917 : « *La nación siempre tendrá el derecho de imponer sobre la propiedad privada, las reglas que dicte el interés público y de reglamentar el uso de los elementos naturales, susceptibles de apropiación de modo de distribuir equitativamente la riqueza pública y salvaguardar su conservación.* »[87] (Simonian, 1999 : 103)

Cette clause de l'article 27 de la constitution de 1917 va être la base de la législation Mexicaine postrévolutionnaire en matière de conservation des espaces naturels. (Simonian, 1999 : 103)

Ainsi, les politiques de planification du territoire et de protection de l'environnement s'appuient au Mexique sur les principes de propriété sociale et de limitation de l'exploitation des ressources naturelles édictés dans l'article 27 de la nouvelle constitution mexicaine. Cet article fut réformé par la suite à de nombreuses reprises.

Dans le même temps, M. A. de Quevedo, convainc le président Venustiano Carranza, d'établir le premier Parc National du Mexique : "*El Desierto de los Leones*". Cette réserve nationale qui avait comme objet premier de protéger les sources d'eau qui alimentent la ville de Mexico, se voit ainsi, en 1917, désignée par décret présidentiel comme le premier parc national du Mexique pour « *el valor intangible de un paisaje escénico y consigna el interés histórico de ruinas coloniales ahí existentes, como elementos importantes para satisfacer la demanda recreativa de la población de la Cuidad de México*. » (Melo Gallegos, 2002 : 29). L

Cependant, il faudra attendre presque vingt ans pour que d'autres parcs nationaux soient décrétés.

S'il faut dresser un premier bilan des premières mesures de protection des espaces naturels mises en œuvre au Mexique au début du XXe, il faut bien comprendre qu'elles « *portent principalement sur les forêts, surtout celles qui sont proches des zones urbaines et sous climat tempéré; et, de manière très secondaire, sur la faune, contrairement aux cas africains ou asiatiques* » (Dumoulin, 2003 : 126), alors que le Mexique n'est pas sans forêt pluviale. Il faut aussi souligner dans le même temps, que l'argumentaire conservationniste mexicain « *s'appuient sur des diagnostics plus utilitaires, éloignés du spiritualisme des Etats-Unis* », ce qui n'en exclut pas « *l'influence des grandes organisations conservationnistes nord-américaines publiques et privées* », qui va se faire sentir assez tôt au Mexique, par des « *échanges d'informations* », des « *recherches scientifiques* » et par les « *premières sollicitations discrètes au gouvernement pour la conservation d'espèces rares* » (Dumoulin, 2003 : 127). Alors que, ce que l'on peut appeler, le « *mouvement conservationniste mondial* », s'intéresse plus particulièrement, sous l'influence de zoologiste et d'ornithologistes, à « la grande faune africaine »; au Mexique, l'intérêt des conservationnistes se porte sur les forêts, la législation sur la faune étant alors négligée.

---

[87] « *La nation aura toujours le droit d'imposer sur la propriété privée les règles que dicte l'intérêt public et de réglementer l'usage des ressources naturelles susceptibles d'appropriation, de manière à distribuer équitablement la richesse publique et de permettre sa conservation* » (traduction Dumoulin, 2003 : 126)

1.2 - Une politique de parc national pour le Mexique : vision en termes de bien commun

La première *Ley Forestal* depuis la révolution est adoptée en 1926, celle-ci encadre entre autre chose la création des parcs nationaux. On voit clairement, là encore, le lien qui existe entre la gestion des forêts et la protection des espaces naturels. Cependant, les effets de cette loi ne sont pas marquants, mise à part la désignation de quelques zones forestières protégées.

> « C'est grâce également au "lobbying" de M. A. de Quevedo que la première loi pour la « gestion rationnelle des forêts » est votée en 1926 sous le mandat de Plutarque Calles, loi qui restera longtemps en vigueur mais sans effet évident, à l'égal des première lois pour la protection de la faune. » (Dumoulin, 2003 : 126)

Il faut attendre 1935, et le mandat présidentiel de Lázaro Cárdenas, pour que soit réactivé l'instrument « parc national ». Ainsi, sur la période de 1935 à 1940[88], sous l'impulsion des Etats-Unis et en application de l'article 27 de la constitution Mexicaine de 1917, et de l'article 41 de la *Ley Forestal* sont décrétés 40 parcs nationaux[89] pour une surface d'environ 655 600 ha (Tableau 11 ; Melo Gallegos, 2002 : 30).

> « Como Franklin D. Roosevelt (1933-1945), su contraparte en los Estados Unidos, el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) convirtió a la conservación de los recursos naturales en una de las más importantes prioridades de su administración. » (Simonian, 1999 : 109)

En effet, l'Administration Cárdenas préoccupée d'une part par les questions économiques, et d'autre part par la nécessité de protéger l'environnement et sous l'influence de Quevero à mis en place des actions notamment dans les domaines agraires, forestiers mais aussi environnementaux.

---

[88] Lázaro Cárdenas fut par ailleurs gouverneur de l'Etat du Michoacán (1928-1934) et fut le *vocal ejecutivo de le Comsion de la Cuenca Tepalcatepec* de 1947 à 1960.

[89] Qui par extension constitue approximativement les trois quarts de l'actuel *sistema de parques nacionales de México* (Simonian, 1999 : 118)

Tableau 11 : Parcs nationaux mexicains de 1917 à 1940 (Simonian, 1999)

Parques nacionales de México

Parques	Ubicación	Fecha del decreto	Hectáreas
1. Desierto de los Leones	Distrito Federal	1917	1,867
2. El Chico	Hidalgo	1922	2,739
3. Iztaccíhuatl-Popocatépetl	México, Puebla y Morelos	1935	25,679
4. Nevado de Toluca	México	1936	51,100
5. Volcán Nevado de Colima	Colima y Jalisco	1936	22,200
6. Cerro de Garnica	Michoacán	1936	968
7. Los Mármoles	Hidalgo	1936	23,150
8. Cumbres del Ajusco	Distrito Federal	1936	920
9. El Gogorrón	San Luis Potosí	1936	25,000
10. El Potosí	San Luis Potosí	1936	2,000
11. Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla	Estado de México y Distrito Federal	1936	1,750
12. Lagunas de Zempoala	Morelos y Estado de México	1936	4,669
13. Pico de Orizaba	Veracruz y Puebla	1937	19,750
14. El Tepeyac	Distrito Federal	1937	302
15. El Tepozteco	Morelos y Distrito Federal	1937	24,000
16. Zoquiapan y Anexas	México y Puebla	1937	19,418
17. Cofre de Perote	Veracruz	1937	11,700
18. Lagunas de Chacahua	Oaxaca	1937	14,187
19. Molino de Flores Netzahualcóyotl	México	1937	55
20. Benito Juárez	Oaxaca	1937	2,737
21. Cañón del Río Blanco	Veracruz	1938	55,690
22. Los Remedios	México	1938	400
23. Cerro de la Estrella	Distrito Federal	1938	1,100
24. El Sabinal	Nuevo León	1938	8
25. La Malinche o Metlalcueyatl	Puebla y Tlaxcala	1938	45,711
26. Insurgente José María Morelos y Pavón	Michoacán	1939	1,813
27. Sacromonte	México	1939	45
28. Cumbres de Monterrey	Nuevo León	1939	246,500
29. Cumbres de Majalca	Chihuahua	1939	4,772
30. Balneario Los Novillos	Coahuila	1940	42
31. Pico de Tancítaro	Michoacán	1940	29,316
32. Bosencheve	México y Michoacán	1940	15,000

Ainsi, l'administration de Cárdenas, dans la vision économique du « *lo pequeño es hermoso* », *ce qui est petit est beau*, a mis en place le plus grand programme de réforme agraire de l'histoire du Mexique. Dans le cadre de cette politique de « socialisme agraire » sont mis en place des projets d'irrigation pour les petits agriculteurs, et des industries rurales et des coopératives de pêche et de sylviculture sont créées (Simonian, 1999 : 111).

Dans le même temps, pour répondre à la dégradation des sols à cause de l'érosion[90] et afin de limiter la déforestation, l'administration de Cárdenas, poursuit la politique de mise en place de zone forestière protégée[91], mise en œuvre dans les années 20. Il développe la politique des parcs nationaux, étend les objectifs de la politique de protection de la nature à la protection de la faune et de la flore, à la recherche scientifique et à l'éduction.

[90] Même si, le Mexique, n'a pas connu les nuages de poussières, le *Dust Bowl* (bol de poussière) qu'a connu le Middle West américain dans les années 20-30, dont on peut retrouver une belle illustration dans le célèbre roman de John Steinbek, « *Les Raisins de la Colère* ».

[91] « *Para conservar los bosques y los suelos de México, la administración Cárdenas creó reservas forestales y zonas forestales protegidas*. » (Simonian, 1999 : 109)

> « Cárdenas dio instrucciones al Departamento Forestal, de Caza y Pesca de conservar los bosques de México, reforestar las áreas devastadas, crear viveros de árboles, administrar los parques nacionales, proteger la flora y la fauna de la nación, y estimular la investigación científica y la educación ».(Simonian, 1999 : 112)

Cependant, on peut difficilement parler de « *secteur de politique publique* » avant 1940 (voir beaucoup plus tard), car les « *moyens institutionnels et financiers* » ne sont pas en adéquation avec « *le contenu symbolique* » (Dumoulin, 2003 : 112) des intentions affichées en matière de protection de la nature. A partir de 1940, prenant la suite d'une volonté politique forte, une organisation administrative est mise en place. De nombreuses réorganisations institutionnelles sont décidées dans les instances gestionnaires des parcs. Cependant, ces différentes directions, sont toujours rattachées au ministère chargé de l'agriculture. (Melo Gallegos, 2002 : 30)

A l'instar d'autres pays européens, comme la Suisse (*Cf.* Gerber, 2005), la France met en place, sur des bases esthétiques, une politique de protection de petits espaces, objets ponctuels remarquables.

2 - Une politique de protection d'objets remarquables en France (1906-1957)

Sur les bases établies par la politique de protection des monuments historiques de la fin du XIXe, est mise en place une politique de protection des sites et monuments naturels. En effet, en 1906, une première loi sur la protection des sites et monuments naturels est adoptée afin de compléter le dispositif de protection des sites et monuments historiques[92] mis en place tout au long du XIXe siècle.

2.1 - Une première loi « sites et monuments naturels » en 1906

Ce glissement s'est effectué à la fin du XIXe, les outils de protection des monuments historiques vont ainsi être adaptés aux monuments naturels.

La Loi du 21 avril 1906 sur « *la protection des sites et des monuments naturels de caractère artistique* » fait des espaces naturels via la notion de « *site pittoresque* »[93], un objet de protection. La loi de 1906 se calque sur le même principe de protection que la loi de 1887 en l'adaptant pour les lieux pittoresques, c'est-à-dire la mise en place de servitudes publiques. Ces servitudes limitent

[92] La protection des monuments historiques adopte une portée légale avec le vote d'une première loi en 1887.
[93] Aucune définition n'en est donnée dans la loi de 1906, comme dans la loi de 1930.

l'exercice des droits de propriété dans le sens où toute « *modification* » du site sans autorisation préalable avec l'administration est interdite.

Ainsi, la mise en place de ces premières mesures juridiques de préservation se base sur l'utilisation d'un droit d'intervention, « *c'est-à-dire la possibilité pour l'État d'intervenir en limitant le droit de propriété au profit de l'intérêt public* » (Dumont-Fillon, 2002; Audrerie, 1997 : 13). Cette loi est une illustration du principe de limitation de l'exercice des droits de propriété pour l'intérêt collectif. Toutefois, bien que des dispositions soient présentes pour imposer un classement à un propriétaire, la procédure privilégiée dès cette époque est le classement amiable si le site se trouve sur une propriété privée. En effet, les dispositions de cette loi à l'instar de la loi de 1887, si elle augmente les pouvoirs de l'Etat, elle limite toutefois son intervention aux propriétés publiques. Eventuellement avec l'accord des propriétaires, des monuments privés peuvent être classés au nom de l'intérêt national. L'accord du propriétaire est donc indispensable. En effet, l'absence d'inscription préalable qui a pour effet de geler le site pendant la période de négociation, rend cette loi difficilement applicable en cas d'opposition des propriétaires : « Les propriétaires pouvaient alors sans risque se dépêcher de le dégrader pour éviter le classement. » (Barraqué, 1985 : 16)

L'autre aspect qui limite l'efficacité de cette loi, est l'oubli de prévoir une autorisation des Beaux-Arts (administration chargée de la mise en œuvre de cette loi) en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique par l'administration des Ponts et Chaussées ou par les compagnies d'électricité. D'ailleurs, la traversée de lignes électriques n'est pas soumise non plus à autorisation. « *Bref, on avait tant bataillé autour du droit ou de l'abus du droit des propriétaires que l'on avait oublié les « dangers externes », y compris l'affichage publicitaire* » (Barraqué, 1985 : 17)

Cette inefficacité juridique s'est confirmée dans les faits selon J. Astie (1912 *in* Barraqué 1985 : 18), part le faible nombre de classements, 93 en 1911 le plus souvent de faible surface. Cet auteur résume les causes de ce manque d'efficacité : « *les propriétaires privés n'y ont aucun intérêt. De surcroît, contrairement aux monuments historiques, les sites sont souvent partagés en de nombreuses propriétés enchevêtrées dans le parcellaire rural. Les formalités de classement sont souvent mal remplies, ce qui les fait annuler ou retarder.* » (Barraqué 1985 : 18)

Avec la fin de la première guerre mondiale, et le gel des débats en matière de protection de la nature qui en découle de fait, commence un mouvement de remise en cause, ou plutôt de limitation des droits de propriété jusqu'alors dominant en droit. Une série de « *lois de 1918 sur l'expropriation par zone et de 1919 sur les plans d'aménagement restreignaient un peu plus le droit de propriété.* » (Barraqué 1985 : 20) Parallèlement, un glissement de sens commence à s'opérer en matière de site. En effet, à côté du courant traditionnel défendant l'esthétique des sites va se développer un nouveau courant sous l'influence américaine, qui considère la nature d'un point de vue plus naturaliste, la protection de celle-ci étant aussi la protection des animaux et des végétaux rares, mais aussi des formations géologiques intéressantes. Quelques projets de lois sont

déposés en ce sens, mais c'est surtout dans les colonies que va être mis en place ce type de protection, avec la création de parcs nationaux en Algérie (10) et en antarctique (1), de réserves de chasse et de pêche en Afrique ou en Cochinchine. Les colonies furent de véritables lieux d'expérimentation pour ce nouveau type de protection (Barraqué 1985 : 20). Ces premiers parcs créés par la France, non pas en métropole, mais dans leurs empires coloniaux, avaient des motivations assez proches de celles qui avaient été à l'origine des parcs aux Etats-Unis (Descola, 2008) Toutefois, en France métropolitaine, à l'initiative de l'administration des Eaux et Forêts, le premier Parc national français est créé en 1913 : le Parc national de la Bérarde. Celui-ci sera agrandi en 1923-1924, et prendra le nom de Parc national du Pelvoux[94] (Lepart & Marty, 2006).

En France métropolitaine, ces mesures de protection ne vont dans un premier temps concerner principalement que des objets ponctuels, des monuments naturels de faible surface. Cet aspect s'explique par le fait que ces premières dispositions trouvent leur origine dans les mesures de protections des monuments historiques.

> « (…) à l'équivalent du bâti telle qu'une église ou d'une maison, apparaissait une fraction du paysage bien délimitée, un rocher ou un arbre par exemple » (Dumont-Fillon, 2002 : 26)

2.2 - La loi de 1930, renforcement de la protection des sites et monuments naturels

La première loi sur les sites, se voit reformée, son champ élargi, sa procédure renforcée par la loi du 2 mai 1930 sur « *la protection des site*s *et des monuments naturels de caractère artistique*, *historique, scientifique, légendaire ou pittoresque* ». Cette nouvelle loi compte pratiquement les mêmes modifications que la loi de 1913 vis-à-vis de celle de 1887, relative à la protection des monuments historiques. La loi de 1930, renforce ainsi les capacités de l'Etat en matière de protection avec notamment la centralisation de la procédure en matière d'expropriation des sites classés, la possibilité d'une inscription préalable à l'inventaire des sites interdisant tous travaux au propriétaire, la possibilité de mise en place de zones de protection autour des sites classés, la mise en place de sanctions, etc.

Ce qui paraît intéressant, par ailleurs ce sont les évolutions du champ d'action de cette politique. Ainsi, de critères purement esthétiques, progressivement vont apparaître des critères historiques, scientifiques etc.

La loi du 2 mai 1930 continue dans un premier temps à mettre en place des protections sur des monuments naturels de faible surface, à l'image d'un monument historique. Par la suite, elle s'applique à de plus vastes espaces. « *Il ne s'agit plus d'éléments disjoints (arbres, etc.) mais*

[94] Le PN du Pelvoux deviendra en1973Parc national des Écrins.

d'une prise en compte des points de vue et de l'espace. Dans ce sens, pittoresque devient synonyme de paysager. » (Dumont-Fillon, 2002)

Cette loi basée sur le principe de la servitude non compensée[95] (non indemnisée) permet le classement d'éléments, d'espaces particuliers. Elle prévoit que celui-ci peut être demandé par toute personne physique ou morale. Elle offre alors deux possibilités, le « *classement amiable* » et le « *classement d'office* » (désaccord du propriétaire). En ce qui concerne le classement amiable, un arrêté ministériel est pris après une enquête publique et le recueil des différents avis (propriétaires, commission départementale des sites, conseils municipaux, préfet). En cas de classement d'office le dossier passe devant la Commission supérieure des monuments naturels et des sites, et le classement fait l'objet d'un décret du Conseil d'État.

Ce classement a pour conséquence l'interdiction de toute modification de l'état du site *« sauf autorisation spéciale »*. Le site doit conserver son caractère d'origine (celui lors du classement). Cependant, ce principe de protection n'est pas sans poser problème pour les milieux naturels dont les caractéristiques évoluent de manière naturelle sur de longue période. Il est difficile d'interdire des modifications qui se font sans l'intervention de l'homme, ce qui rend la régulation incomplète. Le site peut ainsi devenir différent de « son état initial » sans que l'administration n'ait les moyens d'intervenir.

Cette loi renvoie à une conception « *fixiste* » de la nature issue de la vision en termes de monuments historiques. L'hypothèse d'intervention consiste à interdire toutes modifications, tous travaux pour protéger le site. Cependant, la nécessité d'un contrôle administratif important a conduit à des problèmes de mise en œuvre : implication de plusieurs départements administratifs avec des conceptions de la nature différentes, et ne communiquant pas nécessairement suffisamment entre eux. Ces problèmes de mise en œuvre sont liés au modèle d'organisation de l'administration d'Etat par filière qui sectorise, segmente l'administration et l'action de l'Etat. En matière de régulation des usages, cela conduit à l'ineffectivité des règles juridiques pourtant adoptées. Les règles juridiques ne sont souvent peu effectives, c'est-à-dire qu'elles n'agissent que de manière limitée sur les usages : mise en place de secteurs protégés difficiles, contrôles administratifs peu efficaces.

2.3 - Développement des conceptions naturalistes de la protection en France

Le mouvement naturaliste prend corps en France au XIXe siècle. Isidore Geoffroy Saint-Hilaire, professeur au Muséum national d'Histoire naturelle, titulaire de la chaire de zoologie des mammifères et des oiseaux fonde, en 1854, la Société Zoologique d'Acclimatation, ancêtre direct de la Société Nationale de Protection de la Nature (1960). Cette société va dans un premier temps,

[95] Le droit français ne prévoit pas de compensation financière liée à la mise en place de servitudes d'utilité publique sur la propriété privée.

comme son nom l'indique, chercher à acclimater des espèces animales exotiques utiles, tel le yack. Plus tard, son programme s'étend aux végétaux, l'amenant à se convertir en Société nationale d'acclimatation de France. En 1956, un an après avoir été reconnue d'utilité publique, forte de 1200 membres, elle va commencer à s'intéresser « *à des problèmes « hexagonaux » de protection de la nature : pollution des rivières, aménagement de cours d'eau (édification d'obstacles à la circulation des migrateurs, dragage et curages détruisant les frayères), excès de la pêche professionnelle, etc.* » (Raffin et Ricou *in* Cadoret, 1985 : 62)

A cette époque, la protection de la nature est alors fortement liée au milieu scientifique, au point qu'il est impossible d'en faire la distinction. « *En cette seconde moitié du XIXe, il n'y a pas de distinction entre science et protection de la nature* » (Raffin et Ricou *in* Cadoret, 1985 : 63). En effet, cette Société est composée à la fois de scientifiques reconnus et de personnalités politiques et littéraires.

Cette société à l'origine fondée dans une perspective d'acclimatation d'espèces exotiques, voit cette première préoccupation peu à peu laisser la place aux problèmes de protection au sens large. Au début du XXe siècle, une section spécialisée de la Société d'acclimatation se détache pour devenir la Ligue Française pour la Protection des Oiseaux. C'est elle qui sera, en France, à l'origine de la première réserve naturelle. Ainsi, en 1912-13, la Ligue Française pour la Protection des oiseaux, devenu LPO, fonde la réserve des Sept îles pour la protection d'une espèce d'oiseau menacée de disparition à cause d'une pression de chasse trop importante : le macareux moine.

En 1923, la société d'acclimatation et la Ligue Française pour la protection des Oiseaux[96], co-organisent à Paris, avec le Société pour la Protection des Paysages en France, le premier Congrès international pour la protection de la nature. (Raffin et Ricou *in* Cadoret, 1985 : 63)

Ce congrès a un certain nombre de conséquences (Raffin et Ricou *in* Cadoret, 1985 : 63) :

- Loi du 1er mai 1924 relative à la police de la Chasse en France
- Réglementation de la chasse dans les colonies de Cochinchine et d'Afrique Occidentale Française en 1925.
- Interdiction de l'usage de la dynamite et des explosifs pour la pêche en Nouvelle-Calédonie (1925)
- Création du parc national antarctique français en 1925 et de cinq parcs nationaux en Algérie entre 1923 et 1925.

Cependant, malgré l'importance des réussites dans les colonies, le mouvement naturaliste n'arrive pas à entraîner l'administration française dans une politique de protection de la nature en France métropolitaine. Ainsi, en 1927 lors de l'annonce de la création de la « *Réserve Zoologique et*

[96] La Ligue française de Protection des Oiseaux et Société d'acclimatation, ne se sépareront réellement qu'en 1964.

Botanique de Camargue » par L. Mangin, directeur du Muséum et président de la Société d'Acclimatation, celui-ci exhorte le Président de la République, Gaston Doumergue à la création des parcs nationaux en France. Cette demande restera lettre morte, ce qui pousse les associations à entrer dans une politique de maîtrise foncière (Raffin et Ricou *in* Cadoret, 1985 : 64). En effet, les associations qui ont mis en place les premières réserves naturelles, n'ont pas pu s'appuyer sur un statut juridique, alors inexistant, elles se sont donc assurées de la maîtrise foncière des sites afin d'en garantir la protection.

> « Article Premier. – Les territoires de la Réserve de Camargue, dans la mesure où la Société d'Acclimatation en a la jouissance, sont mis en « réserve intégrale ». » (Extrait du règlement intérieur de la Réserve de Camargue, 1930)

Après la Camargue, seront créées les Réserves de Néouvielle en 1935 et du Lauzanier en 1936. La société d'acclimatation sera aussi à l'origine d'un projet de loi avorté sur les parcs nationaux en 1937. Si, elle trouve une large écoute dans les milieux scientifiques, elle n'arrive pas à concrétiser son action d'un point de vue politique. Comme le souligne J-P. Raffin et G. Ricou (*in* Cadoret, 1985 : 64), cette difficulté trouve peut-être son explication dans le fait qu'elle ne s'est pas « *lancée dans un mouvement d'adhésion populaire à la différence de ce qui se passe dans d'autres pays occidentaux, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas ou en Suisse par exemple* ».

Ce n'est pourtant qu'en 1946 que le mot « *nature* » proprement dit apparaît dans la législation française, avec le décret 27 novembre 1946 portant création du Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN). Celui-ci est chargé de définir le futur statut des parcs nationaux et des réserves. (Périgord, 1996 : 53)

En 1948, les idées naturalistes se matérialisent au niveau international par la création de l'Union Internationale pour la Protection de la Nature, qui deviendra par la suite UICN, Union Internationale pour la Conservation de la Nature. Cette fédération d'associations internationales trouve son origine dans l'alliance des efforts de la Ligue suisse pour la Protection de la nature, de la Société d'acclimatation pour la France et surtout de l'UNESCO.

C'est un moment organisateur pour les politiques de protection de la nature tant sur le plan national qu'international. Jean-Claude Lefeuvre caractérise cette phase historique par trois grands points (Lefeuvre, 1990 : 35 *in* Chiappero, 1996 : 112) :

- une stratégie de protection des espèces qui constituent des ressources pour les hommes, comme les arbres ou le gibier.
- « *une stratégie élitiste de l'exceptionnel* », conduite par « *une minorité éclairée jugeant de la nécessité de préserver des zones de nature vierge, remarquables* »
- Les prémices d'une organisation supranationale, tendant à l'internationalisation des politiques de protection.

Ce renouveau dans la protection va se matérialiser pour la première fois par la réforme de 1957 de l'article 8 de la loi de 1930, plus de 10 ans après la création du CNPN. Le décret du 1er juillet 1957, instaure ainsi un statut juridique « réserve naturelle ». Cette première disposition est rapidement suivie en 1960 d'une législation « parc national » sur le modèle américain de la *Wilderness*, et des sanctuaires pour sa conservation.

En matière de régulation des usages, la sanctuarisation conduit à exclure d'une zone un certain nombre d'usage, et à fortement limiter les autres. De plus, il s'agissait aussi d'ouvrir ces espaces au tourisme.

Dans le même temps que se développent les conceptions « naturalistes » de la protection de la nature en France et plus largement dans le monde, au Mexique, la protection des espaces naturels va être quasiment abandonnée. Cette requalification et réorientation de la politique de protection se traduisent alors par le quasi-abandon de la politique des Parcs Nationaux au profit des politiques forestières et de conservation des sols, plus en phase avec les volontés de développement du pays.

3 - Abandon de la politique des parcs nationaux, retour de la gestion des ressources naturelles (1940 à 1970)

La politique de conservation de la nature au Mexique, après le mandat de Cardénas (1934-1940), est à l'abandon. Ainsi, comme le souligne Dumoulin (2003 : 159), il y a un contraste important entre la dynamique internationale et l'évolution mexicaine en la matière.

> « Au Mexique, dans le secteur officiel des parcs nationaux, les bureaux neufs restent vides et s'empoussièrent, et on finit par oublier la finalité de l'impulsion initiale. Au niveau international, les premières pousses du futur champ international s'affirment, avec toutefois de grandes différences suivant les continents. » (Dumoulin, 2003 : 159)

S'en suivent 40 ans de négligence dans le secteur des parcs nationaux, et du même coup une politique de protection de la nature inefficace et absente. Durant cette période, le Mexique subit une accélération de la détérioration de l'environnement, du fait du développement industriel, urbain et démographique. C'est une période de déclin de la conservation, « *declinación de la conservación* » (Simonian, 1999 : 137).

> « Durante los años cuarenta, México inició una era de rápido crecimiento demográfico, urbanización e industrialización que aceleró el deterioro del ambiente. Entre 1940 y 1970, la población de México creció explosivamente de veinte millones a cuarenta y ocho millones. Durante ese mismo período, el número de mexicanos que vivían en áreas urbanas, aumentó de cuatro a veinticuatro millones. Al mismo tiempo que se daban estos cambios demográficos, la contribución del sector industrial al producto nacional creció de 25 a 34%. La concentración

excesiva de gente y fábricas en la Ciudad de México y otras áreas urbanas culminó en problemas masivos de contaminación. » (Simonian, 1999 : 137).

Les problèmes environnementaux vont se multiplier durant cette période sans que soient prises les mesures nécessaires.

3.1 - Une politique de protection de la nature mexicaine devenue inexistante

Durant cette période la politique de protection de la nature, *stricto sensu* devient quasi inexistante. Les parcs nationaux, créés sous la présidence de Cárdenas, n'ont de valeur que sur le papier, il n'y a aucune exécution, aucune application des dispositions juridiques décrétées. On retrouve une situation similaire en ce qui concerne la flore et la faune et la politique de conservation de la forêt. Une ère de développement industriel et d''exploitation des ressources naturelles s'ouvre en cette fin des années 40.

3.1.1 - Les « Parcs de papier »

Les dynamiques et les perspectives engendrées par Miguel Angel de Quevedo et Lazaro Cárdenas se trouvent en difficulté à partir du milieu des années 1940 quant à la création et surtout à la gestion des Parcs nationaux, alors principal outil de la protection de la nature. Certains parleront de « *somnolence institutionnelle* » (Dumoulin, 2003 : 162 ; Vargas Marquez, 1984) pour évoquer le déficit de mise en œuvre de la politique des parcs nationaux à partir des années 1940. Le premier point révélateur de ce déficit réside dans la création de parcs ; Alors que 51 parcs sont créés sous l'ère Cárdenas, seulement 7 le sont entre 1940 et 1970 (Simonian, 1999). D'autre part, les parcs créés ne font l'objet pour la grande majorité, d'aucun effort de mise en œuvre : expropriation, plan de gestion, surveillance, etc. On parle alors de « *parcs de papier* » (Dumoulin, 2003 : 162). Le désintérêt pour cet instrument de protection exprime bien le reflet de cette somnolence. Si leur mise en œuvre est absente, le cadre juridique lui reste flou et confus, calquant sans réel effort d'adaptation la convention inter-américaine de 1942. Et cette situation va perdurer et perdure encore aujourd'hui.

« Jusqu'au milieu des années 90, la législation sur les parcs nationaux demeure donc floue, contradictoire et extrêmement dispersée dans ses sources : aucune personne, même fonctionnaire de l'administration chargée de leur gestion, ne peut en avoir une vue d'ensemble car il n'existe pas de compilation. Les déclarations officielles et les papiers administratifs révèlent le flou total des définitions et des appellations de ces zones et la méconnaissance des dates de création, de leur localisation et de leurs délimitations, ainsi que de la situation des ressources naturelles qu'elles contiennent. » (Dumoulin, 2003 : 163)

En effet, il existe encore aujourd'hui, malgré l'effort de clarification de la législation entamé à partir des années 90, un certain nombre de Parcs Nationaux mexicains qui ne font l'objet d'aucune

exécution des dispositions juridiques contenues dans leur décret datant pour la plupart d'avant le milieu des années 1940.

3.1.2 - Mouvement conservationniste international et politique mexicaine

Toutefois, il y a malgré tout, quelques exceptions, si la politique des parcs nationaux est en fait quasiment abandonnée durant cette période[97], le référentiel juridique connaît cependant « à cette époque un exceptionnel effort d'adaptation à la spécificité mexicaine qui s'effacera lors de l'intensification des pressions internationales à partir des années 1980 » (Dumoulin, 2003 : 161). En effet, sous le Présidence de Adolfo López Mateos (1958 à 1964) sont incorporés les principes de conservation prônés par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature. Cependant, si, au début des années 60, avec Enrique Beltrán, nommé sous-secrétaire en charge de la forêt et de la faune, « *les forêts sont perçues comme une ressource essentielle pour le développement national* » que « *seule une exploitation adéquate peut permettre leur conservation* » (Dumoulin, 2003 : 161), à partir de 1964, la politique de conservation de la nature est pourtant abandonnée au Mexique, cette politique a atteint son paroxysme entre 1970 et 1976.

> « A partir de 64, la administración federal abandona la política de conservación de la naturaleza en México. Esta situación se exacerba entre 1970 y 1976 cuando adicionalmente se sufrió un proceso de reversión » (INE, 2000)

Quelques temps après le mandat de Cárdenas, la volonté des Etats-Unis d'intensifier le processus d'exportation de leur modèle de protection en Amérique latine, s'affiche avec la « *Convención para la protección de la Flora, Fauna, y Bellezas escénicas naturales de los Países de América* »[98] présentée en 1940. Celle-ci est ratifiée par le Mexique en 1942. L'article premier de cette convention rappelle des définitions : *parques nacionales*, *reservas nacionales*, *monumentos naturales*, *reservas de regiones virgenes* et *aves migratorias.* Ces définitions, ainsi que les engagements en termes de protection et de conservation sont essentielles dans la diffusion du modèle conservationniste américain. Avec cette convention, le Mexique, théoriquement, s'engage à appliquer ces définitions, et notamment celle des parcs nationaux. Ces définitions s'appuient à la fois sur une approche naturaliste avec des listes d'espèces prioritaires, mais aussi sur une approche esthétique. Prenons l' exemple du cas des parcs nationnaux : « *la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor* » (Art 1). Toutefois, cette convention, et donc l'influence américaine n'a pas été suivie d'effet (Dumoulin, 2003 : 161)

---

[97] Même si l'on constate quelques classements en parc national de zone durant cette période, ceux-ci n'ont aucun effet en termes de protection de la nature (*cf.* infra)

[98] Convention pour la Protection de la Flore, de la Faune et des Beautés scéniques Naturelles des Pays d'Amérique

La contradiction entre la montée en puissance de l'influence du conservationnisme international au Mexique et la quasi-abscence de politiques publiques, permet de « *comprendre plus de 60 ans d'histoire de la conservation de la Nature au Mexique* ». (Dumoulin, 2003 : 161) En effet, l'influence américaine durant cette période, et du même coup, le « conservationnisme » international commence à se faire de plus en plus pressante au Mexique, cependant leur complète affirmation n'interviendra qu'à partir des années 1980.

Cet abandon a pour conséquence l'oubli, tant par les administrations que par les populations, des périmètres et des prescriptions qui y sont rattachées. L'effectivité de règles de protection des espaces naturels s'en trouvent grandement réduite.

Le Mexique abandonne toute politique « active » en matière de protection de la nature, des espaces naturels pour se concentrer sur le développement du pays et la gestion des ressources naturelles.

3.2 - Mise en place d'une politique de protection des sols contre l'érosion

Un changement de paradigme a lieu après le mandat de Cárdenas, qui voit la politique passer de la protection des zones naturelles contre les activités humaines à la limitation des impacts « environnementaux » de l'agriculture, principalement sur le problème important de l'érosion des sols.

Même si, sous la présidence de Manuel Avila Camacho (1940-46), il y a une certaine volonté de continuité avec les politiques agraires et conservationnistes de Cárdenas, l'équilibre que ce dernier a maintenu entre le développement des ressources à petite échelle dans le secteur traditionnel, et celui de l' agriculture et de l' industrie "modernes" est abandonné, en grande partie. La politique environnementale sous Camacho, va pour l'essentiel se concentrer sur la conservation des sols et de l'eau, avec dans un premier temps la création du département de la conservation des sols et de l'eau.

Avila Camacho au travers de rapports officiels et de voyages personnels, prend conscience du degré important d'érosion des sols au Mexique, dont la principale cause identifiée alors est la déforestation. Ainsi, à première vue, le reboisement semble nécessaire, particulièrement le long des bassins hydrauliques. Seulement, le déboisement n'est qu'une partie du problème de l'érosion des sols. En effet, jusqu'ici, la déforestation, était considérée comme la cause unique du problème de l'érosion des sols et la conservation des forêts, portée Miguel Angel de Quevedo, comme la seule politique possible. La politique mise en place par Avila Camacho a essayé d'étendre le domaine des efforts de conservation du sol au Mexique à l'agriculture, l'autre partie du problème.

Cette politique de lutte contre l'érosion des sols commence à se matérialiser avec la création du Département de Conservation du Sol (*Departamento de Conservación del Suelo)*, au sein de la

Commission Nationale d'Irrigation (*Comisión Nacional de Irrigación*). Ce sont des « conservationnistes » qui sont missionnés au sein de ce département du sol pour la prévention de l'érosion. Dans la perspective de mener efficacement cette politique furent créés, sur le modèle américain, des districts de conservation du sol.

> « Para llevar a cabo esta misión, el Departamento de Conservación del Suelo creó distritos de conservación del suelo, la misma unidad que se había creado en los Estados Unidos después del Dust Bowl. » (Simonian, 1999, 140)

L'initiation de cette politique de conservation aboutira en 1946 à l'adoption de la première loi de Conservation des sols et de l'eau.

> « En 1946 se promulgó en México la "Ley de conservación de suelo y agua", y poco después se creó la Dirección General de Conservación de Suelo y Agua. » (Becerra Moreno, 1998)

Cette législation envers le sol et l'eau fut la première de ce type, et fut le document de référence en ce domaine pendant plusieurs décennies (Simonian, 1999, 140 ; Dumoulin : 2003 : 160).

> « En 1946, Ávila Camacho logró que se promulgara una memorable ley de conservación de suelo y agua. La legislación fue la primera de su clase en México y se ha mantenido como el principal documento nacional sobre conservación del suelo y agua. » (Simonian, 1999 : 140)

Cette loi affirme l'intérêt public de la prévention de l'érosion des sols et des inondations. Pour cela, cette loi propose la diffusion de techniques de conservation auprès des agriculteurs, l'établissement d'aires de conservation, et enfin le développement d'éducation à la conservation (Simonian, 1999 : 140). Pour ce dernier, la loi prévoit la formation des agronomes mexicains en charge des sols dans les universités américaines. Là encore, comme dans la politique des parcs nationaux, l'influence américaine est prépondérante. (Simonian, 1999 : 140-141)

Dans les faits, malgré cette loi, Camacho inaugure une tendance qui va promouvoir l'expansion du secteur agricole et le développement du secteur industriel, le premier servant le second. Ainsi, la logique de cette politique est d'encourager les productions agricoles pour l'exportation afin de dégager des liquidités que le gouvernement pourrait utiliser pour acheter de l'équipement industriel à l'étranger, le but étant de casser la mécanique de dépendance du Mexique[99]. Ainsi, Ávila Camacho affirme que « *México debería buscar no ser un país exclusivamente industrial. Debería procurar, por el contrario, ser un país preeminentemente agrícola.* » (*in* Simonian, 1999 : 139).

[99] En effet, le Mexique, très peu concurrentiel vis-à-vis des pays industrialisés, était enfermé dans un cercle vicieux, qui le conduisait à importer des produits manufacturés à forte valeur ajoutée tout en exportant des produits, peu transformés, à faible valeur ajoutée. Le but des présidents à partir de Camacho fut d'industrialiser suffisamment le pays pour couvrir au moins ses besoins domestiques.

Par la suite ces incohérences entre politiques publiques vont se maintenir voir même s'accentuer. Entre l'affichage de la nécessité de mettre en œuvre des mesures de protection et l'action concrète de régulation des politiques publiques l'écart est souvent très important, et la cohérence une illusion. Ainsi, le président suivant, Miguel Alemán (1946-1952), commence par transférer la responsabilité de la protection des sols au Ministère de l'Agriculture (*Secretaría de Agricultura*), ce qui a pour effet d'évincer les conservationnistes de l'administration, ceux-ci poursuivent leurs actions au sein d'organisations non gouvernementales. La politique de protection des sols a des effets très importants sur les pratiques agricoles avec notamment l'introduction de la rotation des cultures, mais aussi dans l'occupation du sol, avec l'implantation d'arbres (vigne, noyer, pommier, etc.). Cette politique a affecte grandement les communautés paysannes dans de nombreuses régions du Mexique[100]. Cependant, avec le temps, les moyens consacrés à celle-ci, tout comme son efficacité se trouvent en baisse, marquant un essoufflement de cette politique.

Le discours, ou plutôt la « *rhétorique* » des gouvernements jusque dans les années 70 font de la protection des sols de la nation une nécessité impérieuse. Ainsi, en 1955, le président Adolfo Ruiz Cortines affirme que l'érosion du sol estt le grand ennemi du progrès économique du Mexique (Simonian, 1999 : 143). Toutefois, cette rhétorique ramenée à la diminution croissante des fonds publics mobilisés[101] pour la conservation de sols, montre à quel point il y a un écart entre le discours et l'action au Mexique durant cette période. Ce manque d'attention provoque le désarroi des agronomes en charge de la politique de protection des sols, surtout à un moment où l'augmentation de la population expose plus en plus de terres à l'érosion de. Quant au président suivant, Adolfo López Mateos (1958-1964), ne remet en rien en cause ce schéma. Du même coup, dans les faits, seulement 300.000 des 16 millions d'hectares de terres cultivées faisaient l'objet de techniques de lutte contre l'érosion des sols. (Simonian, 1999 : 143) Si durant présidence de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), l'application de pratiques de conservation de sol a concerné 240.000 autres hectares, la quantité de terre cultivable perdue par le phénomène d'érosion a atteint, elle, presque un million d'hectares, montrant en cela l'insuffisance de cette politique.

Ainsi, la rhétorique de « *la conservation des sols agricoles* », s'est perpétuée avec celle de la « *défense des intérêts des entreprises publiques* », apparue avec la politique forestière au début des années 40, « *durant plusieurs sextennats : Miguel Alemán (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines puis A. López Mateos (1958-1964).* » (Dumoulin, 2003 : 160-161)

---

[100] *Cf.* l'exemple du *Distrito de Saltillo* décrit par Simonian dans *La defensa de la tierra del Jaguar*, pp. 141-142

[101] Durant la présidence de Ruiz Cortines (1952-1958), le budget de la conservation des sols a diminué fortement, d'autant plus que la monnaie mexicaine a été dévaluée durant cette période de 33%. (Simonian, 1999 : 143)

3.3 - Une politique forestière : des changements de point de vue entre les présidents

Après le mandat de Cárdenas le référentiel de la politique forestière mexicaine change. D'une perspective conservationniste dans la droite ligne des préceptes de Quevedo, elle passe à une vue gestionnaire, beaucoup plus économique. Ce changement s'explique là encore par l'évolution des objectifs économiques du Mexique.

> « Las políticas forestales en las épocas posteriores a Cárdenas reflejaron las cambiantes actitudes hacia la conservación de los recursos y el uso de los mismos. Aunque reconocía el valor biológico de los bosques del país, la administración de Ávila Camacho enfatizaba la importancia de desarrollar prudente y eficientemente los recursos forestales de México para el progreso de la industria. » (Simonian, 1999 : 148)

De l'exploitation des forêts…

Ainsi, durant le mandat de Camacho une deuxième loi forestière est également adoptée (1942), celle-ci va instaurer des monopoles publics dans l'exploitation forestière des terres *Ejidales.*

L'administration d'Avila Camacho a créé une nouvelle entité, l'unité industrielle d'exploitation forestière, *la unidad industrial de explotación forestal,* dans la perspective d'approvisionnement en produits forestiers l'industrie, l'industrie minière, le secteur du transport, la construction, etc. Le but est alors de regrouper de petites propriétés limitrophes dans un ensemble avec un seul plan de gestion forestière, pour éliminer le développement irrationnel des forêts (division en petites propriétés), résultat des réformes agricoles depuis plus d'une vingtaine d'années (Simonian, 1999 : 149). L'activité des unités industrielles d'exploitation forestière se résumait à la recherche de rendement soutenu et au reboisement en fin d'exploitation, le but étant de garantir un approvisionnement continu et suffisant de produits forestiers. En contre partie l'Etat disposait d'instrument juridique pour interdire les ventes directes entre les propriétaires et les compagnies de bois.

Toutefois l'attribution de ces monopoles à des entreprises publiques ou parapubliques n'a pas fait l'objet d'une sélection soigneuse et par conséquent, la déforestation a continué à grands pas. (Simonian, 1999 : 149)

Quant à Miguel Alemán (1946-1952), il a adopté une attitude plus soigneuse quant à l'exploitation forestière. Pour lui, les zones forestières ne peuvent être déboisées pour des utilisations agricoles ou industrielles dans le seul cas où cela représente la meilleure utilisation qui peut être donnée à la terre. (Simonian, 1999 : 149) Durant son mandat un certain nombre de réserves forestières et de zones protégées a été décrété notamment dans les bassins hydrauliques (irrigation et énergie hydro-électrique). De plus, Miguel Alemán approuve en 1947 une nouvelle Loi Forestière qui est beaucoup plus dans l'esprit « *conservationniste* » des années de Cárdenas.

Cette loi établit l'intérêt public de la conservation de l'amélioration et de la repopulation des forêts au Mexique, et justifie cet intérêt pour de nombreuses raisons « utilitaires » notamment pour la lutte contre l'érosion des sols, le développement touristique, le fonctionnement des bassins hydrographiques (inondations, etc.), la dépollution de l'atmosphère et l'embellissement des villes, mais aussi la préservation du climat du Mexique ou encore préservation de l'habitat de la faune sauvage, etc. Cela rejoint ainsi le point de vue de M.A. Quevedo sur les multiples intérêts de la conservation des forêts.

> « Es de interés público la conservación, mejoramiento y repoblación forestal en el territorio nacional (...) » (Artículo 1, Ley Forestal 1947)

…à la protection des forêts

Cette loi est grandement modifiée, reformulée en janvier 1949, durant le sextennat d'Alemán. Cette réforme de la loi ne se contente plus d'établir l'intérêt de la nation pour la conservation des forêts, et de prévoir des mesures en relation, elle tend à organiser autour de l'objectif de préservation des forêts une politique publique. Ainsi, la formulation de l'article 1er est modifiée pour intégrer cette logique, ainsi elle définit l'objectif de la loi et sa justification.

> « La presente Ley tiene por objeto proteger y fomentar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación forestal y de los productos que de ella derivan, siendo de interés públic(...) » (Artículo 1, Ley Forestal 1947, modification du 10 janvier 1949)

Cette loi renforce aussi les obligations des compagnies publiques qui opèrent en unités industrielles d'exploitation forestière, comme par exemple la plantation de dix arbres pour chaque mètre cube de bois prélevé, etc. (Simonian, 1999 : 150)

Alemán reprend le même référentiel que Miguel Angel de Quevedo pour justifier sa politique de protection des richesses forestières. Il est ainsi à l'origine de la mise en place de mesures plus énergiques. Cependant, ne pouvant agir que dans les limites des ressources de politiques publiques dont il dispose (juridiquement, financièrement etc.), il cherche à associer les populations à la conservation des forêts: « *En particular, pedía a todos los ciudadanos plantar árboles en cada terreno disponible y respetar los límites que se habían fijado para el uso de los bosques* » (Simonian, 1999 : 150)

Toutefois, le développement de l'approche gestionnaire au détriment de l'approche « *conservationniste* » de la gestion des forêts entraîne des décisions allant à l'encontre même du développement « prudent » de l'exploitation des ressources forestières et donc de la protection des forêts. Ainsi, dans les années 50 le gouvernement de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) tout en reprochant aux paysans de dilapider les ressources forestières, a « *offert* » à des entreprises publiques de nombreuses concessions en zones protégées.

« El programa de obras públicas de Ruiz Cortines coincidió con una campaña forestal dirigida a disuadir a los campesinos de no usar dilapidadora e irracionalmente los bosques. » (Simonian, 1999 : 151)

La déforestation, notamment de la forêt tropicale est ainsi entamée. Ce mouvement déforestation va toucher tout d'abord les forêts des Etats du Tabasco et de Veracruz, puis la devenue célèbre Forêt Lacandon, *Selva Lacandona*, dans l'Etat du Chiapas, à la frontière avec le Guatemala.

Les mesures mises en place dans le but de gérer les ressources naturelles ont des impacts en termes de protection et d'usage des espaces naturels, même si les objectifs sont différents.

Si la politique mexicaine de protection des espaces naturels est abandonnée au profit d'une politique de gestion des ressources naturelles à partir des années 40, en France, l'approche « naturaliste » de la protection va s'imposer progressivement, sur le modèle « esthétique » comme modèle de protection. On observe qu'en France, l'approche « naturaliste » de la protection a mis du temps à s'institutionnaliser, mais à partir de 1957, en l'espace de quelques années, de nouveaux instruments de protection vont être créés et mis en œuvre.

4 - Protection de zones : de nouveaux instruments pour une politique de protection de la nature renforcée en France (1957-1970)

C'est au début des années 60 qu'est forgée la notion d'environnement sous l'influence américaine. C'est aussi durant cette période, que vont se renforcer de manière forte les dispositions en matière de protection de l'environnement. Ainsi, vont être créés de nouveaux outils de protection basés sur les nouveaux principes de la politique de protection de la nature. En effet, la possibilité laissée par le code civil dans l'article 544 d'encadrer par des lois de police administrative l'exercice de la propriété, va permettre la mise en place d'un droit de l'environnement et de politiques publiques de protection de l'environnement à partir de cette deuxième partie du XXe siècle.

4.1 - Un premier dispositif de protection des espaces naturels

Au cours des années 60 se développe un premier dispositif de protection des espaces naturels qui s'articule essentiellement autour de 3 qualifications juridiques : Réserve naturelle, Parcs nationaux, Parcs naturels régionaux (*Cf.* Tableau 12).

Tableau 12 : Dispositif de protection des espaces naturels à partir des années 60

	Espaces visés	Protection
Réserve naturelle	Espaces naturels restreints	Réglementaire de type sanctuaire
Parcs nationaux	Espaces naturels peu habités	Réglementaire de type sanctuaire
Parcs naturels régionaux	Espaces ruraux habités	Contractuelle de type intégrée

4.2 - Les réserves naturelles, des zones naturelles restreintes

La création des réserves naturelles par l'ajout en 1957 d'un article 8bis à la loi de 1930 constitue une évolution indéniable dans la conception de la nature au niveau administratif et juridique. En effet, jusqu'alors, le point de vue adopté était essentiellement esthétique, voire culturel (historique et légendaire), la dimension scientifique n'était pas reconnue, en la matière, par le législateur. Cette valeur scientifique, prônée par certains défenseurs de la nature depuis le début du siècle, correspondait à la faune et la flore, voire au milieu.

> « L'article 8bis montre à notre avis clairement l'évolution des courants de pensée relatifs au paysage que nous venons d'évoquer : à la protection de perspectives esthétiques (art) s'élargit à celle de milieux écologiques (science). » (Barraqué, 1985 :36)

L'émergence du critère scientifique dans la législation marque une évolution, même si celle-ci s'effectue sans changement structurel dans l'action administrative. Ainsi, la procédure de classement en réserve naturelle était de la compétence de l'administration des Beaux-Arts, même si, le ministère de l'agriculture était appelé à donner son avis sur ce classement (Barraqué, 1985 :36-37)

4.3 - Les parcs nationaux, de grands espaces naturels peu anthropisés

La France instaure assez tardivement un politique de parcs nationaux avec la loi du 22 juillet 1960 et le décret du Conseil d'Etat du 31 octobre 1961 qui créent les parcs nationaux. Ceux-ci ont pour objectif de protéger de vastes espaces des interventions humaines, afin de préserver la faune, la flore, le sous-sol, l'atmosphère, les eaux, et en général le milieu naturel, à l'instar du modèle américain. Cependant, bénéficiant de l'expérience acquise à l'étranger, la France adopte une conception originale des parcs nationaux avec la possibilité de mettre en place une zone périphérique ou zone tampon autour d'un parc. (Point *in* Barraqué & Theys, 1998 : 235) Ces zones sont conçues dans l'objectif de « *permettre un ensemble de réalisations et d'améliorations d'ordre social, économique et culturel, tout en rendant plus efficace la protection de la nature dans le parc* » (Art. 3 de la Loi du 22 juillet 1960).

Ainsi, la création des parcs nationaux correspondait à une « volonté nouvelle de préserver des milieux naturels entiers à des fins scientifiques, éducatives, et biologiques, sans que soient pour autant perdues de vue les exigences de développement local, en particulier au moment où la croissance d'une France urbaine conduisait à s'interroger dans le cadre de l'aménagement du territoire sur les déséquilibres et les inégalités produits par un développement incontrôlé. » (Duran, in Barraqué et Theys, 1998 : 259)

Le premier parc, la Vanoise, est créé dans la foulée par décret le 6 juillet 1963, rapidement suivi de Port-Cros le 14 décembre 1963. Les suivants sont, les Pyrénées en 1967, les Cévennes en 1970,

les Ecrins en 1973, le Mercantour en 1979. Ces parcs sont en grande majorité initialement (excepté Port-Cros) des parcs montagnards, et principalement de haute montagne. Cinq de ces six parcs métropolitains sont dotés d'une zone périphérique. Sous ce régime, un dernier parc, est créé en 1989 en Outre Mer, la Guadeloupe.

Les Parcs nationaux sont à leur création l'archétype d'une action publique de type *Top Down*, par laquelle l'Etat central incarné en 1960 par le ministère de l'agriculture et depuis 1971 par le ministère chargé de l'environnement, confie à une administration de caractère bureaucratique la gestion de la zone centrale. Progressivement, suite à des conflits et des problèmes d'usage (Point *in* Barraqué & Theys, 1998 : 235-255), notamment en zone périphérique, la posture de la gestion des parcs va progressivement glisser vers le système de l'administration partenariale, d'un Etat-tuteur vers un Etat-partenaire (Duran, *in* Barraqué & Theys, 1998 : 257). En effet, l'institution française des parcs nationaux sous la forme d'établissements publics nationaux, réalise un habile compromis entre « négociation et organisation, entre autorité de l'Etat et participation démocratique, par l'intégration dans une institution unique de l'ensemble des parties prenantes à la gestion d'un territoire donné. » (Duran, *in* Barraqué & Theys, 1998 : 259). Si les Parcs nationaux relèvent toujours en matière de protection de la nature de la « théorie de la contrainte », ceci n'exclut pas « la recherche active d'un consentement » (Duran, *in* Barraqué & Theys, 1998 : 259)

4.4 - Les parcs naturels régionaux, entre protection, aménagement et développement : logique de la conciliation et voie contractuelle[102]

A durant la même période qui voit la création des premiers Parcs nationaux, des réflexions sont menées pour imaginer des Parcs moins contraignants. En effet, les parcs nationaux, par essence, renvoient à des espaces naturels, où l'homme est peu présent, ce qui ne correspond, en France, et plus largement en Europe de l'Ouest, à de maigres espaces. Il faut donc, un instrument de protection moins « *fort* » pour les zones rurales. En ce sens, en 1964, une mission est mandatée par le Ministre de l'Agriculture, Edgar Pisani, et la DATAR pour travailler sur un modèle de Parc adapté aux territoires ruraux habités, au patrimoine naturel et culturel remarquable.

C'est à la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et à l'initiative d'Olivier Guichard qu'est née l'idée des parcs naturels régionaux (Dumont-Fillon, 2002). Cette idée a cheminé pendant « une dizaine d'années dans les cercles du pouvoir avant de prendre définitivement forme » (Charles & *al.*, 2008). L'idée de création de

[102] Pour plus de détails sur la création des Parcs naturels régionaux cf. Charles Lionel (coodr.), Baron-Yellès Nacima, Kalaora Bernard, Michel Charlotte, Lajarge Romain (coll.), 2008, *Protection de la nature, territoires et développement durable Les usages sociaux du développement durable dans les contextes locaux : le cas des parcs nationaux, des Parcs naturels régionaux, des réserves naturelles et du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CERL). Entre rhétoriques et pratiques*. Rapport final, Programme de recherche Politique territoriale et développement durable, mai 2008

parcs naturels régionaux a été formulée au sein de la DATAR pour répondre à des questions d'ordre territorial comme :

> « - la reconversion de vieilles régions industrielles comme le Nord Pas de Calais, reconversion nécessitant de requalifier le paysage pour attirer de nouvelles activités et donnant l'occasion d'offrir des espaces verts de détente dans les zones les plus densément peuplées;
>
> - la maîtrise de la crise urbaine et métropolitaine qui rend nécessaire l'aménagement à quelque distance du centre ville des espaces de services et d'accueil du public, des terrains verts, des zones ludiques, des parcs forestiers : c'est dans ce contexte qu'est rédigé dès le 26 juin 1959 un décret de création de " périmètres sensibles " intervenant en priorité sur le littoral des Alpes Maritimes.
>
> - la nécessité de protéger certaines zones naturelles, mais selon des formules administratives et juridiques plus souples que celles relatives à la création de Parcs nationaux. » (Charles & al., 2008)

En 1963, les 26 et 27 novembre, un débat parlementaire sur ces questions est organisé. C'est la première apparition officielle du vocable de Parcs régionaux qui ne sont pas encore « naturels ». En 1964, un avant-projet de décret relatif à la création "des Parcs Régionaux" est rédigé par la DATAR. En même temps que les hauts fonctionnaires travaillent « concrètement » sur les parcs naturels régionaux, sur leur localisation et leur régime juridique, ils organisent des journées de réflexion en 1966 à Lurs-en-Provence.

Ainsi, du 25 au 30 septembre 1966 à Lurs-en-Provence à l'initiative de la DATAR se réunit, pour réfléchir sur une nouvelle formule de « Parc », un groupe de travail associant une centaine de personnalités, architectes, naturalistes, aménageurs, ministres, fonctionnaires, responsables d'associations, etc. Ce groupe de travail va mettre en commun les réflexions sur le sujet pour proposer le modèle "Parc naturel régional".

> « Deux thématiques se détachent de ce colloque. La première interroge la relation triangulaire entre homme, paysage et environnement, et précise la vision humaine de la nature défendue à l'époque par des anthropologues structuralistes, par des sociologues, par des géographes. En ressort l'image braudélienne d'une France rurale vue comme harmonie parfaite entre une civilisation matérielle et un cadre physique. C'est la synthèse d'une nature (cultivée, humanisée), d'une culture (saisie par ses traits architecturaux) et d'un paysage rural qui forme un tout identitaire, frappé du sceau de l'authenticité. Cette approche humaniste et socio-centrée justifie une politique de protection garantie par l'Etat, sous la forme d'un parc naturel régional. » (Charles & al., 2008)

Quelques mois plus tard, le 1er mars 1967, un décret institue les Parcs naturels régionaux. Ainsi, peut être classé en Parc naturel régional « *de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes* » pour son « *intérêt particulier par la qualité de son patrimoine naturel et culturel, pour la détente, le repos des hommes et le tourisme, qu'il importe de protéger et d'organiser* ». Bien que qualifié alors par le Conseil d'Etat de droit « gazeux », ce décret constitue une réelle innovation du point de vue juridique, mais aussi, un réel renversement des conceptions de la protection, il ne s'agit plus de protéger un espace vierge des menaces d'origine humaine, mais bien de proposer un modèle d'« *améangement-protection* ». En effet, le parc naturel régional, est avant tout un outil

qui concilie aménagement du territoire et protection de la nature. S'il ne crée pas de servitudes particulières (règlement), contrairement aux parcs nationaux et aux réserves naturelles, , il constitue néanmoins un outil de protection de la nature, basé sur la mise en cohérence et la coordination des politiques publiques au niveau local, mais aussi et surtout sur l'expérimentation de nouvelles formes d'action publique, principalement contractuelles.

> « Le parc régional doit assurer la conjonction de plusieurs objectifs : protection des sites, détente des citadins dans le calme et le silence, mais aussi promotion culturelle qui doit être un élément fondamental de ces parcs. Le Parc Naturel Régional doit reposer sur le maintien des activités traditionnelles existantes et servir par là même la promotion de l'économie rurale. Le parc régional doit être à l'origine et dans son fonctionnement, l'œuvre de l'initiative locale à laquelle l'Etat apporte son concours lorsque la création du parc correspond à la définition de la politique nationale d'aménagement du territoire » (Charles & al., 2008)

Dans un premier temps, les PNR sont créés avec trois objectifs : créer des zones de détente près des grandes métropoles d'équilibre; animer les secteurs ruraux en difficulté ; trouver des possibilités nouvelles de mise en valeur des richesses naturelles et culturelles, de la préservation de la flore, de la faune, des paysages. Le premier et le second vont ainsi entraîner une double dynamique dans cette création. Un premier type de PNR va ainsi voir le jour en périphérie des grandes agglomérations, à l'instar du premier Parc naturel régional de Saint-Amand-Raismes, créé en 1968 sur 12 000 hectares aux portes de l'agglomération Lilloise. Un deuxième type de PNR va être aussi mis en place, plutôt dans des zones rurales en difficulté économique, en « dévitalisation », comme le deuxième PNR d'Armorique créé en 1969 sur 65 000 ha de territoires ruraux en déprise, au centre du Finistère. La création du Ministère de l'environnement en 1971, prend à la suite de la DATAR la responsabilité des PNR. Robert Poujade, alors ministre de l'environnement qualifie les PNR « *d'outils d'aménagement fin du territoire* », formule qui sera largement reprise par la suite.

La création de nouveaux PNR va être très rapide, puisque en 1973 10 PNR sont déjà créés, Ils seront 20 en 1977. Cette dynamique est fortement liée à la forte participation financière de l'Etat dans le fonctionnement des PNR. Dans le même temps, au niveau national (1971) et européen (1973), les parcs s'organisent en fédération.

Si les Parcs naturels régionaux ne sont pas conçus comme des qualifications juridiques de l'espace – dans le sens qu'ils ne correspondent pas à des règlements imposables au tiers– ils vont mettre en œuvre des politiques et des instruments contractuels pour agir sur les usages de l'espace dans une optique de protection de la nature.

C'est aussi à cette époque qu'émerge la notion d'environnement dans la sphère publique et politique. Cette notion va conduire à la reformulation, à partir des années 70, des politiques de protection des espaces naturels en France et au Mexique.

C - Etape 3 : Emergence de l'environnement comme référentiel d'action publique : intégration et développement des politiques environnementales

A partir des années 70, dans une dynamique internationale de renforcement de la protection de l'environnement, en France comme au Mexique, les politiques publiques d'environnement vont s'autonomiser et se renforcer (multiplication des règles et augmentation des ressources financières, cognitives, humaines, etc.).

Il est toujours délicat d'aborder le changement qui s'est effectué à partir des années 70 au sein des politiques publiques à partir de la conceptualisation de l'environnement. En effet, la question de l'environnement comme paradigme est éminemment complexe et sujet à controverse tant d'un point de vue de la portée de cette question, à l'image du livre de Luc Ferry, « *Le nouvel âge écologique* », que de sa formulation (*Cf.* Kalaora, 1998).

Toutefois, nous pouvons relativement situer un changement profond, tant en France qu'au Mexique à partir de la fin des années 60 et surtout au début des années 70. Ce changement se caractérise essentiellement par un élargissement et une intégration de plus en plus grande des politiques qui visent à réduire les effets des activités humaines sur les ressources et biens naturels, pour constituer un secteur d'action publique à part entière, qui prendra le nom d'environnement. Ce changement s'exprime au travers des conceptions, des dogmes qui servent de fondement à la définition des problèmes de protection des ressources naturelles et des éléments naturels (au sens large, ceci incluant les espaces naturels ou le paysage). En effet, en France (Kalaora, 1998), comme au Mexique (Azuela, 2006), on assiste à partir des années 70 et surtout dans les années 80, à une traduction de la conception environnementale en programme de politique publique, souvent le fait de « *prophètes éclairés qui ont saisi et vu les liens indissociables existant entre environnement et modernité plutôt que leur opposition* ».

L'environnement est ainsi érigé en « catégorie d'action publique » qui va regrouper les questions de lutte contre les pollutions mais aussi de protection de la nature à partir des années 70. Ce terme, éminemment polysémique et riche de sa diversité, même si certains le trouvent réducteur, va renvoyer à différentes approches d'action publique de plus en plus novatrices. Il s'agit non pas d'agir de manière sectorisée sur une activité comme les politiques publiques « classiques » (politique agricole, politique des transports, etc.), mais d'agir au sein de ces politiques sectorielles dans le but de réduire leurs effets négatifs sur l'environnement. Ainsi, on parlera de politiques publiques de protection de l'environnement, en soulignant ce pluriel (Lascoumes, 1995), car on peut analyser les mesures de réduction des effets externes environnementaux comme autant de politiques publiques d'environnement au sein de chaque (ou presque) politique sectorielle. Ces politiques renvoient à des objectifs et des principes d'action qui vont tendre à être définis de

manière universelle. Ce changement voit l'intégration des politiques de protection des espaces naturels au sein du secteur des politiques d'environnement. Toutefois, la protection des espaces naturels et plus largement, en intégrant la protection des espèces naturelles, la protection de la nature va constituer une politique environnementale et va profiter de cette dynamique pour se développer. Néanmoins il existe une différence fondamentale entre la France et le Mexique à propos de la protection des espaces naturels. En effet, si la France, à partir des années 70 associe protection des espaces et protection des espèces, tant d'un point de vue législatif qu'administratif, le Mexique, quant à lui ne fait pas cette association. En effet, comme nous le verrons dans la section suivante, le Mexique mène une politique de protection des aires naturelles protégées et de protection de la faune et de la flore sauvage intégrée au sein de la politique environnementale et de sa loi générale, et une politique sur la vie sauvage, *vida silvestre*, en lien notamment avec les activités de chasse dans une loi particulière et avec des instruments particuliers.

1 - Développement de la politique française de protection des espaces naturels (1970-1995)

Au début des années soixante-dix, un changement profond se prépare en ce qui concerne les questions d'environnement au sens large, de la pollution à la sauvegarde des espèces et des espaces. En effet, de préoccupation scientifique, ces questions vont, « *au rythme des accidents et des cris d'alarme qui se multipliaient* » (Ost, 1995 : 104) se diffuser dans l'opinion publique, pour devenir enjeu politique et objet d'action publique. C'est durant cette période que les premiers partis « écologistes » sont créés, tout comme une nouvelle génération, beaucoup plus « combative » d'associations de défense de l'environnement, comme *Greenpeace* ou encore *Les Amis de la Terre*, etc. (Ost, 1995 : 104-105)

1.1 - Création et développement du ministère chargé de l'environnement

Dans ce contexte, où les « problèmes » d'environnement se multiplient, et où la pression sociale et politique est toujours plus grande, « *l'Etat est mis en demeure de réagir, et la réaction vient, en ce début des années soixante-dix* » (Ost, 1995 : 106). Celle-ci se manifeste par l'apparition d'une nouvelle branche du droit (de nombreux textes législatifs relatifs à l'environnement sont promulgués), la création d'institutions nouvelles (création du ministère de l'environnement, du conservatoire du « Littoral », etc.)

En 1971 est crée le Ministère de l'environnement, qualifié de « Ministère de l'impossible » par Robert Poujade (1975), le premier des ministres de l'environnement. Il est en effet, doté de faibles moyens d'action, tant financiers qu'en personnels et sa légitimité est contestée par les autres ministères les plus virulents étant les ministères de l'agriculture, de l'industrie et de la santé.

1.1.1 - Création du Ministère

Devant la demande sociale de plus en plus importante en matière de protection de la nature, et devant la multiplication des dossiers liés à la mise en place des instruments de protection, il est décidé en 1970 de créer une organisation séparée pour ce sujet. Le décret n°70-315 du 10 avril 1970 établit donc une Direction Générale de la Protection de la Nature (DGPN) au ministère de l'Agriculture. Cette direction est créée à partir de l'ancienne Direction générale des Eaux et Forêt[103], dont fait partie le nouvel Office National des Forêts[104] (1966). La question de l'environnement, dont le mot vient d'être créé, par cette réorganisation « *devient une constante de la vie publique nationale* » (Charvolin *in* Lascoumes, 1999 : 53), qui jusqu'alors retentissait périodiquement dans l'opinion publique comme dans l'action politique. Cette toute récente administration servira d'ancrage administratif au futur ministre de l'environnement.

C'est dans ce contexte qu'est lancé le premier programme pour l'environnement, le programme des « *Cent-mesures pour l'environnement* ». Il est adopté, sur la base du rapport « *Pour une politique de l'environnement* » de Louis Armand[105]en Conseil des Ministres, en 1970. Celui-ci préconise, la création d'un ministère parmi la centaine de mesures qu'il comporte.

1.1.2 - Des débuts difficiles

La création du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement intervient lors d'un remaniement ministériel du gouvernement de Jacques Chaban-Delmas en janvier 1971. Robert Poujade, devient ainsi, le « premier » ministre de l'environnement.

Cette création est un réel moment organisateur pour la politique de protection de la nature et des paysages. Cette création se fait à la grande surprise de l'administration, outre, le fait qu'elle modifie profondément le paysage administratif, elle ne semble à l'époque pas une évidence (Prieur, 1996 : n°162). En effet, elle « *affecta ainsi l'ensemble des ministères[106] qui s'étaient partagés depuis les années soixante les compétences en matière de protection de la nature, prévention des nuisances, lutte contre les pollutions* ». (Chevalier *in* Lascoumes, 1999 : 35) Cela a pour effet de remettre en cause les dispositifs de coordinations interministérielles (commissions spécialisées) en place. Surtout, la création de ce ministère relève d'un choix fondamental, celui de l'autonomisation des problèmes d'environnement. Ce choix est sous-tendu par le postulat que les

---

[103] D'après les propos de jean Servat (*in* Lascoumes, 1999 : 66), du cabinet du Premier Ministre Chaban-Delmas, puis directeur général de la protection de la nature et de l'environnement à partir de 1973

[104] L'ONF restera à l'agriculture lors de la création du ministère de l'Environnement

[105] Rapport remis au premier ministre Chaban-Delmas le 11 mai 1970. Rapport émanant d'un cercle restreint de personnes dit « groupe Armand » (Kalaora, 1998 : 110)

[106] Ministères de l'Industrie, de la Santé publique, de l'Intérieur, de l'Agriculture, de l'Equipement et des Affaires Culturelles

problèmes d'environnement ne peuvent être correctement pris en charge que s'ils sont traités de manière globale indépendamment des autres politiques. (Chevalier *in* Lascoumes, 1999 : 37)

Durant la première année de vie du ministère la Direction Générale de la Protection de la Nature et de l'Environnement (créée quelques mois après la création même du ministère), alors seule direction du ministère, va « *essentiellement s'occuper de mettre en place des schémas de coordination avec les autres ministères*. » (Charvolin *in* Lascoumes, 1999 : 55) En effet, le décret d'organisation d'avril 1971 donne la possibilité aux services centraux du ministère de l'environnement d'utiliser les services des autres ministères pour les thématiques du bruit, de la pollution des eaux et de la lutte anti-nuisance, amorçant ainsi un système d'organisation administratif qui perdure encore dans une certaine mesure aujourd'hui. En effet, dès sa naissance, ce ministère ne se voit attribuer ni moyens financiers suffisants, ni une administration spécifique.

> « Le ministère, depuis l'origine et avec une structure à géométrie variable, est chargé de conduire une série de politiques sectorielles, d'abord tournées vers les réponses à apporter à des risques. »[107]

Si la création du ministère de l'environnement en 1971 pose question à l'époque, les conditions de sa survie et de sa perduration ne sont pas sans tension, comme le montre la faiblesse de son budget et de son personnel (en moyenne autour de 0.06% du PIB dans les années 80), mais aussi comme le montre les différents remaniements qu'il subit, et le nombre de ministres et secrétaires d'Etat qu'il a connu[108]. Ainsi, les différentes formules gouvernementales vont évoluer au cours du temps comme le montre le tableau 13.

[107] Rapport n° 1593 de l'Assemblée Nationale relatif à la *Charte de l'environnement*, réalisé par N. Kosciusko-Morizet

[108] Ainsi entre 1971 et 1981 l'administration centrale de l'environnement voit défiler dix ministres ou secrétaires d'Etat (Chevalier *in* Lascoumes, 1999 : 46)

Tableau 13 : Evolution des différentes formules gouvernementales pour le ministère en charge de l'environnement (1971-2007)

Années	Formule gouvernementale
Janvier 1971 à avril 1973	Ministère délégué auprès du Premier Ministre
Avril 1973 à mars 1974	Ministère autonome
Mars à mai 1974	Secrétariat d'Etat rattaché auprès des Ministères des Affaires Culturelles et de la Qualité de vie
Mai 1974 à janvier 1976	Secrétariat d'Etat rattaché auprès du Ministère de la Qualité de vie
Janvier à Août 1976	Intégré dans le Ministère du Cadre de Vie
Août 1976 à mars 1978	Intégré dans le Ministère de la Culture et de l'Environnent
Mars 1978 à mai 1981	Secrétariat d'Etat rattaché auprès du Ministère de l'Equipement
Mai 1981 à mars1983	Ministère autonome
Mars 1983 à juillet 1984	Secrétaire d'État auprès du Premier ministre
Juillet 1984 à mars 1986	Ministère autonome
Mars 1986	Ministère délégué (sans droit de siéger au conseil des Ministres) auprès du Ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports
Mars 1986 à mai 1988	Secrétariat d'Etat rattaché auprès du Ministère de l'Equipement
Mai 1988 à mai 1991	Secrétariat d'Etat rattaché auprès du Premier Ministre
De mai 1991 à juin 1997	Ministère autonome
De Juin 1997 à mai 2002	Ministère autonome avec compétence aménagement du territoire
	(Ministère de l'Environnement et de l'aménagement du territoire -MATE)
Mai 2002 à mai 2007	Ministère autonome compétence élargiau développement durable
	(Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable- MEDD)
Depuis mai 2007	Ministère d'Etat avec compétences en aménagement du territoire, urbanisme, transport, mer, énergie, etc.
	(Ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, depuis mars 2008 Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire)

Dans ce contexte des années 70 et 80, se pose expressément la question de la survie même de ce département au sein du paysage administratif français. Des combats internes à l'administration, entre corps, entre départements, débouchent sur un certain affaiblissement, si tant est que ce ministère ; d'un point de vue administratif, ait eu dès son origine une capacité d'action suffisante. « *Il est évident que le ministère de l'Environnement tend à se vider petit à petit de sa substance et que sa survie est l'enjeu de la lutte sourde que mènent l'industrie et l'agriculture pour le grignoter* » (Prieur, 1987).

Le décret n°71-94 de février 1971 fixe les attributions du ministère de l'environnement. Celui-ci hérite de compétences jusqu'alors détenues par d'autres départements répartis dans différents ministères (industrie, agriculture, affaires culturelles, transports, plan, etc.) : établissements dangereux insalubres ou incommodes, chasse, pêche, parcs nationaux et parcs naturels régionaux, chasse maritime, protection des monuments et sites naturels, coordination dans le domaine de l'eau.

Le ministère s'appuie pour sa politique en matière de protection de la nature sur un régime juridique basé sur quelques lois et décrets, loi sur les sites naturels de 1930, décret « réserve

naturelles » de 1957, loi sur les parcs nationaux de 1960, décret de 1967 sur les parcs naturels régionaux. En 1971, le ministère est constitué d'une Direction Générale de la Protection de la Nature et de l'Environnement (DGPNE), d'un Secrétariat général de la mission interministérielle pour l'environnement, d'un Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau et d'un Service d'information. Ainsi, en 1973, la DGPNE se voit diviser en Direction Générale de la Protection de la Nature et en Direction de la Prévention des Pollutions et Nuisances. Seulement, ces secrétariats n'ont souvent pas ou peu de personnel dédié. En 1985, par le décret du 23 décembre, l'administration centrale de l'environnement se réorganise en profondeur en Délégation à la qualité de la vie (créée en 78), Direction de la prévention des pollutions, Direction de la protection de la nature, Service de la recherche et des études, et division des affaires générales. En 1987, les compétences en matière d'eau et de risques sont rattachées à la nouvelle Direction de l'eau, de la prévention des pollutions et des risques. Cette même année est créé un service de la recherche, des études et du traitement de l'information sur l'environnement. En 1992, la direction de l'eau s'individualise. Quant à la direction de la protection de la nature, elle devient direction de la nature et des paysages (DNP), intégrant dans son intitulé le terme de paysage, et préfigurant, ainsi, la mise en œuvre de la loi de 1993, dite loi « paysage ». D'autres réorganisations suivront par la suite. S'ajoutent à ces réorganisations des mises à disposition des services d'autres ministères. Ces réorganisations successives confirment la logique organisationnelle en une administration de mission, « c*hargée d'expérimentation, d'innovation, de coordinations* » (Kessler *in* Lascoumes, 1999 : 72) Aux services centraux se rajouteront des agences spécialisées, dotées d'une marge d'autonomie.

Cependant, la réorganisation des services centraux, n'est pas suivie d'une réorganisation des corps de l'administration et des directions décentralisées. En effet, dès l'origine le ministère de l'environnement est construit sur le modèle d'une administration de mission. Ce type d'administration, n'ayant pas, *a priori*, besoin de personnel « à domicile », ainsi que pour d'autres motifs, essentiellement financiers, il n'est pas créé de corps de l'environnement[109]. Ainsi, le ministère de l'environnement s'appuie sur les grands corps des autres ministères, Ponts et Chaussées, Mine, Génie Rural et Eaux et Forêt, etc., et sur des « *contractuels* » (Kessler *in* Lascoumes, 1999 : 72), dont la possibilité de recrutement estlargement réduite à partir de 1983. La solution consiste alors à intégrer au cursus des futurs ingénieurs des Mines, du Génie Rural et des Eaux et Forêts, des Ponts et Chaussées, une formation en Environnement.

Par ailleurs, il faut attendre 1979, et la création des Délégués Régionaux à l'Architecture et l'Environnement (DRAE) pour que le ministère soit représenté au niveau régional par un service administratif déconcentré. Toutefois, ces services déconcentrés qu'il partage avec le ministère des affaires culturelles, manquent cruellement de moyens d'action (personnel et budget), ceci renforcé par le fait que « *le ministère restait non représenté au niveau départemental.* » (Kessler *in*

[109] Pour plus d'informations sur les projets de corps de l'Environnement, les arguments et contre arguments, voir l'article de Marie-Christine Kessler « *Pourquoi n'y a-t-il pas de corps de l'environnement* » (in Lascoumes, 1999, pp. 71-84)

Lascoumes, 1999 : 73) Il faudra ainsi attendre la création des Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) par le décret du 4 novembre 1991 pour que le ministère de l'environnement puisse avoir une représentation déconcentrée autonome[110]. La création des DIREN est le résultat de la fusion des DRAE et des SRAE (Services Régionaux de l'Aménagement des Eaux) tout juste transférés du Ministère de l'Agriculture. Cependant, le traitement des questions environnementales liées à l'Industrie au niveau déconcentré, vont quant à elles rester dans le giron du ministère de l'Industrie, avec la transformation en juillet 1992 des Directions Régionales de l'Industrie et de la Recherche en Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), placées sous la tutelle conjointe des deux ministères.

Les missions et compétences administratives du ministère ont aussi fortement évolué depuis 1971[111]. Le Ministère chargé de l'Environnement voit sa légitimité renforcée à partir des années 80 avec la montée en puissance de la politique européenne de l'environnement et l'application des directives (Lavoux *in* Lascoumes, 1999 : 91)

L'existence et le développement du Ministère de l'environnement et de ses services administratifs dédiés ou rattachés, a une importance considérable quant à la production et la mise en œuvre des politiques publiques environnementales. Le fait d'avoir un département administratif dédié aux questions d'environnement va conduire à la structuration et la mise en cohérence des règles juridiques. Cette mise en cohérence commence par la Loi de la protection de la nature de 1976.

1.2 - La Loi de 1976 : fondation de la politique de protection de la nature

Paradoxalement, les débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi de 1976, se sont fait dans un contexte où le ministère de l'environnement était encore en phase d'expérimentation et dont la légitimité était encore discutée. L'aménagement du territoire, tout comme l'argumentaire scientifique sont fortement présents lors des ces débats, par ailleurs considérés comme d'excellente qualité. (Fromageau *in* Camproux-Duffrène et Durousseau, 2007 : 24)

1.2.1 - Une loi fondatrice des principes de protection de la nature en France

La Loi « *relative à la protection de la nature* » est finalement votée le 10 juillet 1976. Par une curieuse coïncidence c'est aussi le jour de la catastrophe de « Seveso » en Italie. La Loi du 10 juillet 1976 est à la fois en continuité du régime précédant, et constitue une rupture. Pour certains

---

[110] Cf l'article de Jean-Pierre Le Bourhis « *L'administration de l'Environnement entre logiques verticales et transversales. La création des DIREN (1988-1992)* » (*in* Lascoumes, 1999 : pp.131-150)

[111] Pour plus de précisions en ce qui concerne les évolutions des champs de compétences, des structures administratives, des Ministres et des intitulés des ministères, se référer à l'article de Thierry Lavoux « *Evolution*

auteurs, cette loi constitue « l'acte de naissance du droit français de l'environnement ». Ainsi le Professeur Lamarque écrivait que cette loi était « *le premier texte à proposer une vision globale des problèmes de l'environnement et à prévoir un système permettant d'assurer, sous le contrôle de l'autorité publique, au nom de l'intérêt général, la protection simultanée de la faune, de la flore et des espaces naturels contre toute dégradation et tous déséquilibres* » (Lamarque *cité par* Delcour *in* Camproux-Duffrène & Durousseau, 2007 : 10)

Si son intitulé est « la protection de la nature », son champ est, toutefois, beaucoup plus large. En effet, le nombre de matières dans cette loi est largement hétéroclite. (Fromageau *in* Lascoumes, 1999 : 32)

La loi « *nature* » de 1976 établit comme relevant de l'intérêt général, donc de l'action de la collectivité, « *la protection des espèces et espaces naturels et des paysages* ». Par là, elle donne un « statut juridique » à la nature et aux éléments qui la composent. Elle rend ainsi « explicite » le principe de « protection de la nature », jusque là demeuré implicite (Fromageau Camproux-Duffrène & Durousseau, 2007 : 19)

> « Art 1er- La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général. Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences ». (Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature)

Dans son article 1er la loi donne une place à la nature équivalente aux besoins économiques. Ainsi les conflits entre projets immobiliers ou industriels et protection d'un biotope, devront s'analyser « *comme des conflits entre deux intérêts généraux* ». Ce qui constitue « *un progrès considérable par rapport au passé où la nature, sans valeur économique ni collective, était toujours soumise aux impératifs d'intérêt général de caractère social ou économique* » (Prieur, 2003 : 51)

1.2.2 - Des outils de protection des espaces naturels

Tout d'abord, la loi de 1976 renouvelle l'approche en termes de protection des espaces, des milieux. Elle sort les réserves naturelles de l'assimilation à la protection « fixiste » des sites et monuments dont elles faisaient l'objet du fait qu'elle dérivait de la loi de 1930. Elle crée donc un régime juridique autonome, avec des dispositions adaptées à la protection des milieux naturels. Outre le régime des réserves naturelles, est créé l'arrêté de protection du Biotope, qui permet à l'autorité administrative de protéger des milieux nécessaires à la préservation des espèces.

---

des structures et compétences du Ministère de l'environnement des origines à nos Jours » (*in* Lascoumes, 1999 : 85-102)

Au-delà de cette approche spatiale, cette loi apporte un certain nombre d'avancées, notamment en termes de « droit des espèces naturelles ». En effet, en donnant un statut de protection aux espèces animales et végétales mais aussi aux minéraux et fossiles, cette loi leur reconnaît un réel « droit à l'existence ». Cette disposition vient renforcer la procédure d'agrément des associations de protection de la nature, leur conférant un droit d'ester en justice au nom de la nature et de sa sauvegarde.

Cette loi, via la mise en place du dispositif de « l'étude d'impact », intègre les prescriptions d'environnement dans les politiques d'aménagement, sur un quasi-principe de conditionnalité environnementale.

Enfin, elle met en avant l'approche scientifique comme moyen de légitimation des actions de protection de la nature, la connaissance préalable à l'action, tant dans la protection des espaces et des espèces, que dans l'évaluation environnementale des projets d'aménagement.

Cette loi apporte sa pierre à la construction du droit de l'environnement, avec d'une part, l'établissement de « principes fondateurs » de la politique et d'autre part la mise en cohérence et l'articulation des règles juridiques en matière de protection de la nature.

1.3 - Inflation et prolifération des textes juridiques du droit de l'environnement

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, présente une visée globale incluant une multiplication des textes législatifs en matière d'environnement. En effet, à partir de 1975, de nombreuses dispositions législatives, visant à refonder et renforcer l'action environnementale sont adoptées : loi de création du conservatoire du littoral, loi sur l'élimination des déchets et la récupération des matériaux adoptées le 15 juillet 1975, loi sur la protection de la nature votée le 10 juillet 1976 et loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement promulguée le 19 juillet 1976.

Cette multiplication de textes, tous dans le but de sauvegarder le milieu, a, toutefois, de nombreuses faiblesses, qui « *émoussent la portée et l'efficacité* » de la législation environnementale : « *difficultés conceptuelles inhérentes à l'appréhension par la discipline juridique de la réalité écologique mouvante et complexe, fuite en avant à laquelle se livre le jeune droit de l'environnement, multipliant les dispositions normatives en ordre dispersé et à un rythme excessif en vue de tenter de contenir la vague croissante des nuisances* » (Ost, 1995 : 107).

Textes législatifs dans les domaines du droit de l'environnement
- les installations classées (loi n° 76-663 du 19 juillet 1976),
- la montagne (loi n° 85-30 du 9 janvier 1985),
- le littoral (loi n° 86-2 du 3 janvier 1986),
- les pollutions marines (notamment par les deux lois du 7 juillet 1976, celle du 26 mai 1977 et deux lois du 5 juillet 1983),
- les économies d'énergie (loi n° 80-531 du 15 juillet 1980),
- la pêche (loi n° 84-512 du 29 juin 1984),
- l'eau (lois n° 64-1245 du 16 décembre 1964 et n° 92-3 du 3 janvier 1992),
- le bruit (loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992), etc.

La prolifération des textes juridiques conduit au phénomène connu de l'« inflation normative et son cortège d'effets pervers : trop de textes, trop vite modifiés, trop peu connus, trop mal et trop inégalement appliqués » (Ost, 1995 : 107). Ce phénomène d'inflation se double d'un manque de cohérence en les normes et du cycle de l'obsolescence permanente des normes, qui sont en perpétuelle révision. (Ost, 1995 : 107-108)

Cependant ce marasme normatif, concerne pour l'essentiel, les règles en matière de pollution et de régimes d'autorisation-déclaration (ICPE et Eau). En ce qui concerne les outils et normes de la protection de la nature, il en va tout autrement. Il s'agit plus, dans ce cas, d'une multiplication d'outils, souvent territoriaux, dans lesquels la dimension de protection de la nature est plus ou moins affirmée.

Ainsi, « incertain dans ses fondements et contradictoires dans son contenu, le droit de l'environnement connaît également une application hésitante. » (Ost, 1995 : 110)

En effet, les décrets d'application, qui, comme leur nom l'indique, permettent la mise en œuvre des dispositions législatives, sont assez souvent publiés longtemps après le texte de loi, pouvant aller jusqu'à quelques années. Ils peuvent, tout simplement ne jamais être publiés, frappant ainsi la loi d'inapplicabilité, d'impuissance. Cet état des choses trouve son origine dans l'attitude d'une administration qui jugeant la loi trop contraignante, « *préfère aligner le droit sur le fait plutôt que de bousculer des intérêts trop importants* » (Ost, 1995 : 111)

1.4 - Des mesures spécifiques pour les milieux menacés : Littoral et Montagne

A partir des années 70, des questions se posent quant à la préservation de milieux spécifiques et particulièrement menacés par l'urbanisation ou l'abandon des activités humaines, la montagne et le littoral. Ces deux milieux feront l'objet de dispositions juridiques particulières.

1.4.1 - La loi Montagne

La montagne fait l'objet depuis le XIXe d'un traitement particulier, notamment avec la politique de la Restauration des Terrains en Montagne (RTM) qui s'attache au problème de l'érosion des terrains de montagne. Mais, la loi Montagne du 9 janvier 1985 constitue l'aboutissement d'une réflexion sur les régions de montagne et leur devenir, menée en France depuis les années 1960.

La loi du 9 janvier 1985 dite loi Montagne « *marque toutefois une étape charnière dans l'histoire de la politique de la montagne* » (UICN, 2005). Elle reconnaît la spécificité des massifs montagneux quant à l'articulation nécessaire entre leur développement, leur aménagement et leur protection. Elle reconnaît la spécificité de ces zones où les conditions de vie sont difficiles du fait de la pente, de l'altitude et des conditions climatiques, notamment dans l'exercice de certaines activités économiques.

> « La montagne constitue une entité géographique, économique et sociale dont le relief, le climat, le patrimoine naturel et culturel nécessitent la définition et la mise en œuvre d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection. L'identité et les spécificités de la montagne sont reconnues par la nation. » (Art. 1er de la Loi montagne du 9 janvier 1985)

Sept massifs ont été délimités par un arrêté interministériel : Jura, Vosges, Alpes du Nord, Alpes du Sud, Corse, Massif central et Pyrénées.

Cette loi s'inscrit d'abord dans une perspective d'aménagement du territoire et de compensation des handicaps naturels, économiques et sociaux dans ces zones.

Elle met en place différentes dispositions de protection du patrimoine naturel au sein des Prescriptions Particulières de Massif (PPM) et Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) qui constituent alors la cheville ouvrière du juste équilibrage entre aménagement et préservation du patrimoine naturel.

1.4.2 - La loi Littoral

Le littoral devient un enjeu pour la politique publique de protection de la nature dans les années 70. En effet, la pression d'urbanisme est grande sur le littoral français et de nombreux espaces naturels sont menacés. C'est dans ce contexte que dès les années 60 sont créés les « *périmètres sensibles* ». La loi du 27 décembre 1960, relative aux périmètres sensibles, crée une redevance sur la construction en zone littorale, qui sert à l'acquisition de terrains « verts ». Mais, c'est avec la création en 1975 du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres, que cette politique de préservation des milieux naturels littoraux prend forme. Cet établissement a comme principale mission l'achat de terrains à proximité du littoral et des rivages lacustres, afin de les protéger de toutes constructions. Son objet est bien d'acheter et de gérer ou de faire gérer des

terrains, devenu inaliénables, à l'instar du *National Trust* en Angleterre[112] et du *Land Trust* aux Etats Unis.

Il faudra attendre 1986, pour qu'à l'instar de la Montagne, soit adoptée la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral qui reconnaît les spécificités de ces espaces.

> « Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur. La réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales, ou de leurs groupements » (Art 1er de la Loi « Littoral » du 3 janvier 1986).

Cette loi a entre autre pour objectif « *la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine* » (Art 1er de la Loi Littoral).

Elle vise spécifiquement à lutter contre l'urbanisation du littoral et à protéger les plages, la plupart de ses dispositions législatives s'intégrant au code de l'urbanisme, en y insérant au Titre IV un Chapitre VI.

La logique d'action de cette loi est d'intégrer les préoccupations en matière de sauvegarde des milieux naturels au sein de la politique d'urbanisme. Pour cela, elle met en place des servitudes qui s'imposent aux documents d'urbanisme.

> « Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte :
>
> - de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L146-6 ;
>
> - de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes (…) ». (Art. 3 de la Loi Littoral - Article L146-2 du Code de l'urbanisme).

Ainsi, les documents d'urbanisme et autres décisions relatives « à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols » doivent préserver « les espaces terrestres et marins sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques » (Article L146-6 Code de l'urbanisme). Ces règles ont un impact sur la « vocation » de l'espace, les zonages des documents d'urbanisme devant limiter de manière réglementaire les possibilités en matière de construction sur ces zones.

---

[112] "*The National Trust works to preserve and protect the* ***coastline****, countryside and buildings of England, Wales and Northern Ireland*." (www.nationaltrust.org.uk)

1.5 - Décentralisation et protection des espaces naturels : politiques espaces naturels sensibles et Parcs Naturels Régionaux

Le mouvement de décentralisation au travers des « lois Defferre » de 1982-83 met en place un nouveau système politico-administratif en donnant, via de nombreux transferts de compétences administratives, une nouvelle importance aux collectivités territoriales. Ce mouvement conduit à réinventer la place de l'Etat en France en réduisant le centralisme.

La Décentralisation

La Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions amorce une rupture avec la « tradition centralisatrice » (Mabileau, 1994 : 39) qui prévaut en France depuis la Révolution. Cette loi est l'aboutissement d'un changement amorcé dès la fin de la IVe République, et faisant l'objet d'un certain consensus au sein de la classe politique nationale (Mabileau, 1994 : 39). Les dispositions de la décentralisation ne touchent en rien au découpage territorial français mais « *attribue aux élus locaux de nouveaux rôles et modifie sensiblement les rapports du centre et de la périphérie : le préfet perd les exécutifs régional et départemental au profit des présidents de conseil régional et général ; l'Etat transfère à chaque niveau territorial une série de compétences (lois de janvier et juillet 1983 sur les compétences locales, de juillet 1985 sur l'urbanisme) ; il établit un statut de la fonction publique territoriale (lois de 1984 et 1987) qui doit permettre aux collectivités territoriales de disposer de ressources humaines pour gérer leurs nouvelles attributions* ». (Mabileau, 1994 : 39) Cette réforme reste toute inachevée et une deuxième « vague » de décentralisation suivra en 2004 sous le gouvernement Raffarin.

Le Département, en tant que collectivité territoriale va pouvoir mettre en œuvre une politique de protection des Espaces Naturels Sensibles (ENS)[113] et la financer via une taxe spécifique. Quelques années après, ce sont les Régions qui se voient doter de compétences en matière de protection des espaces naturels en héritant de compétences en matière de Parcs Naturels Régionaux (PNR), mais aussi en soutenant la mise en place des Conservatoires Régionaux des Espaces Naturels (CREN).

Dans le cadre de la Loi du 18 juillet 1985 sur l'urbanisme, quand les communes se voient attribuer des compétences en matière de planification urbaine et d'urbanisme, le département hérite de compétences en matière de sauvegarde des espaces naturels, avec la création de la Taxe départementale pour les Espaces naturels Sensibles (TDENS). Cette taxe, dont l'adoption est laissée à l'appréciation des départements, permet de financer une politique d'achat et de gestion de sites naturels remarquables.

Ainsi, l'article L.142-1 du Code de l'urbanisme affirme les compétences du Département (Conseil Général) « *pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, (…) afin de préserver la qualités des sites, des paysages, des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels* ».

[113] Les départements avaient déjà la possibilité depuis la fin des années 70 de mettre en œuvre une politique sur les espaces verts. Cependant, ils acquièrent des marges de manœuvre supplémentaires avec la décentralisation.

La taxe, définie dans l'article L. 142-2 du Code de l'urbanisme est ainsi l'instrument fiscal qui donne les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de cette politique. L'assiette de la TDENS est celle de la taxe locale d'équipement. Quant à son taux, il est fixé par le Conseil général.

Tous les départements[114] n'ont pas fait le choix d'être assujettis à cette taxe, qui constitue pour les départements une ressource financière importante pour mener une politique de protection. De plus, cette ressource reste inégalement répartie (Rapport de l'inspection Générale de l'Environnement, 2003 : 9).

Les Régions, quant à elle, héritent pleinement de la compétence en matière d'initiative à la création des PNR, après en avoir été « affublées » dès 1975avec la décentralisation et les lois du 7 janvier et 22 juillet 1983 relative à « *la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat* ». Le décret n° 88-443 du 25 avril 1988 relatif aux Parcs naturels régionaux rend applicable les dispositions des lois de décentralisation en matière de compétence de la Région. Les Régions peuvent ainsi initiées et incitées à la création des PNR.

1.6 - Une nouvelle approche par le paysage

En 1993, est votée la loi relative à « la protection et la mise en valeur des paysages » qu'ils soient naturels, urbains, ruraux, banals ou exceptionnels, dite « Paysage ». Cette loi vient compléter la loi « Montagne » de 1985 et la loi « Littoral » de 1986. Comme celles-ci, la loi « paysage » est surtout une loi qui s'inscrit dans une perspective d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Cette loi aborde la protection de la nature au sens large, en termes de paysage. Elle est à l'origine d'une politique du paysage proprement dite et à l'instar des lois Montagne et Littoral, elle a vocation à s'articuler avec les documents d'urbanisme, notamment au travers des directives de protection et de mise en valeur du paysage, et des chartes paysagères des PNR.

1.6.1 - Les directives de protection et de mise en valeur du paysage

Les directives de protection et de mise en valeur du paysage, dite « directives paysagères » sont mises en place par le décret d'application d'avril 1994 de la loi « Paysage ». Elles ont pour vocation la gestion « *des territoires remarquables par leur intérêt paysager* », dont peuvent faire partie un certain nombre d'espaces naturels. Ces territoires sont définis par l'Etat en concertation avec les collectivités territoriales concernées.

> « Sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager, définis en concertation avec les collectivités territoriales concernées (…) l'Etat peut prendre des directives de protection et de mise en valeur des paysages. » (Art. L350-1 du Code de l'environnement).

[114] 71 départements étaient assujettis à la TDENS en 2003 pour un montant total d'environ 100 millions d'euros

Les directives paysagères fixent des « orientations », des « principes fondamentaux » et des « recommandations », qui doivent être pris en compte dans les documents d'urbanisme, concernant la « qualité des constructions et les conditions de réalisation des travaux ».

> « Les schémas directeurs, les schémas de secteur et les plans d'occupation des sols ou tout document d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages. » (Art. L350-1 du code de l'environnement).

Enfin, les dispositions d paysagères de ces directives « *sont opposables aux demandes d'autorisations de défrichement, d'occupation et d'utilisation du sol* » (Art. L350-1 du code de l'environnement).

Une autre disposition de la loi « paysage » s'inscrit dans la perspective de protection des espaces naturels, avec la réforme des parcs naturels régionaux.

1.6.2 - Les parcs naturels régionaux et les chartes de paysage

Les parcs naturels régionaux français ont été initialement instaurés par le décret du 1er mars 1967. Depuis, plusieurs décrets sont venus modifier les dispositions initiales concernant les Parcs Naturels Régionaux. Ainsi, le décret 94-765 d'application de la loi « Paysage » définit que « *Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel* » (Art. L333-1 du Code de l'environnement).

Chaque Parc Naturel Régional doit réaliser une charte qui « *détermine pour le territoire du parc les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre*. » (Art. L333-1 du code de l'environnement)

Ce décret établit que la charte du Parc doit comporter, d'une part, un plan « *indiquant les différentes zones du parc et leur vocation » « élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine* », et d'autre part un document déterminant les « *orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc* ».

La multiplication des règles institutionnelles en matière de protection des espaces naturels en France à partir des années 70, conduit, par leur mise en œuvre, à une régulation plus importante des comportements des usagers sur les zones protégées notamment.

Le Mexique, à partir des années 70 va lui aussi connaître un renforcement des politiques environnementales, avec l'adoption de nombreux textes de lois, qui annonce le virage néolibéral des années 90.

2 - Refonte et intégration du droit environnemental Mexicain à partir années 1970

Jusqu'au début des années 1970, la régulation sectorielle des activités humaines d'exploitation des ressources est le modèle de l'exploitation forestière.

> « Un siècle après la création du premier parc national s'ouvre la période où se construit véritablement une " politique globale " de la conservation de la nature » (Dumoulin, 2003 :224).

Ensuite à partir des années 70, la politique environnementale mexicaine s'oriente dans le sens de toujours plus d'intégration.

2.1 - Une première loi et une première administration environnementale

Au début des années 1970 va être lancé un certain nombre de réformes, qui va entraîner les premières refontes importantes des politiques en matière d'environnement. Ainsi, la promulgation des premières dispositions générales en matière environnementale contenues dans une Loi Fédérale relative à la prévention et au contrôle des activités polluantes, bouleverse la gestion sectorielle des politiques industrielles et d'exploitation des ressources naturelles. La *Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental* de 1971 est en effet, la première véritable loi en matière environnementale à être publiée au Mexique. Cependant, son champ d'action se limite aux activités polluantes, l'approche de cette politique environnementale visant à limiter les émissions polluantes. Trois règlements (d'application) furent ainsi adoptés traitant des principales pollutions : pollution atmosphérique, de pollution des eaux, déchets, etc.

> « Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica, Originada por la Emisión de Humos y Polvos; para la Prevención de la Contaminación de las Aguas; y para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias. » (INE-SEMARNAP, 2000: 11).

L'année suivante, en 1972 est créé, pour la première fois un département administratif en charge spécifiquement de l'environnement : le Sous-secrétariat à l'Amélioration de l'environnement, *Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente*, rattaché au ministère de Salubrité et Assistance, *Secretaría de Salubridad y Asistencia*. Cependant, la législation mexicaine n'attribue pas la totalité du « périmètre de la protection de l'environnement » au *Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente*. Ainsi, le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, *Secretaría de Agricultura y Ganadería* garde la prévention et le contrôle de la pollution des sols, le Ministère de Ressources Hydrauliques, *Secretaría de Recursos Hidráulicos* (SRH), la prévention et le contrôle de la pollution de l'eau, et le Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Secretaría de Industria y Comercio* est quant à lui en charge de la prévention et du contrôle de la pollution d'origine

industrielle ou commerciale. La gestion environnementale reste encore éparpillée entre différents départements administratifs fédéraux.

A la fin de son mandat, José López Portillo y Pacheco (1976-1982) nomme Manuel López Portillo y Ramos (un membre de sa famille), à la direction du *Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente*. Celui-ci est à l'origine de la Loi Fédérale de Protection de l'environnement de 1982. Cette loi renforce nettement les pouvoirs du gouvernement en matière d'environnement, en donnant la possibilité de fermer les industries qui n'installent pas d'équipements de dépollution, etc. (Simonian, 1999 : 211-212) Cette seconde loi en matière d'environnement du Mexique est le principal instrument juridique pour un nouveau département administratif : *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*.

2.2 - Création du premier ministère de l'environnement mexicain

En 1982, la loi organique de l'administration publique va créer le *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología* (SEDUE), premier ministère « autonome » en charge de la politique environnementale au Mexique. La création de ce ministère correspond à une réorganisation administrative en profondeur, car pour la première fois, un département administratif sera en charge de la politique environnementale. Cette réorganisation a pour effet de renforcer la politique publique environnementale au Mexique, vis-à-vis de la politique de développement urbain mais aussi des autres politiques comme l'aménagement du territoire, la politique industrielle ou encore la politique agricole. Le SEDUE se voit attribuer des compétences en matière de pollution, d'aménagement, de faune et de flore, de création, de suivi et de contrôle des aires naturelles protégées, qui étaient à la charge auparavant d'autres départements administratifs. Un Sous-secrétaire d'Écologie est créée au sein du SEDUE, pour traiter spécifiquement de la protection de l'environnement.

Sous la présidence de Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988) la politique environnementale dans laquelle s'inscrit la politique de protection de la nature au Mexique continue à se développer. En 1983, le champ de la politique environnementale est élargi à la planification écologique, qui devient une des fonctions du Sous-secrétariat à l'Écologie. Ce même Sous-secrétariat se lance dans la réalisation de programmes, de stratégies et de politiques en matière environnementale, remplissant sa mission de formulation et la mise en œuvre de la politique environnementale. Le principal programme mis en place par le sous-secrétariat est un Plan d'action national en matière de protection de l'environnement pour la période 1984-1988 (*Plan Nacional de Ecológia*), qui sur des bases scientifiques (diagnostic de la situation environnementale du Mexique) propose des mesures correctives et préventives. Cependant, ce Plan est resté à l'état de déclaration et a été suivi de peu d'effets du fait d'un contexte de « crise économique » (Dumoulin, 2003 : 263). Ainsi, la récente SEDUE n'a pu développer ses activités de protection par manque de finances, et la mise

en place des aires naturelles protégées n'a pas fait exception, bien qu'elles soient inscrites dans les « 100 mesures écologiques » prioritaires du Plan.

> « Toutes les déclarations sur les espèces menacées coexistent avec un intense trafic de faune et un défaut de signature de la convention internationale (…) CITES ». (Dumoulin, 2003 : 263)

La *Direccion General de Parques, Reservas y Areas Ecologicas Protegidas* avait la compétence en matière d'Aire Naturelle Protégée (ANP), au sein de ce sous-secrétariat, elle verra, en 1985, en prenant le nom de *Direccion General de Conservacion Ecologica de los recursos Naturales*, ses missions élargies. Ce département administratif s'attaque au travers de nombreuses études « *générales et multidisciplinaires* » à clarifier la situation des aires protégées au Mexique, « *avec une synthèse inédite d'informations biologiques, mais aussi une compilation de la multiplicité et de l'hétérogénéité des lois concernant les aires protégées* ». (Dumoulin, 2003 : 263)

Enfin, allant dans le sens de l'intégration des problématiques environnementales dans les politiques publiques, est créée en 1987, la *Comisión Nacional de Ecología*, qui rassemble des représentants de toutes les administrations pouvant être concernées de près ou de loin par l'environnement afin d'assurer au mieux la coordination entre les départements administratifs. De même, sont créés des instruments administratifs et juridiques pour la planification et la coordination sectorielle et intersectorielle des actions de ces administrations.

3 - Une première colonisation[115] du champ juridique par le champ environnemental : la LGEEPA de 1988

Dans le contexte réformateur du mouvement du néo-libéralisme, qui commence en 1983 au Mexique avec la présidence Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988), la politique environnementale mexicaine commence à s'affirmer.

Cette réforme de la politique ne se traduit pas seulement dans le découpage institutionnel du gouvernement fédéral. Une refonte complète du droit de l'environnement est engagée, celle-ci débouchera sur la promulgation de *Ley General del Equilibrio Ecologico y Proteccion al Ambiente*[116] (LGEEPA) le 28 janvier 1988, et la réforme des articles 27 et 73 de la Constitution mexicaine, deux articles cruciaux. Cette loi est considérée comme « une des lois écologiques les plus modernes d'Amérique Latine ». (Kürzinger cité par Dumoulin, 2003 : 256). Elle intègre des normes jusqu'alors dispersées et incorpore dans le même temps quelques nouvelles figures juridiques. (Azuela, 2006 : 157)

---

[115] Ce titre est emprunté à Antiono Azuela : « *Primera colonizacion del campo juridico. La LGEEPA de 1988.* » (Azuela, 2006)
[116] Loi Générale de l'Equilibre Ecologique et de la Protection de l'Environnement.

> « La Ley General para el Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente incorporaba muchos de los programas de la SEDUE así como muchos de los elementos de leyes anteriores. » (Simonian, 1999 : 217)

L'élargissement et la mise en cohérence du champ de la législation mexicaine sont un moment organisateur important pour la politique environnementale. Ce moment correspond d'après Antonio Azuela à la colonisation du champ juridique par le champ environnemental.

> « La LGEEPA puede verse commo el resultado de la intersección del campo ambiental y el campo jurídico. Esoc significa que, por una parte, el campo ambiental ha podido transferir algunos de sus temas al campo del derecho; quizá no sea exagerado decir que con ello ha comenzado a colonizarlo. » (Azuela, 2006: 157-158)

Outre des objectifs et des mesures visant à diminuer la pollution, une section importante de cette loi, présente une série de propositions dans le but de conserver les ressources naturelles du Mexique, parmi lesquelles on peut citer : la réutilisation d'eaux usées, l'application de techniques de conservation du sol et un changement de la méthode du brûlis[117] par d'autres techniques agricoles plus respectueuses des écosystèmes. (Simonian, 1999 : 218)

Le gouvernement fédéral, dans le cadre de sa politique, développe tout un argumentaire, inscrit dans la tradition mexicaine conservationniste, pour justifier la création d'aires naturelles protégées : (1) conserver la diversité génétique dont dépend la continuité du processus de l'évolution, pour assurer la survie d'écosystèmes représentatifs par leur valeur intrinsèque et pour recherche scientifique ; (2) favoriser l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et leur conservation et (3) protéger les routes, les installations industrielles et les terres agricoles en zones montagneuses, là où commencent les inondations et le cycle de l'eau. (Simonian, 1999 : 218)

Ainsi, par rapport à la création de parcs nationaux, l'administration de Madrid présente les mêmes arguments anthropocentriques (paysage, récréation et tourisme) et écocentriques (la protection de la flore et la faune) que Miguel Angel de Quevedo a utilisés un demi-siècle auparavant. (Simonian, 1999 : 218)

C'est dans ce nouveau contexte législatif que vont naître deux piliers de la protection des espaces naturels au Mexique, l'*Ordenamiento Ecológico* et le système national des aires naturelles protégées : *Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (Sinap).*

La planification écologique du territoire, *Ordenamiento Ecológico del territorio (OET),* apparaît comme une nouveauté de la politique environnementale, mais en réalité c'est quelque chose qui existait déjà, au moins comme idée, au sein de la politique d'aménagement du territoire au Mexique. (Azuela, 2006 : 194) L'antécédent de cette politique est le *sistema de planeación de los asentamientos humanos*, créé à partir de 1976. Cette politique visait non seulement à planifier le

développement urbain mais aussi la relation entre société et territoire. La prétention de l'OET est, au fond, la même que la planification urbaine, le but étant d'établir pour chaque morceau du territoire, les modes d'utilisation du sol, acceptables ou inacceptables. (Azuela, 2006 : 195) *In fine*, l'OET est un plan qui à partir des qualités d'un territoire, détermine les utilisations adéquates. L'OET va cependant au-delà, car il se base essentiellement sur des critères écologiques. Seulement, il existe plusieurs freins à la bonne mise en œuvre de cette politique, d'une part la nécessité d'une concertation entre acteurs (Azuela, 2006 : 196) et d'autre part une portée juridique faible, aucune servitude n'étant liée à cette planification.

Les Aires naturelles protégées correspondent à la mesure la plus ambitieuse de cette loi. D'une part, un effort est fait sur la définition des concepts, en s'appuyant sur les sciences écologiques (article 3 de la LGEEPA). D'autre part, de nouveaux outils de protection font leur apparition et reprennent et modernisent des outils plus anciens comme les parcs nationaux.

D'une manière générale, la politique des aires naturelles protégées se base sur des critères et des valeurs strictement biologiques, comme la présence de certaines espèces ou de certains écosystèmes considérés comme rares ou représentatifs des régions biogéographiques. (Azuela, 2006 : 196)

Les Aires naturelles protégées correspondent, pour la LGEEPA, à des zones du territoire du Mexique dans lesquelles les milieux remarquables n'ont pas été significativement altérés par les activités humaines, ou qui requièrent d'être préservées et restaurées. Ces zones sont soumises à un régime juridique spécifique.

Ce classement a des conséquences pour les propriétaires. En effet, les règlements établis, dans les décrets de constitution des aires naturelles protégées, ainsi que par les dispositions des programmes de gestion et des programmes d'*ordenamiento ecológico,* vont contraindre le propriétaire dans l'exercice de son droit de propriété.

> « ARTICULO 44.- Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta Ley y los demás ordenamientos aplicables. Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan. »

Avec l'arrivée du gouvernement d'Ernesto Zedillo (1994 - 2000) est créé le *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*. Cette création poursuit le processus d'autonomisation et

---

[117] Méthode largement répandu au Mexique, elle consiste après la récolte et avant l'implantation de la future culture d'enflammer les résidus, les adventices, les bordures de champs.

d'intégration de la politique environnementale. C'est aussi sous ce même gouvernement que va être entamée la réforme de la LGEEPA de 1988.

L'année suivante, en 1989, le président Salinas, qui veut donner au Mexique une image « verte » au niveau international, présente un programme environnemental ambitieux « et entreprend une grande consultation sociale sur l'environnement. » (Dumoulin, 2003 : 258). Dans la foulée de cette consultation, est publié le « Plan National de Protection de l'Environnement 1990-94 ». Ce programme inclut un diagnostic national de la situation écologique et un certain nombre de mesures envers les Aires Naturelles Protégées.

En mai 1992, par une loi organique le SEDUE est remplacé par le Ministère de Développement Social (SEDSOL). Ce nouveau ministère « *prétend entre autres choses déconcentrer l'action publique environnementale de l'Etat fédéral et établir les paramètres écologiques de la protection de l'environnement.* » (Dumoulin, 2003 : 259). Cette même loi organique crée l'Institut National d'Écologie (INE) qui a des missions scientifiques et techniques (collecte de données, etc.) et la Cour Fédérale de la Protection de l'Environnement (ProFePA) qui est l'organe de contrôle de l'application de la politique environnementale et dont le rôle est de relayer les demandes citoyennes. Par ailleurs, dans le cadre de ses missions scientifiques et techniques, l'INE est chargé, en coordination avec le Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques, de gérer les aires naturelles protégées. Toutefois, ces réformes institutionnelles restent ambiguës notamment « *sur le sujet des relations entre protection de la nature et développement rural* ». (Dumoulin, 2003 : 259)

Cette même année, dans le cadre de la réforme de l'article 27 une vaste réorganisation de la législation de l'usage des ressources naturelles est mise en place, s'accompagnant d'une importante décentralisation. (Dumoulin, 2003 : 259)

Les réformes dans le domaine environnemental lancées par le président Salinas, sont directement liées aux négociations du Traité de Libre Commerce, que signera le Mexique avec les Etats-Unis (TLC) en janvier 1994. L'inspiration néolibérale des politiques mexicaines est liée profondément à la politique américaine d'échanges commerciaux. En effet, les exigences environnementales accompagnent les négociations « néolibérales » pour des raisons de rééquilibrage des efforts en la matière.

D'autre part, cet activisme du Président Salinas envers la protection de la nature peut aussi trouver son explication dans la dimension « symbolique » de cette politique et dans « le besoin que ressent le Mexique d'appartenir à la « communauté des états libéraux ». (Risse & *al. cité par* Dumoulin, 2003 : 260) C'est dans ce cadre que le Mexique se lance dans un important programme de mise en place d'Aires Naturelles Protégées.

Les engagements pris par le Mexique, avec la signature des conventions, notamment la Convention CITES concernant les espèces menacées en 1991, la Convention sur la Diversité

Biologique qui entre en vigueur en décembre 1993, vont contribuer activement au renouvellement institutionnel mexicain en matière d'environnement. En effet, ces nouveaux traités s'ajoutent aux « impératifs environnementaux externes » contenus dans les accords de libre échange et d'adhésion à l'OCDE. Par ailleurs, « l*es fonds internationaux ont très largement contribué au financement de la SEDUE à partir de 1990 puis de la SEDSOL et autres agences concernées* ». (Dumoulin, 2003 : 261).

Une des conséquences directes des changements institutionnels (création de l'INE et ProFePA) et de la prise d'engagements internationaux, est la « professionnalisation » accrue des activités de la politique environnementale mexicaine, notamment sur le modèle du « développement durable », avec « *l'arrivée d'un groupe de scientifiques aux plus hautes fonctions de l'Etat : ceux-là mêmes qui arriveront en 1994 à la tête d'un nouveau et vaste Ministère de l'Environnement et des ressources naturelles*. » (Dumoulin, 2003 :261).

Si les ressources financières augmentent faiblement, le cadre institutionnel en continuant à se densifier, marque le tournant important que prennent les politiques de protection au Mexique en ce début des années 90. En effet, la création en 1992 du SEDESOL en remplacement du SEDUE, ainsi que de l'INE ou encore de CONABIO[118] renforcent l'arrangement politico-administratif de mise en œuvre des politiques de conservation au Mexique.

Cette mutation institutionnelle va être le terreau d'une nouvelle génération de conservationnistes qui à partir de 1994 vont être en capacité de proposer une réforme en profondeur de la politique mexicaine de protection des espaces naturels, notamment dans les techniques de droit mises en œuvre.

Le sextennat de Salinas est marqué, en plus des transformations intentionnelles par « *une large activité légale* ». (Dumoulin, 2003 : 263) En effet, de nouvelles lois sur l'eau et les forêts sont adoptées, qui vont dans le sens de la conservation tout en cherchant à faciliter « *une gestion privée et décentralisée de ces ressources* » (Dumoulin, 2003 : 263). C'est durant cette période qu'est adoptée la réforme de l'article 27 et la procédure de certification des droits des terres collectives *Ejidales*.

Durant la période 1988-94, malgré le manque de financement, les projets de mise en place d'ANP sont nombreux durant la première partie du sextennat de Salinas, et la seconde partie est marquée par une « frénésie » au niveau de la création d'ANP qui a été qualifiée de « *décretitis* » (Dumoulin, 2003 : 264). La création de nombreuses aires protégées n'a pas conduit nécessairement à la mise en œuvre des mesures adoptées, du moins dans un premier temps. Ainsi, les Réserves de Biosphère créées par décrets présidentiels se sont multipliées durant la seconde partie du sextennat de Salinas. La première Réserve Biosphère du Mexique est déclarée en 1979, dix ans plus tard, en 1988, il en existe seulement six. A la fin du mandat de Salinas, en 1994, on

[118] Commission Nationale pour de la connaissance et l'usage de la Biodiversité.

ne compte pas moins de 17 Réserves, assez représentatives de la diversité des milieux naturels au Mexique. Ainsi en l'espace de 2 ans, les surfaces protégées ont largement augmentées, on passe ainsi « *d'une surface équivalant à 3,1% du territoire national en 1992 à 4,8 en 1994* » (Dumoulin, 2003 : 264) quand la France compte à cette époque moins de 2% de sa surface, classée en zone protégée. Durant cette période, la médiatisation de la protection des espaces naturels est importante, « *chaque fois, les décrets sont très médiatisés et de nombreux invités étrangers et hauts fonctionnaires sont conviés aux inaugurations*. » (Dumoulin, 2003 : 264) Cette médiatisation a plutôt bien réussi au Mexique ainsi que la politique de conservation des espaces naturels, et elle a conduit à un apport massif de ressources financières internationales.

> « L'image verte du président a d'ailleurs plutôt bien réussi, portée par la diffusion internationale de toutes les études qui font du Mexique un des pays les plus " bio-divers " du monde, et cette image a, en retour, permis une accélération de l'afflux de projets internationaux pour la conservation de la biodiversité au Mexique. » (Dumoulin, 2003 : 265)

Cette politique mexicaine s'explique en partie par la mise en œuvre de programmes internationaux de conservation des espaces naturels

4 - Les programmes internationaux et les politiques de protection mexicaines.

Comme nous l'avons vu, à partir des années 70 se construit au Mexique une politique globale, « dans le sens où les préoccupations environnementales prennent réellement comme unité l'ensemble des équilibres de la planète et de ses ressources » (Dumoulin, 2003 : 224) mais surtout à cause d'acteurs (ONG) internationaux. « (…) les multiples acteurs qui participent à cette politique développent des programmes dans toutes les zones du globe. » (Dumoulin, 2003 : 224)

Ainsi, au Mexique se profile une implication des acteurs internationaux et de leur politique à la création et gestion des Aires Naturelles Protégées. La « gouvernance » de ces ANP unit « *acteurs privés et publics, nationaux, internationaux, transnationaux et locaux* » (Dumoulin, 2003 :224).

Ces acteurs à la dimension internationale constituent une « nouvelle génération de conservationnistes mexicains » (Dumoulin, 2003 :224) qui émerge à partir des années 70, pour prendre une place majeure dans la définition et la conduite des politiques de protection des espaces naturels au Mexique à partir du milieu des années 1990.

4.1 - Les grands programmes internationaux de protection de l'environnement

A partir des années 1970 se développe une politique internationale de protection des espaces naturels avec le renouvellement des idées conservationnistes dans les instances internationales.

> « L'époque qui débute en 1972 est celle où la question environnementale commence à être traitée au niveau international. » (Dumoulin, 2003 : 225).

Depuis sa naissance, en 1948 dans « *un contexte du développement du multilatéralisme et des idéaux onusiens de la post-seconde guerre mondiale* », l'UICN face à un « *contexte politique et économique mondial, largement en contradiction avec ses objectifs* », n'a pas pu « *dépasser l'influence d'une grosse ONG internationale.* » (Dumoulin, 2003 : 225) Cette situation va commencer à changer à partir des années 1970, quand « un nouveau pessimisme » face aux effets du développement économique et technologique émerge. En effet, les idées « conservationnistes » vont se renouveler avec l'arrivée du concept d'« environnement », notion qui tend à remplacer le terme de « nature ». C'est dans ce contexte et celui de la conférence de Stockholm de 1972, que sont mis en place deux programmes : le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et le programme Man and Biosphere (MAB) de l'UNESCO.

Lors de cette conférence sur l'Environnement Humain qui se tient sous l'égide de l'ONU, les problèmes environnementaux sont abordés pour la première fois au niveau intergouvernemental et cela « *impose une vision « globale » qui tente de dépasser l'opposition conservation / développement* ». (Dumoulin, 2003 : 226) Cette conférence donne le jour aux premières confrontations Nord-Sud sur ces questions.

La conférence débouche sur le lancement du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) qui va « rester une institution assez modeste », du fait de son budget réduit, se consacrant « *essentiellement à la collecte, à la production et au traitement d'informations sur les problèmes environnementaux "globaux", à la préparation et au suivi des traités internationaux, et parfois à quelques missions d'expertise plus spécifiques.* » (Dumoulin, 2003 : 226)

L'UNESCO, à la suite de la « Conférence sur la Biosphère » qu'elle organisa en 1968 crée en 1971 le programme MAB. « *L'organisation travaille surtout à la production d'informations mondiales sur les problèmes environnementaux, et sert aussi de forum pour les scientifiques de la "biologie de la conservation" et de la recherche sur la gestion rationnelle des ressources naturelles.* » (Dumoulin, 2003 : 226-227.

Le programme MAB (*Man and Biosphere*) a eu une grande influence au Mexique, « *même si celle-ci a été plus intellectuelle que matérielle* » dans le domaine des aires naturelles protégées. (Dumoulin, 2003 : 225)

Ces deux programmes se développent en même temps que les politiques de l'UICN et des grandes ONG durant les années 1980.

4.2 - Le programme *Man and Biosphere* et le renouvellement de la politique mexicaine de protection des espaces naturels

Dans le cadre de la « montée en puissance » des acteurs de la politique environnementale au Mexique et de la « *réorientation de la coopération internationale* », un tournant va être pris entre les années 1980 et 1990, avec l'arrivée d'un nouveau conservationnisme, « *fortement soutenus par les acteurs transnationaux* » constituant un réel « *changement de référentiel* » des politiques de conservation. (Dumoulin, 2003 : 267).

Ainsi, la présence au Mexique du programme « *est bien représentative de ces tendances, même s'il faut préciser que son lien avec ce pays reste d'une intensité exceptionnelle (…).* » (Dumoulin, 2003 : 267).

Dans le cadre de ce programme, le Mexique, et plus particulièrement l'une de ses personnalités, Gonzalo Hallfter, va développer le modèle des « *réserves de Biosphère* » et va devenir une référence internationale dans le milieu de la conservation. Ce modèle *« va ainsi être totalement adopté par la politique étatique à partir de 1980* » (Dumoulin, 2003 : 267).

L'adoption de cette catégorie marque, « *de manière un peu anticipée sur la tendance mondiale* », le passage de la notion de parc national à la mise « *en réserve* » du patrimoine qui appartient à l'humanité entière (Dumoulin, 2003 : 267).

La présence du programme MAB au Mexique va servir de modèle au niveau international. Le programme étend son « label » aux Réserves de Biosphère dans le monde, tout en constituant « *un pôle de réflexion sur la conservation de la nature* », dont les conceptions « *trouveront une nouvelle écoute* » après la conférence sur le Biodiversité de Rio (Dumoulin, 2003 : 269).

Le programme MAB joue un rôle croissant en développant « *à la fois une activité d'expertise au niveau planétaire et un réseau mondial de réserves de biosphère, plus centré sur l'articulation conservation/développement* » (Dumoulin, 2003 : 289).

Les échanges au sein de l'arène mondiale de la conservation du programme MAB de l'UNESCO, la conférence sur la Biodiversité de Rio et le développement de l'influence de l'UICN vont conduire le Mexique à changer de « référentiel » en matière de conservation. L'influence des réflexions internationales est très marquée au Mexique. Ainsi, entre 1972 et 1992, le domaine d'action de la protection des espaces naturels a connu un « *changement de paradigme légitime, en passant de l'idée du parc sans habitants à celle de conservation participative et d'articulation entre conservation et développement*. » (Dumoulin, 2003 : 294)

Les règles juridiques produites entre les années 70 et 90, en France et au Mexique, vont agir sur les usages principalement via des restrictions, des réglementations appliquées au sein de périmètres. A partir des années 90, la notion de biodiversité va constituer un changement de conception de la nature qui va conduire à une refonte des politiques de protection des zones naturelles, en France comme au Mexique, s'inscrivant dans le mouvement réformateur des années 90 de la politique mexicaine de protection de l'environnement.

D - Etape 4 : Usages durables et conservation de la Biodiversité : nouvelles perspectives pour les politiques de protection des espaces naturels

Au cours des années 1990, la notion de biodiversité s'est imposée comme référence dans le débat international. « *A l'issue de la conférence de Rio (1992), sa conservation a été érigée en norme et mise à l'agenda des politiques publiques.* » (Pinton, 2007 : 9). Ainsi, au Mexique, en France et plus largement en Europe, les nouvelles conceptions de la conservation des espaces naturels sont intégrées dans l'élaboration des politiques publiques.

1 - La Biodiversité : changement de référentiel global

Le concept de biodiversité est depuis les années 90 au centre des « *réflexions et des mises en œuvre en matière de conservation et de protection de la nature, il constitue un passage obligé pour toute approche dans ce domaine, quelle qu'en soit l'échelle.* » (Charles & al., 2008)

L'émergence et la diffusion de la notion de biodiversité ont un effet significatif sur les conceptions en matière de protection en Europe, en France comme au Mexique, notamment avec le processus de la mise en place de la Convention sur la Diversité Biologique à Rio et sa traduction en termes de politiques publiques.

1.1 - Diversité biologique, une notion pour les politiques publiques

Le concept de biodiversité, diffusé dans les années 80 par les naturalistes, s'institutionnalise en 1992 par la convention sur la diversité biologique (CDB) de Rio. La biodiversité a « *constitué l'une des thématiques majeures de la conférence de Rio* » (Charles & al., 2008). Ce concept sera ensuite repris dans les cadres d'action publique, au niveau européen, français et mexicain.

La notion de diversité biologique reste confinée « *aux milieux scientifiques qui se préoccupent d'écologie ou d'évolution* ». (Pinton, 2007 :18) A cette époque, cette notion, relativement abstraite, n'intéresse pas le grand public. Quant aux associations de protection de la nature, elles « *l'assimilent à la richesse spécifique* », c'est-à-dire au nombre d'espèces présentes dans ce milieu, ou « *aux attributs de certaines espèces comme la rareté ou l'endémisme* ». (Pinton, 2007 : 18)

La biodiversité apparaît comme le fruit du développement considérable des connaissances en biologie et en écologie, « sur la base des multiples travaux qui se sont poursuivis depuis les

années 60, avec en particulier la création du programme MAB (Man and Biosphere). » (Charles & al., 2008).

1.1.1 - Définir la biodiversité ?

Le terme de biodiversité dans sa définition première est la contraction de diversité biologique. Il est inventé au milieu des années 80 par des naturalistes au sein de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), qui s'inquiètent de la destruction des milieux naturels (Lévêques & Mounolou, 2001 : 8-9).

Ce terme est ensuite repris par différents groupes, qui lui donnent un sens particulier en rapport avec leurs activités. En effet, qu'ils soient sociologues, agronomes, économistes, biologistes, leur vision de la biodiversité est sectorielle. Par exemple, l'économiste y verra une ressource pour des applications industrielles ou l'ensemble des ressources exploitables (bois, poissons,...), l'agronome la situera dans la diversité des sols, des régions, des terroirs, le biologiste lui y verra la diversité de toutes les formes vivantes. Le grand public lui s'intéressera à ce qui transparaît de cette biodiversité, c'est-à-dire aux paysages et aux espèces charismatiques (loup, ours, lion…). Certaines définitions se veulent de portée générale, comme la définition de l'office taxonomique en 1987 ou celle de Mc Neely (UICN) en 1990.

> « La diversité biologique se rapporte à la variété et à la variabilité parmi les diverses formes de vie et dans les complexes écologiques où elles se rencontrent » (Office taxonomique américain, 1987)

> « La diversité biologique englobe l'ensemble des espèces de plantes, d'animaux et de micro-organismes, ainsi que les écosystèmes et les processus écologiques dont ils sont un des éléments, c'est un terme général qui désigne le degré de variété naturelle incluant à la fois le nombre et la fréquence des écosystèmes, des espèces et des gènes dans un ensemble donné. » (McNeely (UICN), 1990)

Toutefois, malgré cette diversité de définitions, il existe un point de convergence entre ces différentes visions, l'objectif implicite de conservation des milieux naturels et des espèces qu'ils hébergent (Lévêques & Mounolou, 2001 : 8-9). Le terme de biodiversité est devenu depuis son émergence le cadre de réflexion sur les relations entre l'homme et la nature et plus largement le cadre de la refonte des politiques de protection de la nature.

1.1.2 - Changement du paradigme de la conservation

Comme nous l'avons vu, dans la logique des parcs nationaux, les politiques de protection de la nature était jusqu'alors basées sur la sauvegarde des qualités originelles des milieux en s'appuyant principalement sur des outils réglementaires (Parcs nationaux français et mexicains, etc.). Comme nous l'avons vu, « *l'objectif de préservation affiché répondait alors à des motivations d'ordre*

éthique (devoir moral vis-à-vis d'autres formes de vie menacées) ou esthétique (classement de monuments naturels) et nombre d'inventaires étaient publiés par les institutions internationales concernaient les espèces en voie d'extinction. » (Pinton, 2007 : 18) Ces premières mesures de protection, s'appuyant sur les conceptions d'une écologie naissante, cherchaient à exclure toutes les activités humaines des zones protégées « *dont la virginité et le sublime étaient assurés par les équilibres inhérents aux fonctionnements naturels.* » Cette politique souvent dénommée de mise « sous cloche » ou de « sanctuarisation », était fondée sur une hiérarchisation des espaces et des espèces (Fabiani, 1995), distinguant une nature à préserver pour son caractère exceptionnel d'une nature ordinaire à sacrifier (Pinton, 2007 : 18)

La notion de biodiversité constitue une évolution de ces premières conceptions de la conservation des espèces et espaces naturels. En effet, la diversité biologique met en avant sa dimension fonctionnelle, la conservation n'est plus abordée uniquement en termes d'inventaire et de façon statique. Le cadre de pensée de la diversité biologique cherche à intégrer différents niveaux d'organisation du vivant dans une perspective dynamique. (Pinton, 2007 : 19-20)

Cette nouvelle conception de la nature amorce un changement dans le référentiel d'action publique de protection des espaces naturels, en passant d'une logique de sanctuarisation à une logique fonctionnelle d'utilisation durable des services rendus par la biodiversité. Cette notion fut mise à l'agenda des politiques publiques à partir des années 1990 et actée au niveau international dans la Convention sur le Diversité Biologique de 1992, résultant du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro.

1.2 - Convention sur la Diversité Biologique de Rio et politiques publiques de protection des espaces naturels

La Convention sur la Diversité Biologique (CDB) est un traité international qui fut adopté lors du Sommet de la Terre en 1992.

> « La ratification de la Convention sur la Diversité Biologique par les plupart des Etats, marque une rupture dans la prise de conscience des risques liés à l'érosion de la diversité biologique » (Lévêques & Mounolou, 2001 : 11)

En effet, les objectifs de la Convention sont « la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques, y compris par des mesures appropriées l'accès aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, en tenant compte de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat. » (Article 1 de la CDB).

> « The objectives of this Convention, to be pursued in accordance with its relevant provisions, are the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources, including by appropriate access to genetic resources and by appropriate transfer of relevant technologies, taking into account all rights over those resources and to technologies, and by appropriate funding. » (Article 1 de la CDB)

La convention en matière de conservation in situ engage les Etats, dans une perspective « conservationniste », à « *mettre en place un système de zones protégées ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique* » dans le cadre d'une stratégie qui définit les « *lignes directrices pour la sélection, l'établissement et la gestion* » de ces zones. D'autre part, des mesures doivent être mises en place pour promouvoir « *la protection des écosystèmes, des habitats naturels et le maintien de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel* » et « *l'environnement et le développement durable dans les zones adjacentes aux zones protégées en vue de renforcer la protection de ces zones* ». D'autres mesures doivent enfin être mises en place pour « *remettre en état et restaurer les écosystèmes dégradés et favoriser la reconstitution des espèces menacées, entre autres, par le développement et la mise en œuvre de plans ou autres stratégies de gestion* » (Art. 8 de la CDB).

Cependant, la convention associe une perspective « utilitariste » à la conception « conservationniste » en faisant en sorte « de fournir les conditions nécessaires pour assurer la compatibilité entre les utilisations actuelles et la conservation de la diversité biologique et l'utilisation durable de ses composantes » (Art. 8 de la CDB).

Cette articulation entre utilisation et conservation constitue le véritable apport de la CDB en matière de protection des espaces naturels. Les espaces naturels ne sont plus perçus comme des espaces à protéger contre les utilisations humaines, mais comme des espaces à conserver grâce aux activités humaines.

1.3 - Diversité biologique, et politique européenne, française et mexicaine

Poursuivant les objectifs de la Convention sur la Biodiversité, la notion de diversité biologique donne de nouvelles orientations aux politiques, tant au niveau national (français ou mexicain) qu'européen. Ainsi, au niveau européen, la directive « Habitat » de juillet 1992 propose un nouveau modèle de protection en faisant référence à la conservation de la biodiversité et en faisant appel à la notion de réseau (Pinton, 2007 : 17). Au niveau français, la CDB a comme conséquence un changement dans les conceptions et les pratiques de la protection. Ainsi, les instruments qui auparavant avaient pour effet de la sanctuarisation des espaces protégés, vont progressivement évoluer vers une plus grande intégration des activités humaines. L'autre conséquence est l'adoption d'une Stratégie nationale pour la Biodiversité en 2004 en lien avec l'adoption de la Charte de l'environnement. Quant au Mexique, la CDB a eu des conséquences importantes sur les

instruments de protection, en particulier sur les conceptions des Aires Naturelles Protégées et des Unités de Gestion de la vie sauvage.

2 - Réforme de la LGEEPA 1996

Au début des années 90, il y a des changements significatifs dans le fonctionnement des Aires Naturelles Protégées. Le manque de ressources budgétaires, l'absence de plans de gestion[119] ou leur non mise en œuvre, ainsi que le manque de participation des communautés, des populations dans les projets de conservation, ont conduit à une refonte de la politique de protection des espaces naturels au Mexique.

2.1 - Réforme de la LGEEPA : changement de référentiel et mode de régulation

Dans le droit environnemental mexicain, comme dans nombre de droits environnementaux de pays développés, il existe une tension entre normes substantielles de portée générale et procédures adaptées à chaque contexte local. Le droit, dans son acceptation classique cherche à incorporer dans la législation environnementale des normes substantielles qui doivent répondre d'une manière générale et permanente à la question fondamentale de la détérioration de l'environnement. Cette approche classique et normative du droit se trouve en tension avec la tendance à la « *procédurisation* », « *prodedimentalización* » du droit, c'est-à-dire devant l'impossibilité de répondre d'une manière générale et définitive à cette question, le droit propose de l'aborder de manière *contextualisée* au travers d'une grande diversité de procédures. (Azuela, 2006 : 211) Les règles encadrent la manière de traiter les problèmes d'environnement et non le problème lui-même.

> « Como resultado de esa tendencia, más que tratar de acumular indefinidamente normas sustantivas en la ley, elle debe regular adecuadamente los procedimientos en los que hay que responder a las preguntas sustantivas que se presentan en diferentes contextos. »[120] (Azuela, 2006 : 211)

Ainsi, était le constat qui prévalut à la réforme de la *Ley General del Equilibrio Ecologico y Proteccion al Ambiente* (LGEEPA) en 1996. La réforme de la LGEEPA en 1996 a consolidé principalement le processus de *procedimentalización*, notamment en ouvrant de nouvelles scènes de participation des acteurs dans la gestion environnementale.

---

[119] Les plans de gestion sont considérés comme les instruments centraux de l'administration des ANP et de la conservation de la biodiversité

[120] Traduction : « *Suite à cette tendance, plus qu'essayer d'accumuler indéfiniment des normes substantielles dans la loi, il faut régler de manière adéquate les procédures dans lesquelles il faut répondre aux questions substantielles qui se présentent dans les différents contextes.* »

L'idée de réformer la LGEPPA apparaît à la fin de 1994. En mars 1995, un accord informel est passé entre le tout récent *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturels y Pesca*[121] (SEMARNAP) et les commissions d'écologie de la Chambre du Congrès. L'objectif de cet accord était d'aboutir une réforme qui serait approuvée à l'unanimité, dont l'initiative serait impulsée par tous les groupes parlementaires et le Pouvoir Exécutif, *Poder Ejecutivo* (Azuela, 2006 : 214).

Le processus, qui aboutit à la réforme de la LGEEPA peut se diviser en trois étapes (Azuela, 2006 : 213) La première qui s'est déroulée de janvier à novembre 1995 comprend une série de consultations publiques et l'élaboration d'un premier avant-projet, qui ne s'est pas transformé en initiative faute de consensus entre acteurs participants. Dans la seconde étape, cet avant-projet est l'objet d'un intense débat dans lequel les positions des acteurs se polarisent, dans une ambiance conflictuelle entre eux. Ainsi, les ONG rejettent l'avant projet proposé par les autorités environnementales, car il représente à leurs yeux un recul de la législation environnementale, « *un retroceso en la legislacion ambiental* » (Azuela, 2006 : 213).

La troisième étape, après presque six mois intense négociation, aboutit à la production d'un projet acceptable pour tous les acteurs parties prenantes. Une fois ce consensus généré, la réforme de plus de 150 articles sur 200 de la LGEEPA et de la législation pénale est approuvée de manière unanime et pratiquement sans discussion par le Congrès mexicain, c'est-à-dire la Chambre des Députés et le Sénat de la République, en décembre 1996. (Azuela, 2006 : 214).

Les définitions incorporées dans la réforme de la LGEPPA de 1996, sont essentiellement celles du *Sommet de Río* en 1992, et notamment celles qui se réfèrent aux concepts de biodiversité, de biotechnologie et de développement durable. Le concept de biodiversité a été inclu, non seulement, dans les définitions de la LGEEPA (Article 3 de la LGEEPA) mais aussi, dans l'aménagement formel de cette loi, puisque les chapitres relatifs aux Aires Naturelles Protégées, à la restauration écologique et à la vie sauvage, ont été regroupés sous le titre de « *Biodiversité* » : « *Titulo Secundo Biodiversidad* ».

La LGEEPA intègre aussi, un certain nombre de modifications en ce qui concerne notamment la distribution des compétences en matière d'*Areas Naturales Protegidas*, d'*Ordenamiento Ecologico del Territorio*, etc. En cela, il y a une actualisation des catégories des ANP, mais aussi un désir de meilleures articulations entre protection et propriété, notamment avec les *Ejidos* ou la création d'aires naturelles protégées privées.

Les modifications apportées à cette Loi en décembre 1996 marquent des avancées importantes dans la modernisation du cadre régulateur de la politique environnementale au Mexique. En effet, cette loi donne les bases d'une décentralisation de la gestion environnementale, ordonnée et progressive, en faveur des gouvernements locaux (Municipalité et Etat). D'autre part, elle essaie

[121] Le *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturels y Pesca* (SEMARNAP) est la continuité logique de l'évolution du cadre instutionnel amorcé depuis le début des années 1990.

de favoriser la participation sociale dans la protection de l'environnement, en contre partie, elle déclare comme délictueuses les conduites qui portent atteintes à la conservation de l'environnement. (Simonian, 1999 : 253)

2.2 - Relance de la politique des Aires protégées au Mexique

Le renfoncement des objectifs et des outils de protection des aires naturelles est la base juridique d'un programme ambitieux de relance de la politique de protection de la nature.

2.2.1 - Relance de la politique ANP : *Programa de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000*

En même temps qu'est discutée la réforme de la LGEEPA, au milieu des années 90 est lancé un Programme, *Programa de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000*, lequel a pour ambition de constituer les bases d'une action collective organisée en faveur de la conservation. Ce programme sert de cadre à deux dynamiques : (1) l'extension de la couverture territoriale classée en aire protégée et (2) la recherche d'une plus grande représentativité écologique de ces aires protégées.

En parallèlement à la mise en œuvre de ce programme, le gouvernement mexicain crée, en avril 1996, le Conseil National des Aires Naturelles Protégées, *Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas* (*CONANP*). Cet organe intègre des représentants du secteur de la conservation de la nature, mais aussi des secteurs académique, socio-économique, socioculturel et indigène. De plus, il est en charge de la politique des aires naturelles protégées.

2.2.2 - La LGEEPA de 1996 et les Aires Naturelles Protégées

L'article 46 de la LGEEPA identifie ainsi six catégories de protection de compétences fédérales qui sont définies dans les articles suivants (*Cf.* tableau 14).

Par ailleurs, ce même article identifie des catégories d'ANP de compétence étatique et municipale : *Parques y Reservas Estatales* et *Zonas de preservación ecológica de los centros de población* (*Cf.* Annexe 1*)*

Tableau 14 : Les différentes catégories d'Aires Naturelles Protégées dans la LGEEPA

Catégorie d'ANP	Définitions dans la LGEEPA
Reservas de la biosfera	ARTICULO 48.- Las reservas de la biosfera se constituirán en áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del ser humano o que requieran ser preservados y restaurados, en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.
Parques nacionales	ARTICULO 50.- Los parques nacionales se constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.
Monumentos naturales	ARTICULO 52.- Los monumentos naturales se establecerán en áreas que contengan uno o varios elementos naturales, consistentes en lugares u objetos naturales, que por su carácter único o excepcional, interés estético, valor histórico o científico, se resuelva incorporar a un régimen de protección absoluta.
Areas de protección de recursos naturales	ARTICULO 53.- Las áreas de protección de recursos naturales, son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas en el artículo 46 de esta Ley.
Areas de protección de flora y fauna	ARTICULO 54.- Las áreas de protección de la flora y la fauna se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley, de las Leyes Federal de Caza, de Pesca y de las demás leyes aplicables, en los lugares que contienen los hábitat de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres.
Santuarios	ARTICULO 55.- Los santuarios son aquellas áreas que se establecen en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora o fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida. Dichas áreas abarcarán cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes, caletas, u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas

Le SEMARNAP et les départements administratifs qui y sont rattachés comme ProFePA, CONANP ou l'INE sont responsables administrativement de l'organisation, de la conservation, de la gestion, du développement et de la surveillance de la zone. Cependant, une des avancées majeures de la LGEEPA de 1996 est la place beaucoup plus grande qui est faite à la participation du public et des municipalités dans la mise en place et la gestion des ANP.

Par ailleurs, la LGEEPA établit que les Aires Naturelles Protégées devront être dotées d'un Plan de gestion qui doit mettre en œuvre une stratégie de conservation, d'utilisation durable des ressources naturelles, voire de restauration des écosystèmes. La ProFePa est responsable de l'application des règles administratives sur les zones protégées. Le SEMARNAP est aussi le ministère responsable de l'élaboration des plans de gestion des zones protégées, qu'il doit théoriquement réaliser (ou faire réaliser) en relation avec les habitants, usagers et gouvernements locaux.

La LGEEPA, au sein des différents types d'ANP (*Cf.* tableau 14), permet de fortes régulations des usages, comme la « *suspension totale et pour un délai indéfini de la chasse et la capture des espèces endémiques, rares, menacées ou en danger d'extinction* » ; l'« *obligation des propriétaires de terrains situés à l'intérieur de la zone de réaliser des travaux de conservation en accord avec les programmes de gestion* » ; ou encore, « *dans le cas des monuments naturels il est interdit d'utiliser les ressources naturelles dans les zones décrétées*. » (Dumoulin, 2003 : 547)

Il faut souligner aussi la consolidation du travail de la Commission Nationale pour la Connaissance et l'Utilisation de la Biodiversité (CONABIO), créée en 1992 dans le but de coordonner les actions et les études en rapport avec la connaissance et la préservation des espèces

biologiques, en encourageant et favorisant l'étude, la conservation, le gestion et l'utilisation des ressources biologiques du Mexique . (Simonian, 1999 : 253)

La réforme de la loi et la mise en œuvre du *Programa de Áreas Naturales Protegidas* de 1995 à 2000, outre des avancées dans le fonctionnement, dans la gestion des Aires naturelles protégées existantes, a aussi eu comme effet la forte augmentation des surfaces protégées au Mexique. Ainsi, entre 1995 et 1997 le nombre d'ANP décrétées est passé de 100 à 113.

Cette dynamique se poursuivra les années suivantes avec la mise en place du Système national des ANP créé par la LGEEPA en 1996, puis en 2000 avec la création de la SEMARNAT[122], le ministère mexicain de l'environnement, enfin totalement indépendant.

2.2.3 - La mise en place du Système national des ANP

Le Système National des Aires Naturelles Protégées, S*istema Nacional de Áreas Naturales Protegidas* (SINAP) a été mis en place en accord avec les dispositions de l'Article 76 de la Loi Générale de l'Équilibre Écologique et la Protection de l'Environnement (LGEEPA) de 1996. La SEMARNAP (puis la SEMARNAT) est chargée d'intégrer dans le Système National des Aires Naturelles Protégées, les aires naturelles, qui par leur richesse biologique, sont considérées d'importance spéciale pour le Mexique.

> « La Secretaría integrará el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con el propósito de incluir en el mismo, las áreas que por su biodiversidad y características ecológicas sean consideradas de especial relevancia en el país. » (Art 76 LGEEPA de décembre 1996)

Ce système n'est réellement entré en vigueur que fin 2000 avec la publication au journal officiel de la Fédération, du règlement de la LGEEPA en matière d'Aires Naturelles Protégées (30 novembre le 2000) : Ce règlement, équivalent en droit français d'un décret d'application, définit les critères qui doivent être considérés pour qu'une Aire Naturelle Protégée soit incorporée dans le Registre du SINAP[123]. En effet, toutes les Aires protégées par un statut fédéral ne font pas partie systématiquement du SINAP. Théoriquement ces aires doivent présenter « *une importance*

---

[122] Le 30 Novembre 2000, par modification de la loi de l'administration publique fédérale, est créé le *Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (SEMARNAT). Le changement de nom va au-delà de passage sous-secteur de la pêche au ministère de l'Agriculture, *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación* (SAGARPA), en renforçant la politique nationale de protection de l'environnement tant d'un point de vue institutionnel qu'au niveau de sa mise en œuvre. Ainsi, le SEMARNAT a adopté une nouvelle structure institutionnelle, notamment en renforçant la transversalité entre les différents domaines de la protection de l'environnement.

[123] La CONANP n'a pas jugé incorporable, dans le SINAP, 30 Aires Naturelles Protégées (dont une grande majorité de parcs nationaux), parce qu'elles ne remplissaient pas les critères établis dans le règlement de la LGEEPA en matière d'Aires Naturelles Protégées. L'intégration de 8 ANP était suspendue (en 2006) faute d'informations suffisantes sur certains critères (source CONANP). Il faut noter que certaines ANP n'ont pas été présentées par le Commission National des Aires Naturelles Protégées au Conseil National des Aires Naturelles Protégées, comme dans le cas du Michoacán du PN du *Pico de Tancítaro*.

spéciale ». Celle-ci est définie par des critères comme : la richesse spécifique, la présence d'espèces endémiques, la présence d'espèces rares (aire de distribution restreinte), la présence d'espèces menacées, la diversité des écosystèmes présents, la présence d'écosystèmes relictuels, l'importance des services environnementaux produits, et la viabilité sociale pour leur préservation, etc.

La décision d'intégration d'une ANP au SIANP est prise par le Conseil National des Aires Naturelles Protégées (CNANP) sur proposition de la Commission Nationale des Aires Naturelles Protégées (CONANP). L'inscription au registre d'une ANP est votée en séance plénière du CNANP à partir de l'avis d'une commission spéciale qui évalue le dossier par rapport aux critères établis par le Règlement sur les ANP de 2000.

Depuis 2000, le nombre et la surface des ANP intégrées au SIANP, n'a cessé d'augmenter, passant d'environ de 9,5 millions d'hectares à plus de 12 millions hectares en 2006. (*Cf.* Figure11)

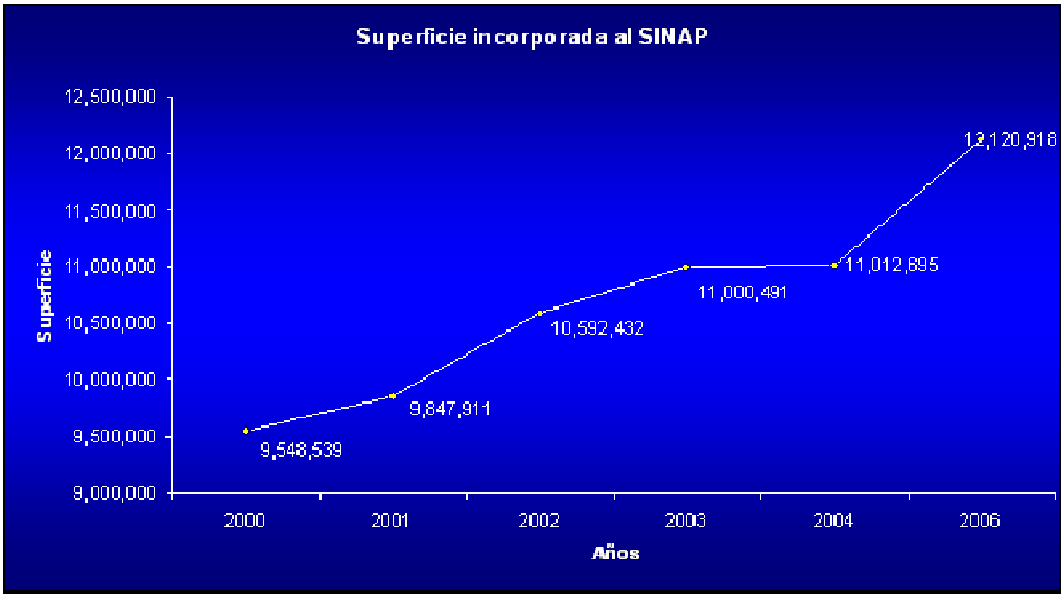


Figure 11 : Evolution des surfaces intégrées dans le SINAP depuis sa création (source CONANP)

En 2006, 58 Aires Naturelles Protégées sont enregistrées dans le SINAP : 32 Réserves la Biosphère, 15 Parcs Nationaux, 9 Zones de Protection de Flore et Faune, 1 Monument Naturel et 1 Sanctuaire. Ces 58 ANP couvrent une surface d'environ 61% de la surface totale des ANP décrétées au niveau fédéral (*Cf.* Tableau 15).

Tableau 15 : Surface et Nombre des différentes catégories d'ANP fédérales en 2007 (source CONANP)

Catégorie	Nombre	Superficie (ha)
Reservas de la Biosfera	37	11 581 344
Parques Nacionales	68	1 505 643
Monumentos Naturales	4	14 093
Areas de Proteccion de Recursos Naturales	6	3 350 654
Areas de Proteccion de Flora y Fauna	29	6 259 821
Sanctuarios	17	689
Total	161	22 712 284

En 2007, 161 Aires Naturelles Protégées de compétence fédérale sont répertoriées par CONANP pour une superficie de 22 712 284 ha, soit 11, 56% du territoire national du Mexique, ce qui est relativement important par rapport à la France – un peu moins de 2 % du territoire fait l'objet d'une protection forte (Arrêté protection biotope, réserve naturelle, parc nationaux), les surfaces sont portées à 11% en incluant les zones Natura 2000 – mais tout à fait comparable aux autres pays d'Amérique latine.

2.2.4 - Conservation de la vie sauvage et protection des espaces naturels

Un système de conservation des espaces naturels par le biais de la conservation des espaces menacés est mis en place au Mexique en 1997 en parallèle à la politique des Aires Naturelles Protégées. C'est dans ce cadre qu'une nouvelle approche est élaborée, promue par l'Institut national d'écologie (INE), dans le « Programme de conservation des espèces sauvages et de diversification productive en zone rurale 1997-2000 », *Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural 1997-2000. Cette nouvelle approche cherche à rendre « compatibles l'utilisation de la biodiversité et sa conservation.* » (Simonian, 1999 : 256)

L'outil mis en place par la loi sur la vie sauvage de 1997, support légal du programme est la création d'unités de gestion, la conservation et la gestion de la faune, *Unidades de Manejo, Conservación y Aprovechamiento de la Vida Silvestre* (UMA). La *Ley sobre la Vida Silvestre* vise à fixer le cadre juridique et institutionnel favorable aux propriétaires pour la valorisation des ressources biologiques de leurs terres. Cette conception s'appuie à la fois sur les conceptions du *Free Market Environmentalism* (dans le cas de propriétaires privés) et sur celles du *Common-pool Resource* (dans le cas des communautés indiennes) importées des Etats Unis (*Cf.* Chapitre 1). Cette conception découle, aussi, directement de la Conférence sur la Biodiversité de Rio.

> « La teoría y la experiencia demuestran que bajo las condiciones correctas (derechos de propiedad claramente definidos, tasas de aprovechamiento sustentable científicamente obtenidas y vigiladas por ley, y beneficios económicos asignados equitativamente), la posibilidad de usar los recursos constituye un poderoso incentivo para su conservación. »[124] (Simonian, 1999 : 256)

Cette conception de la conservation marque une étape essentielle par rapport aux visions plus rigides des décennies antérieures, dans lesquelles la conservation et l'utilisation de la biodiversité étaient considérées comme antagonistes.

> « Esta idea resulta un avance fundamental respecto a posiciones de décadas anteriores, más rígidas, donde la conservación y la utilización de la biodiversidad eran posiciones consideradas antagónicas. » (Simonian, 1999: 256)

Les UMA vont être organisées en systèmes d'unités de gestion pour la conservation de la vie sauvage. Le *Sistema de Unidades de Manejo para la Conservacion de la Vida Silvestre (SUMA)* est créé dans l'optique de contribuer à la conservation de la biodiversité en intégrant les nécessités de production et de développement socio-économique du Mexique dans le secteur rural. Ce système regroupe des sites qui étaient jusqu'alors dispersés en différentes catégories comme, *criaderos extensivos y intensivos de fauna silvestre, zoologicos, viveros,* jardines *botanicos*, pour les dénommer sous la même appellation d'*Unidade de Manejo para la Conservacion de la Vida Silvestre*. Ce système intègre de fait deux modes de conservation très différents : le mode *in situ* de protection de zone naturelle de reproduction et de vie des espèces et le mode *ex situ* de conservation d'une espèce menacée par sa reproduction contrôlée. Cela constitue une originalité importante de ce programme. Actuellement, le Mexique compte près de 8000 UMA pour près de 28 millions d'hectares, soit autour de 14% du territoire du Mexique (source : SEMARNAT). Le nombre d'UMA n'a cessé d'augmenter de manière exponentielle depuis 1997 (*Cf.* tableau16).

Tableau 16 : Evolution du nombre et de la superficie totale des UMA (1997-2007) (source : SEMARNAT)

Année	Nombre d'UMA	Superficie (en millions d'hectares)
1997	917	6
1999	2959	12,7
2001	4432	17,57
2003	5578	21,42
2005	6766	24,05
2007	7861	27,98

Au Mexique à partir des années 90 développe une nouvelle politique de protection des espaces naturels basée sur les nouvelles conceptions : utilisation durable des ressources naturelles et de la biodiversité et non absence d'usage, participation des populations au processus de « mise en réserve », clarification des droits de propriété et des servitudes qui s'y rattachent sur les espaces

[124] Trad : Théorie et expérience montrent que dans de bonnes conditions (droits de propriété clairement définis et mode d'utilisation durable défini scientifiquement et protégé par la loi, avantages économiques équitablement réparties), la possibilité d'utilisation des ressources constitue une incitation puissante pour la conservation.

protégés. En France, certaines de ces nouvelles conceptions restent diffuses dans la législation, comme le rôle et la « participation du public ».

2.3 - Renforcement de la politique de protection des espaces naturels en France (1995-2008)

En France, à partir de la moitié des années 1990, on assiste surtout à un renforcement de la place de l'environnement, comme secteur de politique publique, même dans ses principes, notamment au niveau de la participation du public. En termes de protection des espaces naturels, c'est surtout le développement de nouvelles modalités de protection qui accompagne l'arrivée de politique européenne qui marque la fin des années 1990 et le début les années 2000. En effet depuis les années 1990, la France a choisi de développer la contractualisation comme mode de régulation des usages et c'est avec la mise en œuvre de Natura 2000 et des Mesures Agro-environnementales que ce mode de gestion prend toute sa place.

2.3.1 - Loi sur le renforcement de la protection de l'environnement de 1995 : les espaces naturels comme patrimoine commun

La Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement modifie l'article 1er de la loi de 1976 relatif à la protection de la nature en définissant les espaces et milieux naturels comme un « patrimoine commun ».

> « Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. » (Art. 1er)

Dans ce même article 1er sont reconnues d'intérêt général « leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion ».

Cette loi, renforce d'une part les principes la protection de l'environnement et du même coup celle des espaces naturels, et d'autre part, les dispositions relatives à cette protection.

2.3.2 - Une codification pour une meilleure lisibilité de la législation

Dans le sens du renforcement des dispositions, la codification du droit de l'environnement en France constitue une avancée dans la lisibilité de la législation. En effet, contrairement au Mexique, la France cumule les dispositions juridiques éparpillées dans d'autres codes (code rural, code de l'urbanisme, etc.) et dans de nombreuses lois dont certaines sont anciennes. Ainsi, le

processus de codification a consisté à regrouper dans un code unique l'ensemble des dispositions juridiques relevant de l'environnement.

Le code de l'environnement est composé de deux parties, législatives et réglementaires. L'ordonnance 2000-914 du 18 septembre 2000 codifie la partie législative du Code de l'environnement. La partie réglementaire, sera quant à elle codifiée, plus récemment, en août 2005 pour les livres Ier, III, IV et V (décret 2005-935) et en mars 2007 pour les livres II et VI (décret 2007-397).

Cette codification s'est faite à droit constant, c'est-à-dire que les dispositions juridiques éparpillées dans les lois et les autres codes sont intégralement reprises, sans modification, dans le Code.

Dans le même temps qu'est adopté le Code de l'environnement, un processus « original » de renforcement de la place de l'environnement dans le paysage juridique est amorcé avec la mise en place de la Charte de l'environnement de portée constitutionnelle.

2.3.3 - La Charte de l'environnement

Au début des années 2000, le besoin de traduire les principes environnementaux à un niveau constitutionnel est porté à l'agenda politique.

> « Notre droit national contient de nombreuses normes techniques qui concourent à la protection de l'environnement. Mais il manque une dimension transversale et l'affirmation de principes fondamentaux de niveau supérieur. (…) La Charte portera au niveau constitutionnel des principes fondamentaux du droit à un environnement protégé et du développement durable. Ainsi, plaçant l'homme face à ses responsabilités, elle sera le fondement d'un nouvel équilibre entre progrès social, protection de l'environnement et développement économique. Elle donnera une cohérence d'ensemble au droit de l'environnement et devra également exprimer la recherche d'une justice et d'une solidarité entre les peuples et les générations. » (Roselyne Bachelot, Lettre de mission du Professeur Coppens, 8 juillet 2002)

Le 8 juillet 2002, la Ministre de l'écologie, Roselyne Bachelot, missionne le Professeur Yves Coppens[125] pour l'animation de la « réflexion » et de la « consultation » préalable à l'adoption de la Charte de l'environnement.

L'objectif assigné à la commission Coppens, composée de chercheurs, de juristes, de chefs d'entreprise, de représentants du monde associatif, d'élus, de syndicats, est de proposer au gouvernement un projet de Charte pour le 5 juin 2003 lors des journées mondiales de l'environnement. Cette proposition devait s'appuyer sur les résultats d'une « *consultation d'experts et de la société* », notamment au travers d'« *assises territoriales* ». La commission

[125] Paléoanthropologue français.

Coppens à partir de la fin 2002 commence à organiser ses réflexions. La commission organise deux grandes consultations. L'une est organisée au niveau national au travers de questionnaires adressés à différentes catégories d'acteurs, d'auditions de spécialistes (philosophes, scientifiques, etc.) et de citoyens et d'un colloque organisé le 8 mars 2003, etc. L'autre est organisé au niveau local, au travers là aussi de questionnaires adressés aux acteurs locaux, d'assises territoriales organisées de fin janvier à début avril 2003, etc. Elle remet son rapport le 8 avril 2003 à la ministre de l'écologie et du développement durable. Dans ce rapport, partant du diagnostic de l'état actuel de l'environnement, la commission confirme la nécessité d'une portée constitutionnelle pour la Charte de l'environnement et en précise les contours.

> « Une Charte de l'environnement adossée à la Constitution s'est imposée à la Commission comme une nécessité de notre époque. Cette nécessité repose sur le constat de l'état actuel de l'environnement et sur les relations entre l'homme et la nature, sur laquelle il a acquis un pouvoir nouveau qui lui donne des responsabilités particulières. La consultation nationale menée pour préparer la Charte de l'environnement a montré également une forte demande sociale pour une meilleure protection de l'environnement. » (Rapport de la commission Coppens, 2003 : 9)

A partir du rapport de la Commission Coppens rendu en avril, le gouvernement travaille d'avril à juin à un projet de texte. Le 5 juin 2003 lors de la journée mondiale de l'environnement, la Charte est présentée. Le 25 juin 2003, le projet soumis à révision constitutionnelle est adopté en Conseil des ministres. Le 27 juin 2003, le projet de loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement est déposé au parlement. Celui-ci ne sera adopté en première lecture que le 1er juin 2004 à l'Assemblée Nationale et le 24 juin 2004 au Sénat. Le Congrès, qui rassemble les deux chambres du Parlement, se réunit en février 2005 afin de valider la révision constitutionnelle. Le Texte est finalement adopté le 28 Février 2005 par le Parlement réuni en Congrès et promulgué le 1er Mars 2005 par Jacques Chirac, Président de la République.

La Charte contient 10 articles. Elle établit les droits, les devoirs etc. Ainsi, elle consacre un nouveau droit individuel, celui du droit de chacun « *à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé* » (article 1er). Une innovation juridique réside également dans la notion de « devoir » prendre part à la préservation de l'environnement. La Charte porte au niveau constitutionnel d'autres principes, qui existaient déjà au niveau législatif notamment dans la loi de 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, mais qui acquièrent par la Charte une plus grande force. Cependant, la question de la « responsabilité », qui englobe, en lui donnant une portée plus large, le « principe pollueur-payeur » n'est pas expressément reconnue dans la Charte. Quant au principe de précaution, le texte de l'article 5 de la Charte est différent de sa rédaction traditionnelle, telle qu'on le trouve dans le Code de l'environnement, avec l'appellation « risques graves et irréversibles ».

La Charte de l'environnement fixe aussi des orientations en termes de politiques publiques. L'article 6 donne ainsi l'obligation aux politiques publiques de promouvoir le développement

durable. La Charte établit aussi les droits à l'information, elle détermine l'importance de la contribution de l'éduction et de la formation, comme celle de la recherche et de l'innovation.

Dans la même dynamique de renforcement de la politique de protection de l'environnement, et s'appuyant sur le concept de développement durable, est lancé un grand débat national qui doit déboucher sur l'élaboration à partir de 2008 de nouvelles politiques.

2.3.4 - Stratégie nationale pour la Biodiversité

Dans le but d'honorer les engagements de la France en signant le Convention sur la Diversité Biologique, Roselyne Bachelot, en lien avec la Charte de l'environnement et avec la Stratégie pour le développement durable, a mis en place une Stratégie nationale pour la Biodiversité.

> « J'ai souhaité que, tout en constituant le cadre privilégié de la mise en œuvre par notre pays de cette convention (Convention sur la Diversité Biologique), cette stratégie (Stratégie nationale pour la biodiversité) soit, d'une part, l'une des déclinaisons majeures de la Stratégie nationale de développement durable adoptée en conseil interministériel du développement durable le 3 juin 2003 et, d'autre part, qu'elle fasse vivre l'esprit et le cadre établis par la Charte de l'environnement adoptée en conseil des ministres le 25 juin 2003. Chacun des articles de la Charte est d'ailleurs dûment illustré dans le corps de la présente stratégie »[126]

Le but de la stratégie est de contribuer largement à l'intégration du concept de biodiversité au sein des politiques publiques.

2.3.5 - Recomposition des formes de protection réglementaire

A partir du début des années 2000, une vaste refonte des dispositions liées aux formes de protection est engagée, essentiellement les réserves naturelles en 2002 et les parcs nationaux en 2006. Cette recomposition est marquée par une volonté de « dé-sanctuarisée » ces espaces protégées.

La Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité va recomposer la législation sur les réserves naturelles en instaurant de nouvelles catégories et en modifiant les conditions de la protection, notamment via des mesures de décentralisation. Ainsi, cette loi va distinguer 3 types de réserves naturelles : Réserve Naturelle Nationale ; Réserve Naturelle Régionale ; Réserve Naturelle de Corse.

Ces types de réserves ne diffèrent pas du point de vu de leur contenu réglementaire. Leur différence réside dans l'arrangement politico-administratif qui conduit à leur création et à leur administration, les réserves naturelles régionales deviennent ainsi une compétence des Régions.

---

[126] Préambule de la stratégie nationale pour la Biodiversité de Roselyne Bachelot (Février 2004)

Enfin, des dispositions sont introduites dans la réglementation pour assurer une meilleure intégration territoriale des réserves, à la fois d'un point de vue écologique et sociologique.

Les réserves restent le terrain des scientifiques et des naturalistes. Dans plus de 60 % des cas, elles sont gérées par une association à dominante naturaliste. (Le part & Marty, 2006)

Aujourd'hui, sur l'ensemble de la France, il existe 164 réserves naturelles nationales qui protègent 558 317 ha : 436 022 ha sur terre et 122 295 ha en mer (Figure 12).

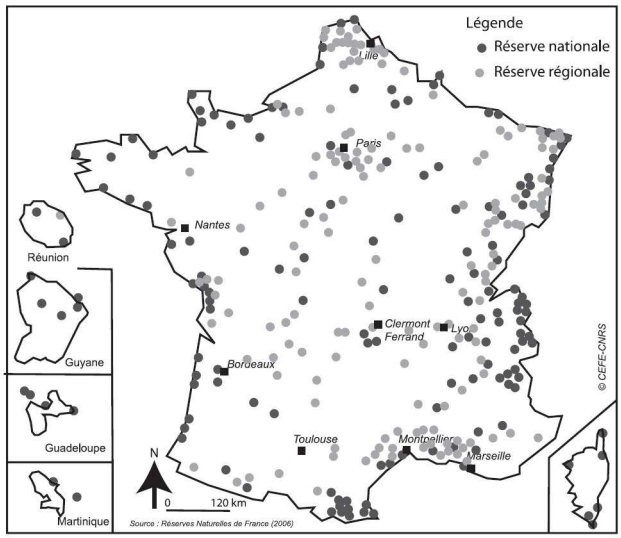


Figure 12 : Réserves naturelles (Lepart & Marty, 2006)

La loi du 14 avril 2006, relative aux parcs nationaux rénove la politique des parcs annoncée à partir des dispositions établies par le rapport du député Jean-Pierre Giran de 2003 qui sera rapporteur du projet de loi ensuite.

Avec le vote de cette loi sur les parcs nationaux, parcs naturels régionaux et parcs naturels marins constitue une nouvelle étape de l'organisation du dispositif des espaces protégés français est franchie (Charles & al., 2008). Cette loi « *s'est cantonnée à une révision institutionnelle importante, à l'évidence nécessaire mais malgré tout limitée*. » (Charles & al., 2008)

Une des principales limites de cette loi réside dans le fait qu'elle n'aborde pas « *la question, évidemment très délicate, de comment unifier, mieux articuler, coordonner et rendre à la fois plus efficace et plus lisible un dispositif de protection éclaté entre de multiples instances et structures parfois quasiment concurrentes entre elles, parcs nationaux, parcs naturels régionaux, conservatoire du littoral, réserves naturelles pour ne citer que les principales d'entre elles, en prenant également en compte le processus Natura 2000*. » (Charles & al., 2008)

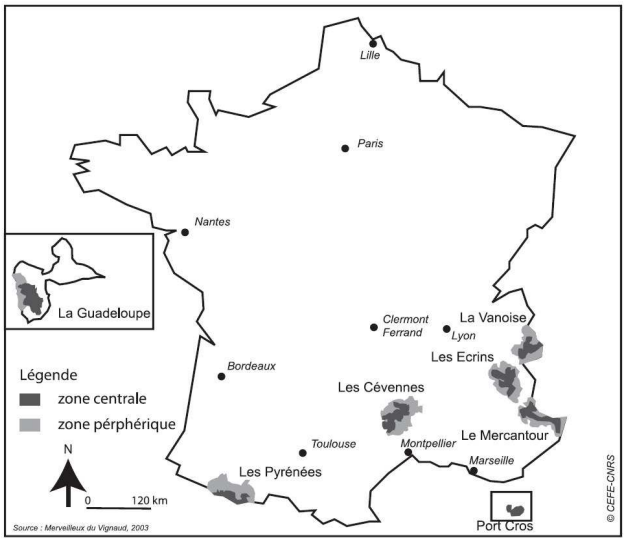


Figure 13 : Parcs nationaux (Lepart & Marty, 2006)

Cette loi tout en consolidant la protection juridique des « cœurs de parcs nationaux » va chercher à « ouvrir » les Parcs aux espaces environnants, au travers de la mise en place d'une charte pour laquelle les communes seront libre adhérer.

La France (Figure 13) compte actuellement 9 parcs (Cévennes, Ecrins, Guadeloupe, Guyane, Mercantour, Port-Cros, Pyrénées, Réunion, Vanoise) et un parc national en projet : les Calanques

Cette même loi réforme aussi (légèrement) les PNR quant à la durée de la Charte du PNR qui passe de 10 à 12 ans. EN 2008, la France compte 45 PNR (Figure 14) pour une surface d'environ 12% du territoire français.

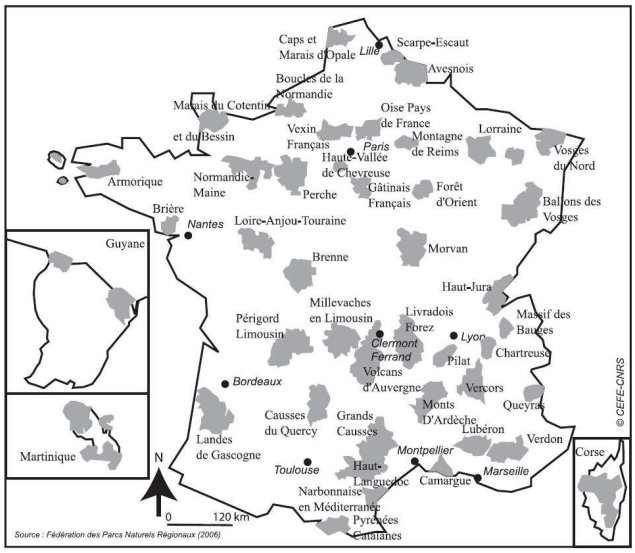


Figure 14 : Parcs naturels régionaux (Lepart & Marty, 2006)

Grenelle de l'environnement

A la moitié de l'année 2007 est lancé en toute hâte, peu après les élections présidentielles, un débat public national, dénommé « *Grenelle de l'environnement* » en référence aux négociations au ministère du Travail, rue de Grenelle, en mai 1968. L'organisation du Grenelle Environnement portée par le ministère chargé de l'Environnement vise « *à créer les conditions favorables à l'émergence de cette nouvelle donne française en faveur de l'environnement* ». Les grandes orientations du Grenelle de l'Environnement sont présentées par Jean-Louis Borloo, alors Ministre d'Etat en charge, entre autre, de l'Environnement le 6 juillet 2007. Ce débat vise à réunir l'Etat, les collectivités, les experts et surtout les représentants de la société civile « *afin de définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables* » devant aboutir à un programme d'action. Lors de la première phase, consacrée « au dialogue et à l'élaboration des propositions » six groupes de travail sont créés sur les grandes thématiques de l'environnement : *« lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie », « préserver la biodiversité et les ressources naturelles », « instaurer un environnement respectueux de la santé », « adopter des modes de production et de consommation durables », « construire une démocratie écologique », « promouvoir des modes de développement écologiques favorables à l'emploi et à la compétitivité »*. Ces premiers groupes de travail sont composés d'une quarantaine de membres répartis en 5 collèges : Etat, collectivités locales, représentants du monde associatif (ONG), représentants des employeurs et représentants des salariés. Parallèlement aux consultations nationales est organisée une série de consultations, sur les mêmes thématiques dans toutes les régions de France. De cette première étape de consultation émerge un certain nombre de propositions sur les différentes thématiques. Après la première étape de consultation et de proposition, une seconde étape est engagée, de fin septembre à mi-octobre 2007. Celle-ci consiste à recueillir « *l'avis de divers publics sur les propositions d'action issues des groupes de travail.* ». Une troisième étape est engagée fin octobre, avec l'organisation d'une phase de négociations à partir des différentes propositions et contributions. Quatre tables rondes, sur les thèmes principaux[127] sont ainsi organisées, les 24, 25 et 26 octobre 2007, avec autour de la table les 5 collèges des consultations nationales. Ces tables rondes permettent de dégager « *les grands axes d'action pour l'ensemble des thématiques* ». A partir des propositions issues des conclusions de ces tables rondes, un projet de loi émerge fin avril 2008, dit projet de « Loi Grenelle de l'Environnement ». Ce projet de loi comprend 45 articles relatifs à des mesures notamment « *pour lutter contre le changement climatique, mieux protéger la biodiversité et les milieux naturels et mieux prévenir les risques pour l'environnement et la santé.* ». En matière de protection des espaces naturels « *une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres identifiant les lacunes du réseau actuel sera établie afin que 2% au moins du territoire terrestre métropolitain soit placé dans les 10 ans sous protection forte.* » (Art. 20). Remarquons que cet objectif est peu ambitieux car les surfaces déjà protégées avoisinent les 2%.

La France, en tant que membre de l'Union Européenne, doit mettre en œuvre des politiques élaborées au niveau européen. Ces politiques depuis le début des années 90, prennent de plus en plus de place dans l'action publique de protection de l'environnement (Directive Nitrate de 1991, Directive Eaux Résiduaires Urbaines de 1991, Directive Cadre sur l'Eau de 2000, etc.) et plus particulièrement des espaces naturels (Directive « Oiseaux » de 1979 et Directive « Habitats » de 1992). Ainsi, ces politiques font l'objet de Directives qui doivent être retranscrites en droit français pour être totalement mises en œuvre, ou de Règlements qui sont directement applicables sans passer par une phase de « transposition » en droit national, c'est le cas de la réglementation relative à la Politique Agricole Commune (PAC).

[127] Lutter contre les changements climatiques, Santé et environnement, économie de fonctionnalité, économie circulaire, (...), Préserver la biodiversité et les ressources naturelles, pratiques agricoles, (...), Instaurer une démocratie écologique

3 - Les politiques européennes : MAE, Natura 2000 et la convention européenne du paysage

A partir des années 1990 se mettent en place et se développent deux politiques européennes importantes pour la protection des espaces naturels, Natura 2000 et les Mesures Agro-environnementales. La première vise au travers de la création d'un réseau de sites à la conservation d'espèces et d'habitat dont la valeur est reconnue au niveau européen. La seconde, pensée en accompagnement de la Politique Agricole Commune intervient directement dans la préservation des espaces naturels. Ces politiques ont pris beaucoup d'importance en France depuis la fin des années 1990.

3.1 - Une politique européenne de protection de la nature : Natura 2000

Natura 2000 s'inscrit dans une politique publique européenne qui vise à la conservation du patrimoine naturel, de la biodiversité, c'est à dire des espèces et des habitats.

> « Le programme Natura 2000 est la clé de voûte de la politique européenne de protection de la nature. » (Becerra, 2003 : 73)

Ce programme est l'outil de mise en œuvre de deux Directives européennes : d'une part la directive Oiseaux de 1979[128] , et d'autre part la directive habitats[129] de 1992.

> « Poursuivant les objectifs de la convention de Berne (1979) et de Rio (1992), la directive Habitats a été élaborée au moment des travaux préparatoires de la conférence de Rio. » (Pinton, 2007 : 20)

Ces deux Directives définissent des espèces et des habitats d'intérêt communautaire, et certains d'entre eux sont qualifiés de prioritaires, du fait de leur aspect menacé. L'objectif de la directive Habitats[130] est « *la préservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement* » en « *favorisant le maintien de la biodiversité, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales* ».

3.1.1 - La directive habitats, un réseau écologique européen

La directive Habitats est explicitement fondée sur des connaissances scientifiques. Pour atteindre son objectif de conservation de la biodiversité, elle propose la mise en place d'un *réseau écologique européen cohérent de zones de conservation, dénommé Natura 2000* » (art. 3) reflétant

[128] Directive 79/409/CEE (Annexe 1)
[129] Directive 92/43/CE (Annexe 2)
[130] Article 2 de la directive 92/43/CEE

la diversité des différents pays de l'Union Européenne. Ce réseau comprend « *des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'Annexe 1 et des habitats des espèces figurant à l'Annexe 2, il doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle. Le réseau Natura 2000 comprend également les zones de protection spéciale classées par les états membres en vertu des dispositions de la directive 79/409/CEE* (directive Oiseaux) » (Art. 3).

Le réseau Natura 2000 est ainsi constitué de sites qui se décomposent en ZSC (Zone Spéciale de Conservation) au titre de la directive Habitats et en ZPS (Zone de Protection Spéciale) au titre de la directive Oiseaux. Ils devront être gérés de manière à rendre compatibles les activités socio-économiques et la conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire.

> « Le réseau Natura 2000 n'a pas vocation à créer des sanctuaires de nature dont toute activité humaine serait systématiquement proscrite (…) la Commission estime donc que l'évaluation (prévue par l'article 6 de la Directive) est à faire au cas par cas pour tout type d'activité » (Ministère de l'environnement, 1996 : 2).

La France a choisi plus particulièrement de mettre en œuvre les Directives Habitats et Oiseaux : en constituant la liste nationale des sites Natura 2000 à la fois sur la base de données scientifiques solides (ZNIEFF et ZICO) et selon un processus de concertation avec les acteurs locaux en choisissant de mettre en place la gestion des sites Natura 2000 selon une procédure de contractualisation volontaire avec les acteurs locaux, par la rédaction concertée sur chaque site dans un premier temps d'un Document d'objectifs (DOCOB) et dans un second temps d'un Document d'application conduisant le cas échéant à la signature de contrats de gestion avec les acteurs locaux.

ZSC et ZPS formeront ce qui est appelé le réseau Natura 2000, précurseur d'un réseau de sites Pan-européen[131] qui recouvrira un territoire plus large que le périmètre de l'Union Européenne.

3.1.2 - Des débuts difficiles…

En France quatre des six types biogéographiques d'Europe définis dans le programme Natura 2000 et 68% des habitats identifiés au titre de la Directive « Habitats » sont présents en France.

Malgré cette richesse, la puissance des lobbies du monde rural, en particulier des chasseurs, a rendu les débuts de Natura 2000 difficiles (Becerra, 2003 : 73). De nombreuses contestations sont apparues dès la phase d'inventaire et d'élaboration de la liste des sites d'intérêt communautaire.

[131] C'est le thème prioritaire de la Stratégie pan-européenne sur la diversité biologique et paysagère adoptée en 1995 par 54 pays.

La mise en œuvre française de Natura 2000 repose, dans un premier temps, sur une circulaire (21 janvier 1993) du Ministère de l'environnement. Celle-ci en fixe les cadres juridique et technique ainsi que les objectifs.

La démarche adoptée par la France adopte un caractère administratif strict (Charles & Kalaora, 2001 : 55). Au niveau national, la Direction de la Nature et des Paysages (DNP) du Ministère de l'environnement assure la coordination de la mise en œuvre des deux premières étapes de la procédure (constitution des inventaires nationaux et validation à l'échelle européenne), le Muséum National d'Histoire Naturelle venant en appui technique pour la phase d'inventaire (localisation et quantification) des habitats sur le territoire français. Le Conseil National de Protection de la Nature a sélectionné les sites à transmettre à la Commission Européenne. Au niveau régional, les Conseils Scientifiques Régionaux pour la Protection de la Nature (CSRPN) et les Préfets de région soutenus administrativement et techniquement par les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN) ont pour mission d'organiser sur les bases du premier inventaire national, les listes de Sites d'Intérêt Communautaire. (Becerra, 2003 : 87) Les inventaires ainsi précisés au niveau régional sont validés après avoir fait la navette entre le Muséum National d'Histoire Naturelle et les DIREN. A la fin de cette procédure la liste française de Sites d'Intérêt Communautaire est transmise à la Commission. Les DIREN et les CSRPN se sont appuyés sur les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) pour identifier les sites, et avancer des projets de périmètre (enveloppe de référence).

> « Cette phase s'est révélée très conflictuelle, tout au moins au cours des années 1995 à 1997, au point de susciter des modifications importantes du cadre institutionnel et procédural proposé par le ministère de l'Environnement » (Pinton, 2007 : 37)

En effet, le caractère administratif, et l'opacité des débuts de la mise en œuvre ont été la source d'une contestation importante des acteurs socio-économiques et notamment des organisations de chasseurs.

> « D'un point de vue formel, le Muséum devait recevoir la liste française au plus tard le 31 octobre 1995 afin de la valider et de la transmettre à la Commission européenne (décret du 5 mai 1995). Mais, les acteurs du monde rural commencent alors à manifester leurs incertitudes au sujet des implications de la procédure qu'ils jugent trop technocratique. Ils revendiquent une participation aux instances de mise en œuvre de Natura 2000 et des éclaircissements sur le contenu de la directive. » (Beccera, 2003 : 87)

Ainsi, le processus de désignation des sites ne peut commencer qu'en 1995, pour s'interrompre assez rapidement.

Le décret de 1995 décrit les procédures pour la mise en place du processus d'inventaires et d'élaborations de propositions. Ce décret impose aux Directions Régionales de l'Environnement (DIREN) de « *consulter les élus locaux au minium pendant quatre mois* », sur les mesures de gestion à mettre en place et sur les périmètres des sites (Pinton, 2007, 40).

> « Cette possibilité de discuter les périmètres constitue une évolution de la procédure qui n'est pas sans rapport avec les premières contestations » (Pinton, 2007 : 40)

En effet, en France, l'ensemble du programme Natura 2000 est marqué par une opposition vive et organisée d'une partie du monde rural (exploitants agricoles et forestiers, chasseurs, communes rurales). Cette contestation conduit à la formation d'un regroupement d'acteurs, le « *groupe des neuf* »[132], qui rassemble les principaux opposants à Natura 2000. Ce groupe craint la « *création de sanctuaires de nature* », « *accompagnée de fortes contraintes sur les activités rurales* » et dénonce un déficit d'information. En effet, pour ce groupe, la mise en œuvre de la Directive ne doit pas « se faire contre, mais avec les propriétaires et utilisateurs de la nature (…) Nous regrettons l'absence quasi-totale de concertation qui a caractérisé la définition des futures ZSC par les seuls représentants des CSRPN »[133]

Une des caractéristiques de ce groupe est son extrême efficacité car on le retrouve à tous les niveaux[134], national, régional, départemental et local. Cette opposition se traduit par la constitution d'une coalition nationale, regroupant essentiellement les Fédération Départementale des Chasseurs, la « Coordination nationale Natura 2000 » et la publication de documents, souvent pour contrer les vaines campagnes d'information du ministère. Par exemple, quand le ministère publie une brochure sous le titre « *Natura 2000, Dix questions, dix réponses* » en janvier 2003, le « groupe des 9 » publie quelques temps plus tard « *Natura 2000, Dix questions sans réponses* ». Ainsi, la mise en place de Natura 2000 a fait l'objet de « *virulentes campagnes de désinformation* » qui en ont fait un instrument protection de la nature « *diabolique* ». (Maljean-Dubois & Dubois, 1999)

La contestation est telle qu'en juillet 1996, Alain Juppé, alors Premier Ministre, décide de geler temporaire la procédure.

En janvier 1997, suite aux échanges entre la France et la Commission Européenne, un mémorandum des publiés met en avant « *l'importance du consensus local face à la délimitation de zones de conservation* » (Pinton, 2007 : 41) Ce texte souligne aussi, dans le but de rassurer le « monde rural » contestataire, que d'une part les zones de conservation ne sont en rien des « sanctuaires de nature » et que d'autre part les plans de gestion des sites seront négociés. La reprise des consultations en mars 1997, avec le changement de gouvernement a permis d'établir une liste de sites proposée par la France, elle a également révélé la persistance d'un climat de

---

[132] Le « groupe des neuf » étaient composé de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, du Centre national des jeunes agriculteurs, de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, de la Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, de la Fédération nationale des communes forestières, de l'Association nationale des centres régionaux de la propriété forestière, de l'Union nationale des fédérations départementales de chasse, de la Fédération nationale de la propriété agricole, de l'Union nationale des fédérations départementales de pêche et de protection du milieu aquatique.

[133] Communiqué de presse de l'Union nationale des fédérations départementales de chasse, du 10 avril 1996 (*cité par* Pinton, 2006 : 40-41)

[134] Ce groupe eut d'une certaine manière tribune ouverte lors du Colloque sur Natura 2000 organisé par le Sénat le 26 juin 2003

suspicion à l'encontre de la procédure. Les difficultés de mise en œuvre du programme Natura 2000 sont généralement attribuées à une mauvaise communication en direction des acteurs locaux. Alors que la France a fait le choix de la contractualisation à l'issue d'un processus de concertation, d'importantes composantes du monde rural restent persuadées que finalement, la procédure aboutira à l'imposition de nouvelles contraintes. (Maljean-Dubois & Dubois, 1999) Ces suspicions sont relayées au niveau national, avec la publication d'un rapport sur « *La Difficulté de mettre en œuvre une directive européenne* » (Sénat, n°309, avril 1997) par le Senat très critique à l'égard de la mise en œuvre de Natura 2000. Ce rapport qualifie de « *psychodrame* » le climat, à l'époque de la mise en place de Natrua 2000 en France.

En 1997, la procédure est relancée par deux circulaires envoyées aux Préfets « *les chargeant d'établir un classement en fonction de l'acceptabilité sociale des sites sélectionnés en avril 1996* » (Pinton, 2007 : 41) Ce processus de sélection est quant à lui dénoncé par les CSRPN et par les associations de protection de la nature.

La mise en œuvre de la politique Natura 2000 prend de plus en plus retard par rapport au calendrier fixé par la Commission. En août 1997, La Ministre de l'environnement, Dominique Voynet, relance Natura 2000 de manière à rattraper les retards de procédure qui s'accumulent depuis 1995.

Conformément au choix du gouvernement français d'adopter une démarche concertée, les enveloppes de référence (périmètre établi à partir des ZNIEFF) sont ensuite soumises à une consultation régionale et locale. Cette consultation, menée par les Préfets de Département avec l'appui des DIREN et des DDAF, permet de sensibiliser les acteurs locaux, d'évaluer la faisabilité de la désignation des enveloppes de référence en tant que sites Natura 2000 et de la réalisation de documents d'objectifs. (Maljean-Dubois & Dubois, 1999)

Ce processus permet d'établir fin 1998 une première liste de sites pour la France à l'intention de la Commission Européenne. Cependant, il conduit à la modification parfois très importante, des enveloppes de références, allant jusqu'à réduire certains sites à une peau de chagrin voire à supprimer de la liste, des sites où les conditions « socio-politiques » sont trop défavorables. (Maljean-Dubois & Dubois, 1999)

Cependant, si la multiplication des instances locales de concertation contribue à « pacifier les rapports avec le groupe des neuf » (Pinton, 2007 : 42), la « Coordination nationale Natura 2000 » qui regroupe une cinquantaine de fédérations départementales de chasseurs, entame un certain nombre de recours auprès de la Ministre quant à la mise en place du programme sur certain sites, puis auprès du Conseil d'Etat. La coordination nationale Natura 2000 se base sur le décret de 1995, pour dénoncer un déficit de consultation. En novembre 1999, le Conseil d'Etat prend une première décision invalidant la circulaire d'août 1997, puis en juin 2001 il prend la décision invalidant la transmission de certains sites pour manquement de l'Etat sur la procédure de

consultation, donnant raison à la Coordination nationale Natura 2000. Cette annulation est confirmée et les sites invalidés font l'objet d'une autre consultation.

Parallèlement au processus de désignation des sites Natura 2000, la France a mis en œuvre de 1996 à 1998 un programme « LIFE-Natura 2000 » (outil financier de l'environnement), en vue d'expérimenter sur 36 sites (dont la Brenne), l'élaboration de documents d'objectifs et de mettre au point un guide méthodologique.

3.1.3 - Elaboration des documents d'objectifs : le choix de la contractualisation

Sans attendre la fin des envois et la désignation « officielle » des sites, la dernière étape de la procédure, que constitue la réalisation des plans de gestion ou Document d'Objectif (DOCOB), Natura 2000 est lancée (Circulaire du 26 février 1999). La réalisation des documents d'objectifs sur chacun des sites proposés par la France à la Commission européenne, s'étale ensuite de 1999 à 2004. La rédaction du Document d'objectif constitue « *une phase décentralisée de l'application de la directive Habitats* », et se base sur un guide méthodologique (Valentin-Smith, 1998) élaboré à partir du retour d'expérience des 36 sites pilotes. La France dans le cadre de la mise en œuvre de Natura 2000 fait expressément le choix de la politique contractuelle. En effet, dans un souci d'acceptation sociale, la stratégie française, consiste à faire le choix de l'outil contractuel, afin de faire adhérer au maximum les populations.

Ce choix est rendu possible par l'article 6 de la directive Habitats qui stipule que pour les « *zones spéciales de conservation, les états membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou* ***contractuelles*** *appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'Annexe 1 et des espèces de l'Annexe 2 présents sur les sites.* »

Ainsi, la France a fait le choix de l'outil contractuel pour répondre aux objectifs de gestion et de conservation de la directive, quand d'autres pays ont fait le choix de la voie réglementaire.

Selon le ministère de l'environnement, « *la France a choisi de privilégier une approche contractuelle accompagnée de moyens financiers appropriés, pour la gestion des sites Natura 2000. Ce choix s'inscrit dans la logique de concertation et de participation active des propriétaires et gestionnaires locaux. L'adhésion des acteurs locaux à la définition des mesures de conservation et à leur mise en œuvre constitue le gage d'une gestion durable des habitats naturels et des habitats d'espèces d'intérêt communautaire. L'objectif n'est pas de faire de ces sites des « sanctuaires de nature » où toute activité humaine serait à proscrire, mais au contraire le plus souvent de favoriser le maintien ou la réinstallation volontaires d'activités humaines*

bénéfiques » (Rapport d'application sur les dispositions prises dans le cadre de la Directive 92/43/CEE, selon l'article 17 de juin 1994 à décembre 2000)

Le choix de la voie contractuelle s'explique par le climat conflictuel et les débuts difficiles de la mise en œuvre de Natura 2000 en France.

> « Après un départ raté, la France a choisi de privilégier la démarche contractuelle, en s'appuyant sur des documents de gestion localement négociés, démarche complétée le cas échéant par des mesures réglementaires, dans le cadre des régimes existants (parcs, réserves, arrêté de biotopes, sites classés). Cette procédure, qui n'avait pas été explicitée à l'origine, s'est rapidement imposée face à la montée des mécontentements. » (Dubois *in* Maljean-Dubois et Dubois, 2005 : 286)

Avec la transposition en droit français de la directive « Habitats » en 2001, le climat s'est apaisé en ce qui concerne les futures ZSC. A partir de 2001, les acteurs locaux, dont le « groupe des neuf », travaillent à la rédaction des cahiers des charges des DOCOB, ce qui n'est pas sans susciter de vives tensions sur les contenus des mesures et sur les hypothétiques financements.

L'approche contractuelle est officialisée par le décret du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000.

Le processus d'élaboration des DOCOB s'inscrit dans « *une période de réformes et de changements institutionnelles significatifs* » (Pinton, 2007 : 45), comme nous l'avons vu plus haut. En effet, la planification stratégique d'aménagement du territoire, avec les Schémas de services collectifs, prend en compte « les enjeux de conservation ». La Charte de l'environnement et la stratégie nationale pour la Biodiversité intègrent directement ces aspects. Mais, c'est surtout la Loi sur le Développement des Territoire Ruraux de 2005, qui apporte un changement majeur en reconnaissant le rôle des collectivités territoriales en matière de gestion du patrimoine. « *Dorénavant, elles auront la charge de piloter l'élaboration des documents d'objectifs des sites Natura 2000 de leur région* » (Pinton, 2007 : 46)

En 2007, le Classement en sites Natura 2000 Directives Habitats et Oiseaux confondus représente plus de 12% du territoire national terrestre pour un peu plus de 1700 sites (source Ministère de l'environnement). L'élaboration des DOCOB est entamée pour la grande majorité des sites (1042 sur 1706 en mai 2007) et quasiment achevée pour moins de la moitié des sites de la Directive Habitats (523 sur 1334 en mai 2007). Une fois le DOCOB d'un site adopté, les mesures contractuelles de gestion peuvent ainsi être lancées pour les milieux non agricoles.

Les modes de régulation liés à Natura 2000 correspondent à des instruments contractuels. Les « animateurs » DOCOB disposent ainsi pour les milieux non agricoles des contrats Natura 2000, des chartes Natura 2000 et pour les milieux agricoles des mesures agro-environnementales (MAE). Ces outils correspondent à des contrats comprenant un cahier des charges à respecter par l'usager et une compensation financière (réduction d'impôt, subvention, etc.). Pour les milieux agricoles, Natura 2000 s'appuie sur les MAE déjà mise en œuvre en France depuis les années 90.

3.2 - Mesures Agro-environnementales : conservation de la biodiversité et Politique agricole

Les mesures « agro-environnementales » (MAE) ont été mises en place il y a une vingtaine années sous impulsion européenne. Les MAE sont qualifiées de politique publique par certains auteurs (Billaud *in* Billaud, 2002 : 6). Cette politique au caractère hydride se différencie des autres politiques sectorielles par sa dimension innovante : d'une part, « *elle interroge les pratiques agricoles non pas en fonction de leurs performances agronomiques ou économiques, mais par rapport à leurs effets sur les processus naturels et les paysages* » et d'autre part « *elle emprunte une procédure relativement inédite en privilégiant dans son mode d'application la concertation entre professionnels, acteurs d'un territoire rural et experts, plutôt que la stricte réglementation*. » (Billaud *in* Billaud, 2002 : 6)

Cette politique prend racine au début des années 90 où elle est principalement désignée sous les appellations « article 19 » (du règlement agricole de 1985), « opération locale » ou plus généralement « mesures agri-environnementales ». Les MAE correspondent essentiellement à une « procédure permettant de compenser financièrement des agriculteurs s'engageant, sur des parcelles précises, à modifier leurs pratiques selon un cahier des charges comportant des objectifs de préservation de l'environnement » (Billaud in Billaud, 2002 : 6).

3.2.1 - Les premières mesures agro-environnementales avec les premières réformes de la PAC : le choix du contractuel

En 1985 la Commission publie un livre vert où les problèmes environnementaux sont exposés et fait des recommandations, celles-ci sont reprises pour partie dans l'article 19 du règlement CEE 797/85. Cet article assigne à l'agriculture une nouvelle mission, la protection de l'environnement. Cet article prévoit ainsi des « *aides nationales dans les zones sensibles du point de vue de l'environnement* ». Ces zones doivent présenter un intérêt du point de vue « *de l'écologie et du paysage* ». Cet article sera la base des premières mesures agro-environnementales, qui prendront en France la forme d'Opération Groupée d'Aménagement Foncier (OGAF) Environnement à partir du début des années 90. En effet, pour des raisons budgétaires, la commission ne finançant les MAE qu'à hauteur de 25% dans un premier temps puis 50% par la suite, la France resta timide pour mettre en place ces mesures. Il faudra attendre 1991 pour que la Commission européenne instruise les premières propositions.

La politique agricole commune, de ses débuts aux premières mesures agro-environnementales

Initiée à l'occasion du Traité de Rome, dont elle est un des éléments majeurs, la politique agricole commune a tout d'abord une vocation de production de denrées alimentaires pour le marché européen. Elle transpose au niveau européen la priorité qui émerge dans les différents pays européens, suite aux privations de la Seconde guerre mondiale. La création de la Communauté Economique Européenne (CEE) en 1957 reprend les objectifs nationaux dans un contexte de consensus entre gouvernement et organisation professionnelle agricole quant au développement de la production agricole.

« *La mission de l'agriculture était alors simple. La façon de la remplir aussi : gains de productivité, amélioration des rendements, investissement. Les mots d'ordre étaient modernisation et rendement* » (Dubois *in* Doussan & Dubois, 2007 : 81)

La politique agricole commune lancée en janvier 1962 était ainsi subordonnée à ces impératifs, reprenant les objectifs contenus dans l'article 39 du Traité de Rome de 1957 :

« *La politique agricole commune a pour but : d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi que l'emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre, d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements, d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.* » (Article 39 du Traité de Rome)

La politique agricole commune était basée sur un système de soutien et de garantie des prix à l'intérieur du marché commun. Un système de Prélèvement variable (taxe à l'import) et de subvention à l'export assurait l'essentiel du financement de ce système. « *Cette politique, qui reposait essentiellement sur une garantie des prix pour une quantité illimitée de production a incité les agriculteurs à accroître au maximum leur production, en particulier par la modernisation et le remembrement des terres* » (Dubois *in* Doussan et Dubois, 2007 : 81)

De 1960 à 1990 les objectifs premiers de la PAC furent assez bien remplis, soit un accroissement très important de la productivité, et du même coup de la production. Dans les années 70 les premières impasses apparaissent : « *excédent, dérive budgétaire et difficultés vis-à-vis des pays tiers* » (Bureau, 2007 :19). Dans les années 80, les premières réformes sont lancées, essentiellement pour des raisons budgétaires. Des quotas laitiers furent mis en place en 1984, un dispositif de jachère en 1988. En même temps que ces réformes d'ajustement, la PAC va progressivement « *perdre sa philosophie essentiellement productiviste* » (Dubois *in* Doussan & Dubois, 2007 : 82).

En 1992, la PAC fait l'objet d'une réforme profonde, qui prévoit deux volets, le premier rassemble les mesures de soutien des marchés et des aides directes, quant au second il correspond aux mesures d'accompagnement, dont la préservation de l'environnement. En France, ces MAE prendront la forme d'opération locale. Le montage administratif de ces opérations est confié au DDAF, le montage financier aux ADASEA, tandis que le portage des projets peut impliquer d'autres acteurs, notamment les chambres d'agriculture, mais aussi les collectivités locales, dont les parcs naturels régionaux. Ces premières MAE ont le mérite de permettre pour la première fois, d'« *associer aux politiques agricoles de nouveaux acteurs territoriaux ; parcs naturels, communes, EPCI ou professionnels du tourisme porteurs de logiques différentes sur les espaces ruraux* ». (Dubois *in* Doussan et Dubois, 2007 : 88).

De cette association germe partout en France des réflexions transversales « *sur la mise en valeur des territoires ruraux plus large que la simple protection de l'environnement.* » (Dubois *in* Doussan & Dubois, 2007 : 88).

3.2.2 - Une loi pour une agriculture multifonctionnelle : la voie contractuelle confirmée

Dans la deuxième moitié des années 90, la France, sur sa propre initiative se lance dans une expérimentation, avec les Plans de Développement Durable, afin de proposer ses propres outils. Une négociation est entamée avec l'Union Européenne quant au financement de ses outils.

La Loi d'Orientation Agricole (LOA) adoptée le 26 mai 1999 en introduisant la notion de multifonctionnalité de l'agriculture reconnaît ainsi au monde agricole une mission plus large que la production : entretien des paysages et du patrimoine, protection de l'environnement, développement rural, etc.

Avec ses décrets d'application, elle instaure les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) qui avaient pour but de constituer les MAE en France. Les CTE sont donc une initiative française qui se superpose aux textes européens. Un système de gestion déléguée, négocié avec la Commission européenne, des fonds européens pour la protection de l'environnement et le développement rural par l'administration Française, lui permet de « *reprendre l'initiative* » en matière de politique agricole, et de « *mieux canaliser les expérimentations locales* » (Dubois *in* Doussan et Dubois, 2007 : 88)

Cette réforme est facilitée par le mécontentement d'une partie des agriculteurs quant à la répartition inégale des aides et par la prise de conscience par le monde rural des abus entraînés par plusieurs décennies de productivisme[135].

La multifonctionnalité *à française* était fondée sur « *une conception de l'agriculture fondée sur un accord entre citoyens et paysans* », (Dubois *in* Doussan et Dubois, 2007 : 88) contrairement à la conception économique de la multifonctionnalité qui domine dans les institutions européennes (Commissions Européennes) et internationales (OCDE).

3.2.3 - Les CTE, rémunération des nouvelles missions de l'agriculture

Le CTE reste une mesure volontaire qui prend la forme d'un document contractuel signé pour 5 ans entre l'agriculture et le préfet de département. Ce contrat ouvre à compensation le respect d'engagements. Au final, le CTE est un dispositif relativement lourd qui comprend deux volets distincts : volet économique et emploi ; volet territorial et environnemental

Le second volet reprend les objectifs des MAE européennes, dans un ensemble de mesures types pour « l*a lutte contre l'érosion, la surveillance de l'écoulement des eaux polluée, la conservation*

[135] Pour plus d'information quant aux motifs et débats de cette réforme cf. Delrome H., 2004, *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Presses de Sciences Po.

de la diversité biologique, l'amélioration de la protection animale, le maintien des milieux ouverts. » (Dubois in Doussan et Dubois, 2007 : 89)

3.2.4 - CAD, re-concentration sur les problématiques environnementales

Les CTE vont être stoppés durant été 2002 pour des raisons politiques : « *Les CTE étant clairement présentés comme le symbole de la politique agricole de la gauche, les grands syndicats ont pu montrer quelques réticences à y participer. Au lendemain des élections de 2001 la nouvelle majorité s'est empressée de freiner la signature des CTE, avant de les remplacer par son propre dispositif les CAD* » (Dubois *in* Doussan et Dubois, 2007 : 92). Les CAD entrent en vigueur avec la circulaire du 12 mars 2003. La principale conséquence de ce changement est la réduction des ambitions du dispositif et son recentrage sur les questions environnementales. Le CAD permet de contractualiser les seules mesures agro-environnementales. Les principes de multifonctionnalité et de libre contractualisation de cinq ans sont maintenus. (Dubois *in* Doussan et Dubois, 2007 : 92).

La circulaire de 2003 présente le nouveau dispositif « *le CAD comprend obligatoirement une action agro-environnementale (…) ou une action pluriannuelle de protection (…)* ». Tout comme les CTE, les CAD font l'objet d'une procédure administrative lors de laquelle les acteurs territoriaux « *ne disposent pas toujours d'une marge d'initiative importante.* » (Dubois *in* Doussan et Dubois, 2007 : 93).

3.2.5 - Réforme de 2003 : conditionnalité des aides

Les accords de Luxembourg de 2003, pour se mettre en conformité avec les prescriptions des négociations de l'OMC, introduisent le découplage des aides et entérinent la modulation des aides (20% en 2008) pour le financement du deuxième pilier. Ils introduisent également la notion de conditionnalité : l'intégralité des aides est versée à la condition que l'agriculteur respecte les normes en vigueur et les Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (établies par les états membres).

3.2.6 - Réforme de 2005 : vers une planification du développement rural

Le Règlement du Conseil (CE), du 21 juin 2005, relatif au financement de la politique agricole commune, institue deux nouveaux fonds européens : le Fonds Européen Agricole de GArantie (FEAGA) et le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER). Le premier est chargé du financement des aides à la production du premier pilier, le second du financement du second pilier, et donc de la politique de développement rural européenne. Le Règlement (CE) du 20 septembre 2005 définit la politique européenne de développement rural. Celle-ci

« *accompagne et complète les politiques de soutien au marché et aux revenus menées dans le cadre de la politique agricole commune* ». En février 2006 le Conseil européen des ministres de l'Agriculture adopte les orientations stratégiques de cette politique de développement rural. Les six orientations stratégiques ont ainsi été définies :

- Améliorer la compétitivité des secteurs agricole et forestier
- Améliorer l'environnement et le paysage
- Améliorer la qualité de vie dans les zones rurales et encourager la diversification
- Constituer des capacités locales pour l'emploi et la diversification
- Convertir les priorités en programmes
- Garantir une complémentarité entre les instruments communautaires

Durant la période 2007-2013, le deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC) est renforcé avec la mise en place d'une politique européenne le développement rural. La politique de développement rural est insérée dans un cadre financier et de programmation unique afin de lui assurer davantage de cohérence, de transparence et de visibilité.

La France, dans le cadre de la mise en œuvre de cette politique établit un « Plan stratégique national de développement rural 2007-2013 » ainsi qu'un programme de développement rural 2007-2013 dénommé « programme de développement rural hexagonal » ou PDRH qui est lui-même décliné au niveau régional en « Document Régional de Développement Rural » ou DRDR.

Les orientations stratégiques définissent des actions-clés pour chaque série de priorités. Les États membres préparent leurs stratégies nationales de développement rural sur la base de six orientations stratégiques communautaires.

3.2.7 - Les MAE en appui à la politique Natura 2000 : les MATER.

Dans le cadre de la politique européenne de développement rural, une priorité est donnée à Natura 2000, « *les principaux éléments à prendre en compte comprennent la biodiversité, la gestion des sites Natura 2000, (…)* ». Ainsi, il s'agit d'accorder aux agriculteurs des compensations financières dans le cadre des engagements qu'ils prennent au titre des *directives et habitats*, afin de contribuer à une « *gestion efficace* » des sites Natura 2000.

Les MAE s'inscrivent dans l'Axe 2 du PDRH, « *Améliorer l'environnement et l'espace rural* ». L'objectif de cet axe est l'aide en faveur de « *certains modes spécifiques de gestion des terres (…) compatibles avec la nécessité de préserver l'environnement naturel et les paysages et de protéger et d'améliorer les ressources naturelles.* ». Un dispositif spécifique est mis en place en ce qui concerne l'accompagnement de la politique Natura 2000 en France : les mesures agro-environnementales territorialisées (MATER).

Les mesures agro-environnementales territorialisées (MATER) sont cofinancées par l'Etat et l'Europe. Elles ont pour but de rémunérer les agriculteurs qui s'engagent à respecter certains engagements relatifs à des pratiques agricoles favorables à la conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Ces engagements sont définis régionalement par les commissions régionales agro-environnementales (CRAE). A partir de ces engagements unitaires, des porteurs de projet locaux, sur les sites Natura 2000, définissent localement, site par site les contrats sur lesquels les agriculteurs peuvent s'engager.

Depuis la fin des années 80, les instruments d'intervention de la Politique Agricole Commune ont évolué principalement pour des motifs budgétaires internes et pour se conformer aux négociations mondiales sur la libération des échanges, du Gatt dans le cadre de l'Uruguay Round, puis à partir de 1995 au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Au fil des années, les préconisations de la politique « agro-environnementale » ont contribué à la remise en question du modèle agricole productiviste hérité de l'après-guerre, quand il y avait un consensus quant au fait de « *privilégier les gains de productivité au nom de la vocation nourricière de l'agriculture* » (Billaud *in* Billaud (Ed.), 2002 :6). Ce choix avait été fait au détriment de l'environnement et des ressources naturelles. La tendance actuelle est la recherche de l'intégration des dimensions productive et environnementale dans un projet d'« *agriculture durable* » (Alard et *al.*, 2002)

En France, la mise en œuvre des politiques européennes, en particulier en ce qui concerne le réseau Natura 2000 et les Mesures agro-environnementales, mais aussi les propositions retenues à l'issue du Grenelle de l'environnement – mise en place d'une trame verte et bleue, regroupement des établissements publics impliqués dans la gestion des espaces naturels – constituent les évolutions récentes de la politique de protection de la nature. Ces nouvelles règles juridiques représentent un changement quant aux modalités de régulation des usages, dans le sens où elles empruntent la voie contractuelle.

***

Les processus de production des règles juridiques et les éléments explicatifs que nous avons avancés de manière parallèle pour les politiques française et mexicaine de protection de la nature appellent une réflexion comparative d'ensemble.

La France comme le Mexique, ont mis en place des politiques d'exploitation et de protection des ressources naturelles à partir du XIXe : forêt, sol, eau, air, faune et flore sauvage, etc. Si les premières mesures de protection en France et au Mexique, étaient similaires dans leur mode de régulation, de la réglementation des utilisations de l'espace, elles ont été très différentes dans leur conception de l'objet à protéger. Le Mexique a mis en place des zones protégées sur le modèle conservationniste dès le début du XXe siècle, sous l'influence de son voisin américain. La France, quant à elle, s'inscrivant plutôt dans une perspective esthétique, a cherché d'abord à protéger le

caractère « monumental » de certains sites de faible surface. Ce n'est qu'à la fin des années 50, qu'elle met en place une politique institutionnalisée de protection des espaces naturels qui s'inscrit dans une perspective « naturaliste » et non plus « artistique et esthétique ».

Toutefois, si le Mexique compte plus de 40 parcs nationaux en 1940, il abandonne cette politique jusque dans les années 70, alors que dans le même temps, la France renforce progressivement la sienne. En effet, une différence existe entre les politiques françaises et mexicaines quant au caractère discontinu de la mise en œuvre de la politique. En France, on relève une « progressivité » et un renforcement, quasi-continu, de la politique de protection de la nature depuis sa mise en place, alors qu'au Mexique, la politique de protection de la nature a un caractère discontinu. En effet, les politiques au Mexique sont fortement marquées dans leurs orientations et leurs contenus par les présidents. Ainsi de mandat présidentiel en mandat présidentiel, il y a peu de continuité dans les politiques publiques en matière de protection des espaces naturels jusque dans les années 80-90. Avec la LGEEPA de 1988, les politiques semblent plus institutionnaliser, se stabiliser.

Il faut aussi mettre en avant qu'au Mexique et en France, deux conceptions furent déterminantes depuis les années 70 dans l'élaboration des politiques publiques : l'environnement et la biodiversité. Ainsi, dans ces deux pays, comme dans nombre de pays dans le monde, ces deux conceptions largement diffusées internationalement, ont cadré la production des règles juridiques en matière de protection des espaces naturels et plus largement en matière de droit de l'environnement.

L'environnement va ainsi progressivement « coloniser » le champ du droit et des politiques de protection de la nature, en France et au Mexique. Mais, en matière d'espaces naturels, la recomposition des modèles classiques de sanctuarisation est amorcée avec l'émergence et la diffusion de la conception de la Biodiversité incarné par la Convention sur la Diversité Biologique adoptée à Rio en 1992.

La réforme de la LGEEPA de 1996 constitue un tournant en matière de conception, avec l'intégration de la diversité biologique comme principe fondateur de la protection des espaces naturels. Ce tournant, en France est moins prégnant dans la législation, cependant, d'un point de vue de la programmation et des stratégies de mise en œuvre (Stratégie nationale pour la Biodiversité de 2004), les conceptions liées à la diversité biologique et notamment celles établies dans la Convention sur la Diversité Biologique. Par ailleurs, la politique Natura 2000 constitue en soi une profonde évolution de la politique de protection de la nature en France.

Conclusion

L'analyse des processus de construction des règles juridiques montre d'une part les liens qui existent entre les conceptions des problèmes d'allocation de l'espace, de protection de la nature et les idéologies politiques. D'autre part, cette analyse montre que, si en France, tout comme au Mexique, la propriété fut le premier mode de régulation mise en place, il fut rapidement « complété » par de l'intervention publique. Si la propriété se préoccupe essentiellement d'allocation de l'espace, l'intervention publique en matière de protection des espaces naturels a pour objet d'orienter, d'influencer les comportements des usagers en vue d'objectifs de conservation et de protection.

L'analyse des processus d'élaboration et de mise en œuvre des règles juridiques (droits de propriété et politiques de protection de la nature) en France et au Mexique montre que les conceptions des rapports homme/nature et des idéologies s'y afférant ont un rôle déterminant dans la construction des règles et des modes d'interventions : allocation individuelle, contrôle administratif, collectivisme, etc. Les règles juridiques sont à la fois le produit et le reflet de ces idéologies. Interprétées comme des r*éférentiels*, elles forment ainsi des principes organisateurs de la construction et de la structuration du droit. Le concept de référentiel rejoint la conception durkheimienne de la place du droit. Ces référentiels correspondent à des *courants d'opinions* (Durkheim, 1998 : 106) qui contraignent les décisions individuelles. L'élaboration des politiques publiques revient d'abord *« à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir »* (Muller, 1990 : 42), cela vaut aussi pour l'élaboration des règles juridiques des droits de propriété). Cette image cognitive comme référentiel va « conditionner » les propositions d'action, l'élaboration des règles juridiques.

La notion de référentiel est particulièrement intéressante car elle permet d'exprimer l'importance des constructions sociales de la réalité dans la conception et l'élaboration des politiques publiques et plus largement des règles de droit. En matière de droits de propriété ou de politique publique, les référentiels, ou idéologies, sont déterminantes comme le montre l'étude des conditions d'élaboration des règles juridiques réalisée dans cette partie.

Le repérage au sein de la trajectoire de la régulation des usages des principaux moments de recomposition des règles juridiques et du référentiel sur le quel se basent ceux-ci, nécessite de combiner les périodisations des processus de construction des droits de propriété et des politiques de protection de la nature. Dans une perspective de croisement France / Mexique, nous avons dégagés les principaux moments de recomposition de la régulation pour les deux pays et nous les avons mis en parallèle

Nous avons en premier lieu repéré les grandes recompositions historiques de la définition du droit de propriété formelle (*Cf.* Chapitre 3).

Pour la France la principale recomposition en termes de droit de propriété se situe au moment de la Révolution de 1789, et la création de la propriété privée exclusive sera juridiquement fondée et organisée dans le Code civil de 1804. Cette recomposition est liée à un référentiel libéral issu de la philosophie politique de Lumières. Au Mexique, la question des recompositions est plus complexe. La propriété privée émerge juridiquement dans l'article 27 de la constitution au moment de l'indépendance au milieu du XIXe sur des bases libérales, bien qu'elle soit antérieure à cette époque dans les faits. La Révolution mexicaine de 1917 constitue, *a contrario* un moment de recomposition importante du régime de la propriété au Mexique. L'article 27 Constitution de 1917 tout en limitant la propriété privée en surface, va créer la propriété collective sur un référentiel collectiviste révolutionnaire.

Dans un deuxième temps, nous avons repéré les moments organisateurs des politiques de protection de la nature (*Cf.* Chapitre 4). Quatre étapes ressortent de ce travail et peuvent être rattachées à des référentiels particuliers. Pour la première étape qui va jusqu'à la moitié du XIXe, en France comme au Mexique, sans se baser réellement sur une idéologie, les politiques se concentrent sur la gestion des ressources essentiellement, forêt en tête. Durant la seconde période, la politique française se base sur un référentiel essentiellement esthétique quant au Mexiquela politique se base sur l'idéologie « conservationniste ».

En France, et au Mexique, le référentiel naturaliste marquera les politiques jusque dans les années 70, à cela près qu'au Mexique, la politique des aires naturelles protégées est quasiment abandonnée au profit d'un retour d'une conception en termes de gestion des ressources.

Les éléments les plus marquants au niveau des politiques publiques de protection de la nature s'observent avec l'émergence, dans les deux pays, du référentiel environnemental dans les années 70 et sa traduction en termes juridiques et du référentiel de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité dans les années 90. Comme nous avons pu le mettre en évidence, ces référentiels ont largement été diffusés dans le monde, par des organisations internationales, telle les Nations Unies, L'UNESCO, ou encore l'UICN, au travers aussi de programmes, Man & Biosphere, PNUE, etc. L'influence des ces programmes a d'ailleurs été plus importantes au Mexique qu'en France.

Par ailleurs, l'analyse des processus de construction des règles juridiques montre qu'il existe des articulations sur le plan juridique, comme la hiérarchie entre l'intérêt public et la propriété privée, etc. Cependant, cette articulation sera nettement plus marquée et nécessaire dans les processus de mise en œuvre de ces règles. L'effectivité des instruments des politiques de protection de la nature est liée aux droits de propriété et d'usage, ce qui nécessite une articulation entre ces deux modes de régulation.

Troisième partie Etude de processus locaux de régulation des usages des espaces naturels

Introduction

L'analyse des processus de régulation des usages des espaces naturels qui nous occupe dans ce travail de recherche, nous amène à nous intéresser à des situations locales de régulation. Dans les Chapitres 3 et 4, nous avons mis en évidence que les systèmes politico-administratifs français et mexicain ont produit des règles juridiques et institutionnelles différentes, tant au niveau des politiques de protection de la nature qu'au niveau de la définition et de l'allocation des droits de propriété et d'usages. Il apparaît que dans chacun de ces pays, l'application des mesures issues de la politique de protection de la nature par les échelons départementaux/régionaux/étatiques dépend des administrations centrales déconcentrées[136] et des services administratifs des collectivités territoriales pour la France (décentralisation) et des Etats fédérés pour le Mexique. Cependant, il apparaît aussi que les procédures introduisent des acteurs non étatiques dans leur mise en œuvre, comme les associations civiles. De plus la participation du public semble imprégner de plus en plus les politiques nationales. Les règles juridiques produites au niveau national ou étatique vont structurer les processus locaux de régulation des usages des espaces naturels. Ces processus locaux correspondent à la rencontre, à la conjonction des règles juridiques hétéronomes et des règles produites de manière locale et plus ou moins autonomes. Les règles hétéronomes se trouvent ainsi ajustées, utilisées ou non-utilisées selon le contexte local et les configurations locales d'usages et de d'acteurs (Becerra, 2003).

En nous positionnant dans une perspective institutionnaliste, nous entendons par règle ou « institution », l'ensemble des « règles du jeu en vigueur » structurant les relations entre les individus à propos des usages d'une ressource. Ces règles vont structurer les territoires d'action (Méle & Larrue, 2008) des différents groupes d'acteurs en leur imposant des interdictions et en leur attribuant des compétences et des possibilités d'action (des ressources, des moyens). Ces règles peuvent être formelles (règles écrites) ou informelles (accords, arrangements informels, manières de procéder, normes sociales, représentations, etc.).

L'analyse des processus de régulation dans deux zones, la Brenne en France et le bassin de la rivière Tepalcatepec au Mexique resituées dans leurs contextes nationaux suggère qu'une grande partie des éléments d'explication des processus de régulation des usages des espaces naturels est à rechercher dans les dimensions locale et territoriale. Le travail de recherche présenté dans cette partie a consisté en l'analyse de la mobilisation, de l'adaptation et de la spatialisation du droit à l'échelle locale ainsi que de la construction de règles locales par des acteurs organisés.

Le choix s'est porté sur ces deux zones du fait de la forte interdépendance entre les milieux naturels et les activités humaines ; et entre des activités humaines. Cette interdépendance est à

l'origine de la production de règles locales et de la mise en place de zones naturelles protégées d'une part et d'autre part de projets de territoire qui portent des objectifs de sauvegarde de la nature.

Ainsi, à l'échelle locale de la mise en œuvre se forment des organisations plus ou moins encadrées par les règles issues du niveau national voir supranational qui regroupent des acteurs en interaction liés entre eux par des arrangements institutionnels. Nous dénommerons ces organisations localisées « configurations locales d'acteurs » (Becerra, 2003) et leur résultat en matière d'utilisation collective de l'espace des « configurations d'usage ». L'existence de ces configurations constitue le premier résultat de notre recherche. Les premières produisent et mettent en œuvre des règles intentionnelles, formelles et informelles qui aboutissent à la mise en place des secondes. La question locale apparaît déterminante dans l'organisation des usages entre eux. Selon Alain Bourdin (2000) cette question renvoie d'une part à la question « du pouvoir local » qui va s'exprimer au travers de la gouvernance locale, de la localisation de l'action publique (Bourdin, 2000 : 124-194), mais aussi, d'autre part à la question de la régulation sociale locale, de l'ordre local (Friedberg, 1993). Ainsi, du local émerge à la fois des configurations d'acteurs et des modes locaux de régulations autonomes/dépendantes, notamment la production d'arrangements institutionnels à différents niveaux : au sein des propriétés, entre les propriétés, entre acteurs publics et usagers-propriétaires, entre acteurs publics et acteurs privés locaux, entre acteurs publics. Dans cette partie nous tenterons de comparer et de mettre en perspective à partir de nos deux études de cas les modalités d'action impliquées dans les processus de régulation des usages des espaces naturels.

Nous considérons que les acteurs qui composent ces configurations locales ne sont pas les « acteurs rationnels purs » de l'individualisme méthodologique, mais des acteurs (et des usagers) capables d'intentionnalité, de stratégie (capacité d'élaborer et d'adapter des objectifs, de mettre en œuvre les moyens de les atteindre) placés en situation d'information limitée (toute l'information n'est pas disponible, et notamment sur les stratégies des autres acteurs, sur les règles du jeu ; l'acquisition de nouvelles informations représente un coût[137]) et ainsi capables d'apprentissage (dimension historique des expériences et informations acquises). De plus, nous considérons que ces acteurs dans leurs actions se « réfèrent » à des valeurs éthiques et morales, à des connaissances et des perceptions (représentations sociales) et aux contraintes imposées par l'action des autres acteurs de la configuration locale et par les règles institutionnelles mises en œuvre et/ou définies localement. Ainsi, l'acteur s'insère dans un système économique, social et politique qui contraint ses actions. Ce système de contrainte correspond à un ensemble de règles de différents ordres, manières collectives d'agir, de penser, etc. Cependant, l'acteur est en capacité

[136] Si, les organisations administratives de la France et du Mexique sont relativement différentes, elles partagent toutefois quelques principes organiques communs, comme la déconcentration des services de l'Etat ou la décentralisation

[137] Cf. théorie des Coûts de transaction développée par Williamson

d'agir sur ces contraintes du fait qu'il participe à la construction de règles institutionnelles collectives et qu'il est capable d'autonomie.

Notre second résultat de recherche démontre l'existence d'une gouvernance territoriale pour la régulation des usages des espaces naturels, liée à la mise en œuvre de projets de territoire. En effet, des processus de négociation et de participation sont mis en évidence dans le cadre de ces projets qui conduisent à la production de règles locales de gouvernance, et d'action collective.

Le premier chapitre de cette partie est consacré aux études de cas qui seront traités de manière indépendante. Il s'agira sur ces zones de présenter les usages et de retracer les processus de construction de la régulation par les droits de propriété et par les politiques publiques. Le second chapitre de cette partie mettra en évidence la place des arrangements institutionnels et des configurations locales d'acteurs dans la régulation des usages des espaces naturels. Nous présenterons ainsi les caractéristiques les plus déterminantes des arrangements institutionnels locaux sur les espaces naturels : les modalités de régulation mises en place (formelles, informelles, etc.), l'organisation des acteurs, et leurs liens avec les configurations socioéconomique, politique et écologique des espaces naturels étudiés. Nous tenterons d'identifier et de repositionner ces modalités et leurs effets, à partir d'exemples fournis par nos deux études de cas. Nous focaliserons notre attention plus particulièrement sur les modalités d'action collective de régulation, que ce soit au sein d'une même propriété ou entre propriétés, plus que sur la qualification du comportement des individus proprement dit ou la qualification des impacts sur les milieux naturels. Nous montrerons comment se fabriquent les arrangements mis en place entre les usagers et les acteurs publics dans un but de « conservation de la nature ».

Dans le troisième chapitre de cette partie nous montrerons l'existence d'une gouvernance territoriale liée à des projets de territoire que sont la Charte du Parc Naturel de la Brenne et le Projet Tepalcatepec. Nous montrerons l'importance de la production collective de règles au niveau des territoires.

Chapitre 5 - Espaces naturels, usages et régulation : le Cas de la Brenne des Etangs et de la Cuenca du Río Tepalcatepec

A - Introduction : l'apport des études de cas

La perspective d'étude des mécanismes de la régulation des usages des espaces naturels se heurte très rapidement à la très grande diversité des situations locales. La complexité et la contextualité de la problématique étudiée nous ont en effet conduit à faire le choix de l'approche par les études de cas, afin de rendre plus intelligible au travers de l'analyse de l'action, le foisonnement des règles institutionnelles exposées dans les chapitres 3 et 4 de la Partie II. Les deux études de cas exposées dans ce chapitre s'inscrivent dans une logique de recherche dictée par la nécessaire étude de situation locale de régulation. Nous concevons l'étude de cas comme une méthode destinée à saisir la complexité d'un cas, d'une situation locale de régulation des usages. Il s'agit d'analyser la mise en œuvre effective au niveau local, des règles définies à des échelles plus vastes (régionale, nationale, internationale, etc.). Nous interrogerons le rôle des règles locales dans l'application et la mise en cohérence des règles juridiques. Nous poserons aussi la question des effets des règles juridiques en action sur les usages : leur capacité à contraindre les comportements, à allouer l'espace, etc.

Pour la réalisation des deux études de cas, nous avons procédé de la manière suivante :

1. Les deux études de cas ont été choisies selon les critères : interdépendance milieux-usages et entre les usages ; présence de zones naturelles protégées ; présence d'un projet de territoire. Mais aussi pour leur inscription dans les problématiques et les recherches menées au sein de l'UMR CITERES.
2. Repérage du site : premier inventaire des actions, des acteurs institutionnels, des usages, de la propriété foncière, des milieux naturels.
3. Entretiens approfondis avec des usagers et propriétaires sur leurs pratiques et sur les droits d'usage.
4. Entretiens approfondis avec les acteurs locaux sur les actions qu'ils mènent et les relations qu'ils entretiennent entre eux.

Ce chapitre présente les études de cas réalisées en Brenne et dans la vallée de la rivière Tepalcatepec. Nous avons retenu ces deux études de cas, non pas pour leur ressemblance biogéographique, mais plutôt comme des situations locales de mise en œuvre effective de régulation des usages naturels qui diffèrent par les modes de régulation à l'œuvre, ces études se situant dans deux contextes nationaux différents. Toutefois ces études présentent deux intérêts pour notre problématique de recherche. D'une part, La Brenne comme le bassin du Tepalcatepec s'offrent à l'analyse comme des objets complexes compte tenu de la diversité des acteurs et des usagers qui y interviennent, de la diversité des enjeux locaux qui conditionnent la protection des espèces et des habitats, et surtout de la diversité de mode de régulation issue des droits de propriété et d'usages et de l'intervention publique. D'autre part, la Brenne et le Bassin du Tepalcatepec se composent d'une mosaïque de milieux naturels ainsi que de configurations locales d'usage et de gestion spécifiques.

Ces deux études de cas seront présentées suivant le plan général suivant :

- présentation du site : milieux naturels, usages, etc.
- repositionnement historique des droits de propriété et d'usage sur le site
- repositionnement historique des politiques publiques de protection de la nature

B - La Grande Brenne, un espace naturel utilisé et protégé

> « La queue de l'étang est un paradis explosif. C'est par là qu'arrive le ruisseau, et c'est plein d'oiseaux. Au soleil de juin, ça barbote, ça pépie, ça scintille... Et soudain, ça vocifère ! Me voyant approcher, mille mouettes furieuses déchirent le ciel de jurons et d'arabesques. Après l'enfer, revient la paix. Tapi sous la toile brune d'un affût flottant, je dérive en douceur, monstre aquatique invisible, parmi les nénuphars, les roseaux, les salicaires » Jean-François Hellio & Nicolas Van Ingen *dans* Terre de Brenne

La Brenne est une zone d'étangs et de prairies aux confins de la Touraine et du Berry, entre les rivières de la Claise au nord et de la Creuse au sud, dans le département de l'Indre en Région Centre (*Cf.* Figure 15). Elle constitue, avec la Sologne, la Dombes, la Lorraine et le Forez, l'une des cinq plus grandes régions d'étangs de France. La Brenne est une zone humide reconnue au niveau national et international, et fait l'objet de nombreuses qualifications juridiques : Parc Naturel Régional de la Brenne depuis 1989, site RAMSAR depuis 1991, zone Natura 2000, Réserve Naturelle, etc.

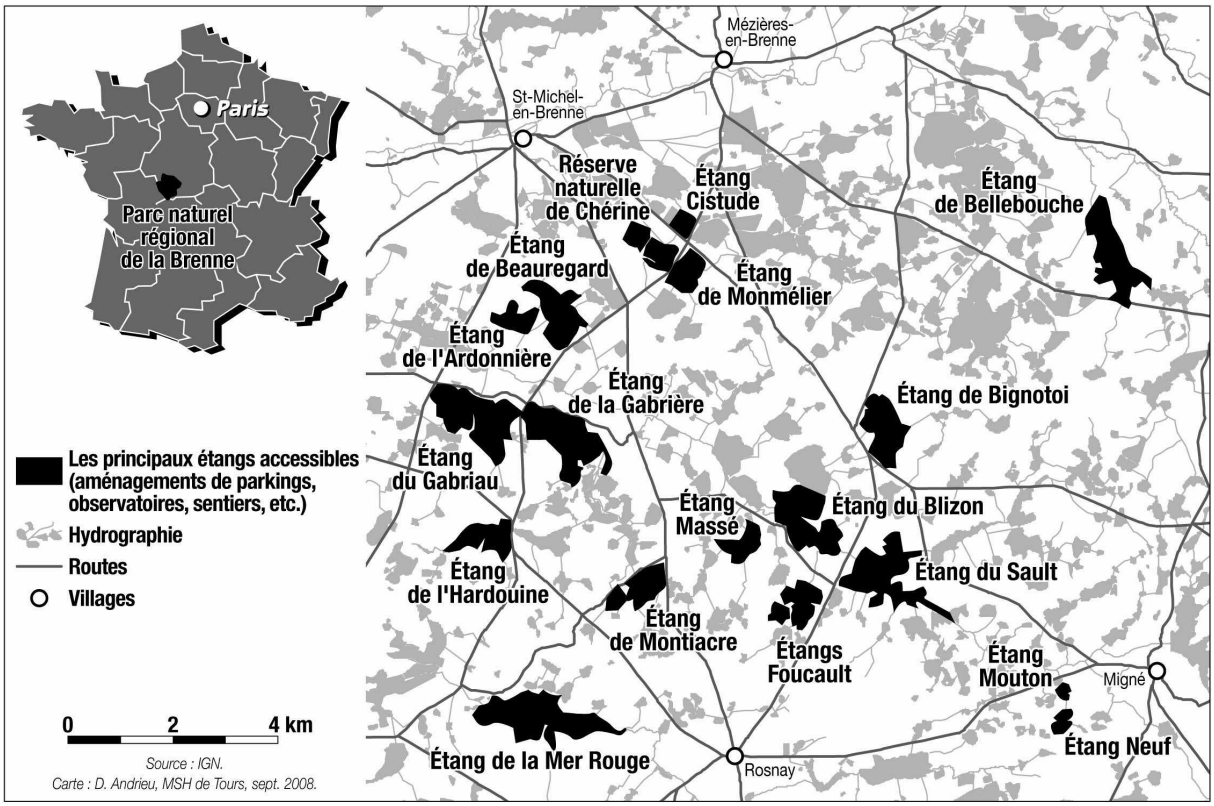


Figure 15 : Localisation du site d'étude de la Brenne

La « Grande Brenne » est caractérisée par une densité importante d'étangs et se distingue ainsi aisément des espaces alentours. Cette zone couvre une superficie d'environ 50 000 ha, répartis essentiellement entre les communes de Douadic, Lingé, Méobecq, Mézière-en-Brenne, Migné, Neuillay-les-Bois, Rosnay, Saint-Michel-en-Brenne et Vendœuvres.

La Grande Brenne se situe sur un plateau peu accidenté d'une altitude moyenne de 100 m. Les paysages de Brenne, modelés par l'homme depuis des siècles, renvoient toutefois à un aspect « naturel » lié à la diversité biologique qu'ils abritent. Les étangs, les prairies, les landes à bruyère (brande), les bosquets et buttons qui les accompagnent, s'entremêlent formant une trame complexe. Le terme qui qualifie le mieux la zone est celui de « mosaïque ». Un nombre important de milieux s'imbriquent, se juxtaposent pour former cette mosaïque. La Grande Brenne c'est aussi près de 9 000 ha d'étangs soit près de 18% de sa superficie totale. Ces étangs de différentes tailles, de moins d'un hectare à plus d'une centaine pour le plus grand (étang de la Mer Rouge), s'interconnectent pour former des « chaînes ». Le réseau hydrographique de la Brenne, composé de trois principaux ruisseaux, l'Yoson, le Suin et les Cinq bondes (ou Blizon), draine ainsi, d'étangs en étangs, via des fossés et des rus, les eaux jusqu'à deux cours d'eau plus importants, la Creuse au sud, et la Claise au nord (affluent de la Creuse).

La présence importante d'étangs et leur gestion piscicole déterminent le régime hydrologique. Les vidanges annuelles des étangs pour la pêche et leur remplissage conditionnent les écoulements dans les fossés, les rus, les ruisseaux. Les eaux sont captées par chaque étang sur son bassin versant. Une fois rempli, il laisse écouler le superflu d'eau dans l'étang inférieur.

Figure 16 : Etang Massé et pêche de l'étang de Foucault (source : Bonnefond)

La multiplication des étangs et leur gestion rendent sensibles le système au manque d'eau. Ainsi, fonctionnement hydrologique et usages sont intimement liés en Brenne. Si aujourd'hui, la Brenne est caractérisée par une forte richesse biologique et paysagère, cela est dû en grande partie à la lente évolution et transformation de l'espace par les activités humaines et notamment agricoles.

Figure 17 : Troupeau de vaches Charolaises sur les étangs Foucault (source : Bonnefond)

A propos de la Brenne, « *il faut en effet se rappeler qu'une région peut aussi bien mourir par l'intensification outrancière que par abandon de toute pratique agricole. L'homme étant intervenu partout, dans tous les milieux, bien que de façon plus ou moins intensive, les milieux ne peuvent plus se perpétuer tels quels* »[138].

La richesse biologique de la Brenne est directement liée à la dominante extensive des productions notamment agricoles et piscicoles et à l'absence de grandes infrastructures routières et ferroviaires, de villes et d'industries lourdes.

1 - Interdépendance entre les usages de l'espace

L'interdépendance définit une situation dans laquelle au moins deux usagers sont réciproquement dépendants : « *les agissements de l'un sont conditionnés par les agissements de l'autre* » (Becerra, 2003 : 372).

Si certaines situations conduisent à préserver le milieu naturel, notamment lorsque « *des intérêts économiques liés au maintien des ressources sont en jeu* » (Becerra, 2003 : 372), d'autres au contraire conduisent à leur dégradation.

La diversité et l'interdépendance des usages sont deux caractéristiques importantes de la Brenne. L'agriculture, la pisciculture, la chasse, la protection de la nature, sont les principaux déterminants du paysage de Brenne. En Brenne, les activités humaines expliquent en partie l'agencement dans l'espace des formations végétales, la présence et l'abondance de telle ou telle espèce animale ou végétale, etc. Les écosystèmes, la qualité des sols, le climat en retour contribuent à la détermination des activités humaines (chasse, pêche, agriculture, observation de la nature, etc.). La Brenne n'est pas un espace statique, elle évolue au cours du temps.

---

[138] Frileux Pierre-Noël, professeur à la Faculté des sciences de Rouen, intervention dans le cadre des rencontres de l'environnement en Brenne, 1987

1.1 - La pisciculture, la chasse et la fin des roselières

L'évolution de la pisciculture en Brenne dans la seconde moitié du XXe a conduit à des changements importants pour la faune, la flore et le paysage des étangs (Trotignon & Trotignon, 2007). Jusque dans les années 1950, les étangs en Brenne faisaient l'objet d'une exploitation piscicole très modérée. Ils étaient très « végétalisés » et offraient un aspect impénétrable car ils étaient envahis de roselières (laîches, massettes, scirpes, roseaux et autres phragmites). L'eau était peu visible, elle n'apparaissait que dans les zones les plus profondes, vers la digue. De plus, sur les grands étangs, il y avait d'importants amas flottants de sphaignes gorgés d'eau abritant certaines plantes carnivores. Dans cette végétation, de nombreux oiseaux prospéraient, comme les butors, les hérons pourprés, les busards des roseaux etc.

A partir des années 1950, la pisciculture et la chasse vont se développer progressivement. La chasse va « s'artificialiser » : les agrainages et les lâchers de canards colverts se multiplient. Parallèlement, avec le développement de la pisciculture, les bateaux faucardeurs commencent à éclaircir les roselières, notamment grâce à l'apparition du « *rotovator* » et à l'invention de la scie à mottes qui permet d'éliminer les massifs de laîches qui envahissent les queues d'étangs. A cela s'ajoute la destruction des oiseaux piscivores (hérons pourprés principalement) devenus gênants pour la pisciculture. Dans les années 1960-70 et jusque dans les années 1980, la pisciculture se développe fortement, avec l'apparition de bateaux spécifiques pour l'épandage d'engrais et pour le chaulage, nécessaires au développement du plancton pour l'alimentation des poissons. Tout ceci va entraîner un bouleversement du paysage végétal des étangs. Les roselières, les « forêts de joncs », les « mottes » de laîches font de plus en plus place à des étendues d'eau dans lesquelles vont se développer des plantes aquatiques, nénuphars et renouées. Cette évolution va profiter à de nombreuses espèces d'oiseaux.

Figure 18 : Végétation sur des étangs en Grande Brenne (source : Bonnefond)

On parle de l'« âge d'or » de la Brenne pour les ornithologues. En effet, les roselières sont persistantes par endroit, et les massifs de plantes immergées et flottantes se développent à côté de

surfaces d'eau libre. Une diversité écologique importante s'installe. Les étangs sont colonisés par de nombreuses espèces d'oiseaux, canards et autres grèbes dans les années 1960-70. Cette colonisation s'accompagne d'un développement de la chasse au gibier d'eau. La réputation cynégétique extérieure de la Brenne se fait grandissante. C'est aussi dans les années 1960-70 que s'implante le rat musqué en Brenne qui va coloniser rapidement les étangs, entraînant des dégâts sur les digues (Trotignon & Trotignon, 2007).

A partir des années 1980, avec une pisciculture performante et une chasse au gibier d'eau en voie de généralisation, vont se développer le tourisme de nature[139] et les préoccupations de protection du patrimoine naturel. De nombreux conflits entre utilisateurs vont émerger. La végétation diminue, et avec elle tout un ensemble d'espèces animales (butors, cistude d'Europe, odonates, guifettes etc.). D'autres espèces d'oiseaux piscivores (héron cendré, mouette rieuse, grand cormoran) vont quant à elles se multiplier, causant des problèmes aux pisciculteurs. A cette époque, d'autres espèces d'oiseaux (grande aigrette, héron garde-bœufs, aigrette garzette etc.) arrivent aussi en Brenne et deviennent pour certaines des espèces nicheuses « typiques », modifiant ainsi le paysage ornithologique. Dans le même temps, le ragondin, un autre rongeur nord américain, fait son apparition et va s'attaquer à la végétation aquatique déjà en péril. Enfin, le bouleversement paysager s'effectue aussi par la multiplication des étangs qui sont, soit réservés pour la chasse soit pour la pisciculture. Aujourd'hui il existe de grandes disparités paysagères entre les étangs qui sont essentiellement liées aux usages. Cela va des domaines où la gestion des étangs se fait sur un mode traditionnel, à des domaines consacrés uniquement à la chasse avec lâcher et agrainage, en passant par des étangs protégés.

1.2 - La dynamique de la déprise agricole et la chasse : vers la friche

La Brenne est essentiellement une région d'élevage extensif de bovins allaitants. Les grandes cultures ne sont dominantes qu'en périphérie. Les terres agricoles sont mal adaptées aux grandes cultures (faible profondeur du sol et hydromorphie : sécheresse en été, inondations en hiver). Seules les activités d'élevage sont possibles.

Les prairies couvraient jusque dans les années 1970 de grandes surfaces. La grande majorité d'entre elles étaient alors semi-naturelles, qu'elles soient destinées au pâturage ou à la fauche. Elles constituaient un habitat privilégié pour de nombreuses espèces végétales (orchidées etc.) et animales (cistudes, busard cendré, outarde canepetière etc.)

Or, depuis une trentaine d'années, l'élevage extensif rencontre des difficultés de rentabilisation en Brenne. Les prairies s'en trouvent modifiées et sont abandonnées à la friche ou artificialisées (utilisation de variétés fourragères plus productives (dactyles, fétuques, etc.), apports d'engrais,

[139] Tourisme de nature : forme de tourisme dans laquelle la motivation principale est l'observation et l'appréciation de la nature (définition Organisation Mondiale du Tourisme)

etc.). Cette mutation dans l'utilisation du sol entraîne des changements paysagers importants avec l'enfrichement d'un côté et l'appauvrissement de la diversité biologique de l'autre.

Si l'on ajoute aux difficultés de la production extensive la pression foncière engendrée par les activités de chasse et de loisirs, on comprend mieux pourquoi le recul de la prairie est général en Brenne. En effet, la friche est très recherchée par les chasseurs car c'est un abri pour le grand gibier, principalement le sanglier. Les propriétaires qui louent leur droit de chasse ou l'exercent eux-mêmes ont tendance à favoriser ce genre de couvert végétal.

1.3 - Un territoire de diversité biologique reconnue

Héritées des activités humaines, la richesse écologique et la singularité des paysages de Brenne sont largement reconnues (localement, régionalement, nationalement, internationalement). Cette zone abrite en effet de nombreuses espèces remarquables, rares ou menacées en Europe : elle est pour leur conservation un espace déterminant. On peut ainsi nommer la cistude d'Europe qui est la seule tortue d'eau douce européenne. Elle vit dans les étangs et se reproduit dans les prairies à proximité. On peut aussi citer bon nombre d'orchidées, *serapia lingua*, orchis punaise, etc. que l'on retrouve dans tous les milieux naturels terrestres qui composent la Brenne. Elle est aussi une étape ou un lieu de vie permanent pour bon nombre d'oiseaux migrateurs ou non. Ainsi, elle abrite des canards chippeaux, des butors étoilés, des hérons cendrés, pourprés ou gardes bœufs, etc.

La Brenne est un lieu d'intérêt pour les naturalistes et le tourisme de nature du fait de sa grande richesse écologique. C'est un « haut lieu » connu et apprécié des naturalistes et notamment des ornithologues français et étrangers (britanniques, belges, hollandais, etc.). De nombreux observatoires (*Cf.* Figure19) sont accessibles en Brenne sur les étangs, ainsi que des structures d'accueil pour les visiteurs comme la maison de la Nature et la maison du Parc. Enfin, il faut noter la présence d'une activité touristique plus large que le tourisme de nature, un « tourisme vert », pratiqué par des visiteurs qui ne sont pas tous des naturalistes avertis.

Figure 19 : Observatoire (Etang Massé- source : Bonnefond)

Ce tourisme en Brenne se structure autour du paysage et des loisirs. Les sentiers balisés, les observatoires, les écomusées, la base de loisir de Bellebouche, constituent une offre diversifiée pour le tourisme. Dominés par le complexe « *étangs-prairies* », le fonctionnement écologique et les paysages en Brenne sont tributaires des aménagements et usages, actuels et passés, des étangs et des prairies par l'homme. En Brenne, les paysages et la diversité biologique sont fortement dépendants des activités humaines.

2 - Histoire de la propriété en Brenne, du fief à la propriété privée

La propriété, sa structure et les pratiques qui en découlent aujourd'hui, sont en grande partie héritées des grands domaines féodaux, dans lesquels s'articulaient la prééminence du seigneur, les droits des habitants et des paysans. Bien qu'il soit relativement difficile de dresser une histoire linéaire et précise de la propriété en Brenne, nous allons essayer d'éclairer au mieux cet héritage et d'en saisir le poids actuel sur les configurations d'usages de l'espace et dans la régulation de ces usages. Ce travail a été réalisé pour l'essentiel à partir de travaux sur l'histoire de la Brenne (De la Veronne, 1993 ; Benarrous & Dumeige, 2007 ; Trotignon & Trotignon, 2007)

2.1 - La Brenne des Abbayes et des Seigneurs, du Moyen-âge à la Révolution

La Brenne de l'Ancien Régime est marquée par le système féodal organisé en fiefs ou en seigneuries, nous sommes sous le régime de la « propriété simultanée » (*Cf.* chapitre 3). La Brenne d'avant la Révolution Française était marquée par la présence de grands domaines et d'un système coutumier.

2.1.1 - Domaines et dépendances de deux abbayes royales en Brenne

Même si l'histoire récemment revue de la construction des étangs (Benarrous & Dumeige, 2007) remet en cause le mythe du moine « *assainisseur* », il n'en reste pas moins que les abbayes gardent une certaine importance en Brenne. En effet, les deux abbayes de Méobecq et de Saint-Cyran ont marqué la Brenne par leur emprise sur les activités spirituelles et matérielles humaines.

En tant que *Saltus Brionis*, la Brenne entra dans l'histoire avec l'installation de ces deux abbayes au XIe siècle (De la Veronne, 1993 : 35-46). Ces dernières possédaient de nombreuses terres, bois, étangs, vignes, mais aussi des fermes, des métairies, des fiefs, etc. Elles avaient un droit de prééminence sur de nombreuses terres et les abbés disposaient du droit de justice (haute, moyenne et basse) sur les possessions de leur abbaye. De surcroît, elles possédaient aussi des moulins, et des fours. Elles s'inséraient pleinement dans la structuration de la féodalité : elles étaient vassales

de seigneurs ou d'évêques, et autres archevêques et possédaient elles-mêmes des vassaux. Ces abbayes étaient de véritables seigneuries à l'instar des commanderies Templières.

Cependant, à partir du XVIe siècle elles tombèrent en déshérence (suppression des communautés de moines) puis en désuétude. Elles subsistèrent toutefois sous forme de châtellenies (seigneuries) et propriétés agricoles jusqu'en 1790 où elles furent nationalisées puis vendues.

2.1.2 - Les Grands Seigneurs de Brenne, entre propriété et féodalité

A côté des possessions des deux abbayes brennouses, il existait en Brenne plusieurs seigneuries importantes qui dépendaient des seigneuries de Tours, de Buzançais ou de Châteauroux (De la Veronne, 1993 : 57). Ainsi, les seigneurs de Bauché, Lancosme, de Mézières et du Bouchet se partageaient la majeure partie de la Brenne.

La partie nord de la Brenne des étangs correspondait à la Châtellenie de Mézières-en-Brenne (De la Veronne, 1993 : 57). Ce fief qui s'étendait sur les deux rives de la Claise passa de main en main, traversa la Révolution Française par les jeux de successions et d'acquisitions et fut finalement démembré au XIXe.

> « Le seigneur puis marquis de Mézières possédait en propre au XVIIème siècle, sous l'Ancien Régime, autour de Mézières même, les métairies de Thériteau, Belin, Pleume-Canne et la Roue, ainsi que la borderie appelée Maugrat, des chénevrières, des vignes, une dizaines d'étangs dont l'étang Piégu et celui de Picadon qui « peuplait de quatre milliers et demy » de nourain. Il avait aussi la forge de Corbançon avec l'étang du même nom et, dans les paroisses voisines de Vendoeuvres, Sainte-Gemme, Arpheuilles, Paulnay et Saint Michel, des brandes, des bois (…), des vignes, des métairies et un nombre important d'étangs (…) » (De la Veronne, 1993 : 67-68).

D'autre part, le seigneur de Mézières percevait un droit en nature sur tous les étangs pêchés dans le périmètre de sa seigneurie, le propriétaire ou le fermier lui devait ainsi un certain nombre de carpes. Par exemple, l'étang du Blizon était redevable de trente carpes en 1704. (De la Veronne, 1993 : 69).

La partie sud de la Brenne dépendait du fief du Bouchet. Le premier seigneur attesté du Bouchet vécut au XIIe siècle (De la Veronne, 1993 : 80). Cette seigneurie était très étendue au sud de la Brenne, avec notamment six étangs possédés parmi les plus importants de Brenne (la Mer Rouge, la Gabrière, le Gabriau, etc.). A cet époque, la seigneurie comprenait « *des terrages au Bouchet, à Migné, Rosnay, Aslon, Dasdé, Dinte et Azay, des bois (…), des péages, des fiefs tenus à hommage-lige (…), et un nombre de tenures non nobles, dont l'étang du Blizon et du Sault qui appartenaient au seigneur de Bauché* » (De la Veronne, 1993 : 91). Inversement, le seigneur du Bouchet ne possédait en propre que trois des trente trois métairies incluses dans sa seigneurie. A la fin du XVIIe la châtellenie s'étendait sur la totalité des paroisses de Rosnay, de Migné et sur

une partie de celles de Ciron, de Douadic et de Lingé. Elle bordait ainsi les fiefs de Lancosme et Mézières.

Le fief de Lancosme se situait quant à lui sur la partie Est de la Brenne. Le premier seigneur de Lancosme est connu au XIIIe siècle. Au XVIIe la seigneurie, est érigée en baronnie puis en Marquisat au XVIIIe. La famille Savary a détenu le fief de son origine jusqu'à la moitié du XIXe. Le fief de Lancosme relevait du comté de Buzançais, et était à l'instar de Mézières et du Bouchet inclus dans le diocèse et la généralité de Bourges. Au XVIe, la châtellenie de Lancosme s'étendait sur un territoire partagé en deux par la terre de Verneuil. « *Elle comprenait d'une part les bois de Lancosme, la Barre, le bourg et la Paroisse de Vendoeuvres et les terres de Château-Robert et de la Caillaudière qui en mouvaient en arrière-fiefs. Au sud elle englobait la forêt de Lancosme avec les étangs Madame, Bersillat, Nuglaise, Pisseloup, Châtres, Aubeterre, Latier, les Planchettes, Sangoulx, et Usseau.* » (De la Veronne, 1993 : 104).

Le fief de Bauché était lui aussi rattaché féodalement au comté de Buzançais et au diocèse et à la généralité de Bourges. La seigneurie de Bauché fut successivement détenue par la famille de Bauché puis à partir du XIIIe par la famille de Crevant jusqu'au XVIIIe où elle fut vendue au seigneur de Lancosme (De la Veronne, 1993 : 105-108).

A l'origine, la terre de Bauché était partagée entre les seigneuries de Bauché proprement dite et celle de la Tour de Bauché pour finir rattachée l'une l'autre. La seigneurie s'étendait au départ sur un territoire assez étroit le long de la Claise, entre le fief de Lancosme et l'étang de Magnoux. Elle comprenait alors six étangs, des vignes et neufs métairies.

A côté des grandes seigneuries et des abbayes, il y avait en Brenne, indépendamment de ceux-ci, d'autres fiefs relevant de seigneuries voisines (Lingé, etc.) et d'autres établissements religieux, comme des commanderies de l'ordre de Malte (De la Veronne, 1993 : 116). L'ordre de Malt possédait, ainsi deux commanderies : l'une au Blizon, sur la paroisse de Saint-Michel en Brenne (Centre Brenne) et l'autre à Lureuil. La commanderie du Blizon possédait près de trois cents arpents de bois et de garenne ainsi que trois métairies : la grande et la petite métairie du Blizon et la Pénisseauderie, ainsi que le moulin du Bois (sur le ruisseau des Cinq-Bondes), etc. (De la Veronne, 1993 : 118). La commanderie du Lureuil possédait des prés, des bois, des brandes, des vignes, sept étangs, la grande métairie de Lureuil et divers cens et rentes. Une des sept commanderies dépendant de Lureuil se trouvait en Brenne à Nuret-le-Ferron.

2.1.3 - De la propriété non-noble[140]

La Brenne est organisée en fiefs et autres châtellenies, rattachés soit à des abbayes soit à des nobles. Ces derniers un droit éminent sur d'autres tenures de la terre et d'autres droits d'usage non-noble.

Ainsi, de nombreuses métairies et fermes présente en Brenne dépendent directement d'une seigneurie. Le fermier ou le métayer verse une redevance annuelle, soit en monnaie, soit en nature, à leur propriétaire, seigneur, abbaye, commanderie, auquel il est rattaché. Cependant, il faut signaler qu'à l'intérieur d'un fief, certaines métairies ou fermes peuvent ne pas dépendre du seigneur du fief mais d'un autre seigneur, d'une personne roturière ou d'une institution ecclésiastique.

A partir du XIIe siècle se met en place une dynamique de défrichement des forêts pour dégager des surfaces agricoles. Cette dynamique se retrouve en France de manière générale, et spécifiquement en Brenne. Elle est liée à l'accroissement de la population.

En Brenne, le défrichement est profitable à la « classe possédante » qui tire ses revenus des surfaces agricoles. Les seigneurs laïcs créent de petits centres d'exploitation (les tenures) qu'ils allouent contre redevance à des tenanciers. Quant aux ecclésiastiques des abbayes, ils prélèvent de droit, sur ces terres défrichées la dîme novale (Trotignon & Trotignon, 2007 : 19).

Il semblerait qu'un certain nombre de Bourgois des villes du Blanc, de Buzançais, de Châteauroux possédait des terres (fermes et métairies) et étangs en Brenne.

De nombreuses terres relevaient du système de la propriété simultanée villageoise. Ainsi, des prairies étaient ouvertes à la pâture des cheptels des villageois, principalement situées à proximité des villages ou sur les landes et terres humides peu fertiles.

Ainsi, jusqu'à la révolution française, organisation sociale, usages de l'espace et droits de propriété et d'usage étaient enchevêtrés. La régulation des usages tenait à la fois de l'exercice de droit d'usage mais aussi de la position sociale des individus au sein de l'organisation sociale. Ce fut l'ère de la propriété simultanée comme nous l'avons décrite dans le Chapitre 3. Avec la Révolution Française, le système féodal des seigneuries de Brenne va donner naissance à un système de grands domaines basés sur la propriété privée.

---

[140] Par manque d'information sur le sujet, compte tenu des travaux d'historiens disponibles, nous nous en tiendrons à quelques éléments significatifs sur ce sujet.

2.2 - De la révolution à nos jours : la Brenne des grands domaines

A la Révolution, comme sur l'ensemble du territoire français, le système féodal est supprimé (*Cf.* chapitre 3). Toutefois, en Brenne, si de nombreux fermiers et métayers accèdent à la propriété privée, une grande partie des familles nobles restent à la tête de grand domaine. Ainsi la Grande Brenne resta jusqu'aux grands bouleversements démographiques du XXe essentiellement une terre de grands domaines agricoles de propriété privée. Avec l'instauration du fermage à la fin de la seconde guerre mondiale, de nombreux fermiers purent s'installer. Si l'exode rural toucha la Brenne, comme l'ensemble de la campagne française, le travail d'enquête[141] a permis d'identifier dans les années 1970 des migrations d'individus provenant du Nord de la France pour reprendre des exploitations agricoles, soit en fermage soit en propriété. Pour partie, ces installations firent l'objet d'une incitation publique. Un autre mouvement de propriétés fut mis en évidence par le travail d'enquête, avec de nombreux achats de propriétés de « loisirs », essentiellement destinées à la pratique de la chasse. Par ailleurs, depuis les années 1980, un autre type de transfert de propriétés est à noter en Brenne : il s'agit de l'achat par des associations de protection de la nature ou par des collectivités territoriales de propriété, souvent pour des raisons de protection des milieux.

Concernant les étangs de Brenne, il en existe de toutes tailles allant de moins d'un hectare à plusieurs centaines d'hectares. Si le nombre exact d'étangs n'est pas clairement connu, on peut estimer leur nombre à plusieurs milliers en Grande Brenne. Parmi ces étangs, la très grande majorité appartient à des propriétaires privés, notamment les plus grands que compte la Brenne (Mer Rouge, Blizon, Sault, etc.). Toutefois, depuis les années 1990, les collectivités publiques et les associations de protection de la nature ont acquis des étangs (*Cf.* tableau 17).

Tableau 17 : Quelques étangs et leur propriétaire

Etang	Propriétaire	Utilisateur principal
Etang Massé	privé	LPO, Fédération des chasseurs, et pisciculteur (jusqu'en 2007)
Etang Foucault	Syndicat mixte du PNR	Syndicat mixte du PNR-Fermier
Etang Cistude	WWF- Conseil Général de l'Indre (ENS)	LPO
Etang de La Touche	LPO	LPO
Domaine du Plessis (étang neuf)	Fondation pour la sauvegarde de la faune sauvage	Fédération des chasseurs de l'Indre
Etang Ricot (RN de Chérine)	Département de l'Indre (ENS)	Association pour la gestion de la réserve naturelle de Chérine.
Etang de Bellebouche	Département de l'Indre (ENS)	Commune de Mézières-en- Brenne
Etang de la Mer Rouge	privé	Propriétaire privé
Etang de Sault	privé	Propriétaire privé
Etang de Planche-Maillet et Montiacre	privé	Propriétaire privé
Etang de la Gabrière	privé	Propriétaire privé
Etang du Blizon	privé	Propriétaire privé

[141] Une quantification n' pas pu être obtenu du fait de l'absence de données.

La large répartition de la propriété privée structure l'allocation de l'espace naturel et les usages. En effet, sur chacune des parcelles privées, le propriétaire dispose de l'ensemble des droits d'usage. Il a ainsi la capacité de les transférer temporairement à un autre individu moyennant une contre partie. En termes de régulation des usages, cela fait du propriétaire le « régulateur » des usages sur sa ou ses parcelles. Il décide en grande partie qui fait usage et quels usages sont faits. Le propriétaire est par conséquent au « centre » d'arrangements institutionnels qui régulent les usages sur une parcelle. Il ressort des entretiens, que le propriétaire est en grande partie « libre » d'en faire l'usage qu'il souhaite et subit potentiellement les effets de ses propres pratiques. Le propriétaire est dans une logique « ressourcielle » dans le sens où il cherche à maintenir ou à augmenter la valeur de son bien (son capital, son patrimoine) tout en cherchant à en récolter les fruits. Par ailleurs, cette capacité de régulation qu'offre la propriété privée est utilisée par les associations et les collectivités publiques dans le cadre de leur politique et plus largement de la politique publique de protection de la nature. Celles-ci ont ainsi acquis des étangs en vu de leur protection comme nous le montrerons après.

2.3 - Codification des usages locaux : quand les pratiques produisent de la régulation

Dans le département de l'Indre, comme dans beaucoup d'autres départements en France, un recueil écrit des usages locaux fut rédigé. La première version de ce code date de 1911. Elle fut alors le fruit d'études initiées à la fin du XIXe. Suite aux effets de la première Guerre Mondiale et de l'évolution des modes d'exploitation et des pratiques agricoles, une première révision fut adoptée par le Conseil Général en 1932. En 1963, une dernière révision fut réalisée sous la responsabilité de la Chambre d'agriculture et adoptée par le Conseil Général[142] afin d'intégrer une nouvelle fois les évolutions des pratiques. Cette codification a évolué avec les pratiques. Elle correspond à un mouvement « *d'intégration dans le domaine du droit de pratiques possédant un certain degré de collectivité et liées pour la plupart aux conditions de production agricole* »[143]. Les usages locaux sont à la frontière du champ du « droit ». Ce texte permet de constater les usages et de les codifier[144]. La notion d'usage local employé dans cette codification oscille « *généralement entre (a) un mode habituel de solution d'un litige et (b) une pratique sociale spécifique génératrice d'ordre et d'harmonie.* »[145]. Les usages locaux sont un héritage de la coutume qui permet en quelque sorte d'adapter la *propriété privée* au contexte local. Ils vont être

[142] La codification des usages locaux est effectuée par la Chambre d'agriculture et approuvée par le Conseil Général en vertu de l'Article L511-3 (anciennement l'article 506) du code Rural : « *Article L 511-3 - (…) Elles sont appelées par l'autorité administrative à grouper, coordonner, codifier les coutumes et usages locaux à caractère agricole qui servent ordinairement de base aux décisions judiciaires. Les usages codifiés sont soumis à l'approbation du conseil général.* » (Code Rural)

[143] Assier-Andrieu, L., 1990, « Une France Coutumière, Enquêtes sur les « usages locaux » et leur codification (XIXe-XXe siècles) », Edition du CNRS, Paris, p. 23

[144] Jacques de Vasson, « Introduction » dans « Usages locaux à caractère agricole du département de l'Indre », Chambre d'agriculture de l'Indre, 1963

[145] Assier-Andrieu, L. *Ibid*., p.34

liés au droit des contrats et obligations et vont donc servir de base aux décisions judiciaires. Selon la doctrine classique du droit, ils correspondent à des conventions « habituelles » et « sous-entendues » qui ont une *force obligatoire* similaire aux conventions et « *tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites* »[146].

Ils servent à présumer l'*intention* implicite des parties. Les conséquences pratiques sont nombreuses. En Brenne, les usages locaux vont avoir un intérêt direct dans les relations de voisinage entre les propriétaires (bornages, fossés, haies etc.), dans l'établissement des baux ruraux (contrats de location) et enfin dans la gestion de l'eau entre les étangs. Au sein de ce code, la Brenne est identifiée comme une « *grande région naturelle* ».

Au final, quand elles sont codifiées les pratiques identifiées deviennent des règles formelles. Il y a production de droit. En Brenne, le code des usages locaux va conduire à la régulation des pratiques et des rapports entre individus en fonction d'une nouvelle norme basée sur des pratiques constatées.

Cette régulation produit un certain paysage car elle se rattache à des éléments du paysage. Ainsi dans les articles des Chapitres sur le bornage et sur les haies, on trouve de nombreuses références à la position des arbustes dans l'espace par rapport aux limites de propriété et à la composition des haies (types, taille, etc.).

3 - Trajectoire de l'action publique liée à la protection de la nature en Brenne

La Brenne est un territoire sur lequel sont mises en œuvre des politiques publiques de protection de la nature. Nous allons essayer dans cette partie de dresser l'historique de la mise en œuvre des politiques publiques de protection en Brenne en montrant la construction du cadre de l'action publique au niveau local et ses implications en termes de régulation des usages des espaces naturels.

3.1 - Antécédents, les grands travaux d'aménagement

Après le défrichement et la création d'étangs débutés au Moyen Age, la Brenne s'engage au XIXe dans une politique de grands travaux. De 1856 à 1870, les principaux cours d'eau sont curés et aménagé. Les étangs les plus « *malsains* » sont supprimés, les autres sont réaménagés. Des axes routiers sont construis et de larges surfaces sont reboisées. « *Toutes ces réalisations aboutissement à une transformation complète de la région* » (Plan d'aménagement du canton de Mézières en

[146] Article 1134 du Code Civil

Brenne, 1975 : 10). La Carte de Cassini du XVIIIe (Figure 20) montre un réseau routier bien peu développé avant que n'interviennent les aménagements napoléoniens. Cependant, dès le début du XXe siècle, un abandon des ouvrages entraîne leur détérioration progressive, avec notamment « *l'ensablement des cours d'eau* » et le « *comblement des fossés particuliers* » (Plan d'aménagement du canton de Mézières en Brenne, 1975 : 11)

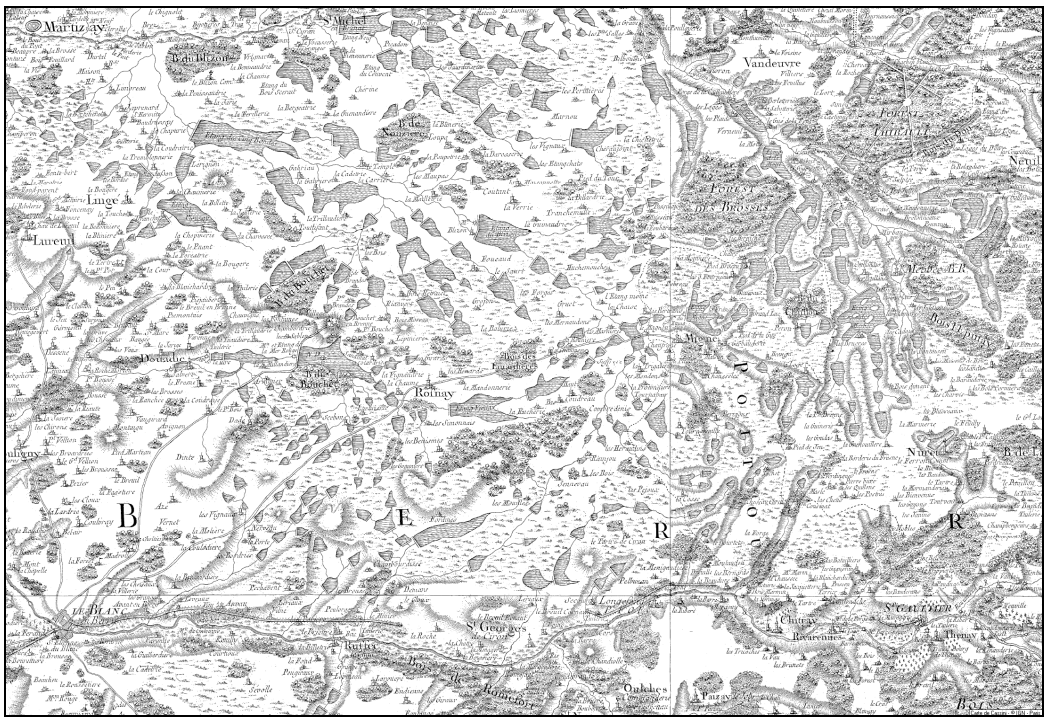


Figure 20 : Extrait de la carte de Cassini n° 31 le Blanc du XVIIIe (source IGN, 1999)

En 1961, est créé un Syndicat Intercommunal pour l'assainissement et la mise en valeur de la Brenne, regroupant alors 20 communes. Ce syndicat a effectué des travaux d'aménagement (curage, calibrage, rénovation d'ouvrage, etc.) sur de nombreux cours d'eau de Brenne : la Claise, le Suin, l'Yoson, le Ruisseau des Cinq-Bondes, le Clecq, le Marçay, le Fonteneau, la Patellerie, etc. Ces travaux ont été financés en grande partie par le Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole. Outre ces travaux d'aménagement, le syndicat a mené dès son origine des travaux d'entretien. Avec la réalisation des travaux d'aménagement par le syndicat, un changement de conception s'amorçait en Brenne.

3.2 - Première étape : l'émergence de la politique de protection de la nature en Brenne.

Avec la montée en puissance du mouvement écologiste moderne, des réflexions vont être menées en Brenne sur l'opportunité de mettre en place de mesures de protection afin de sauvegarder la richesse biologique déjà connue.

a) Les premières réflexions et propositions de protection de la nature

Au début des années 1960, le Centre de Biologie Appliquée dépendant de l'Université de Tours est installé au Château d'Azay-le-Ferron, suite au legs de ces bâtiments à la Ville de Tours. Outre les recherches menées, les chercheurs et les naturalistes locaux organisent des sorties « nature » en Brenne. L'intérêt de la Brenne, pour la richesse de sa flore et de sa faune commence à s'affirmer dans les milieux scientifiques et naturalistes, mais aussi auprès des élus. C'est en 1968 que pour la première fois est formulée l'idée d'action de protection de la nature en Brenne par René Pécherat, dans un article de la revue de l'Académie du Centre où il plaide pour la création d'un « *parc ornithologique et d'une réserve biologique dans la Brenne* » (Pécherat *cité par* Trotignon & Trotignon, 2007 : 99).

L'année suivante, une enquête publique préalable proposait d'« *étudier le projet de création d'une Réserve Naturelle* ». Le Muséum d'Histoire Naturelle de Paris accepta le principe d'acquisition et de responsabilité de cette réserve, seulement faute de relais administratif, ce premier projet qui englobait près de mille hectares n'eut pas de suite.

b) Un second projet de réserve naturelle bien engagé

Quelques années après, le plan d'aménagement rural de la Brenne proposait la création d'une réserve naturelle sur le domaine de Chérine, alors mis en vente.

> « En 1975, le plan d'aménagement rural de Mézières-en-Brenne propose de mettre à profit la vente du domaine de Chérine pour créer une réserve naturelle sur un millier d'hectares, assortie d'un site protégé de 30 000 ha en périphérie. » (Trotignon & Trotignon, 2007 : 99)

La Commission Départementale des Sites de l'Indre, alors responsable de la politique « *réserve naturelle* » dans le cadre de la Loi « *site* » de 1930 amendé en 1957, donne un avis favorable au lancement de la procédure de classement en 1974. En 1976, une enquête publique est menée à partir du document préparatoire du Ministère de l'Environnement. Celle-ci conduit au rejet du projet, les mesures règlementaires (réduction de l'activité forestière, limitation ou arrêt de la chasse, etc.) semblaient trop contraignantes aux propriétaires riverains de périmètre (zone périphérique). Le domaine est alors retiré de la vente.

A la fin des années 1970, l'Etat et d'autres acteurs du département, notamment le conseil général et la chambre d'agriculture, s'associent à la dynamique engagée : lancement de projets, recrutement de personnels chargés de l'animation de projets en Brenne, etc. Ainsi, au début des années 1980, de nombreux projets sont engagés en Brenne.

En 1979, l'association « *Brenne Pays d'Azay* » est créée pour promouvoir l'environnement et le patrimoine local en Brenne. Celle-ci fut labellisée CPIE en 1981. Dans le même temps la LPO et le WWF France s'installent en Brenne de manière permanente.

c) Les premières protections du patrimoine naturel : une réserve naturelle et une réserve ornithologique en Brenne

En 1982, le projet de réserve naturelle est relancé avec une nouvelle mise en vente du domaine de Chérine. Cependant, ce projet ne concerne plus qu'environ 120 hectares. Finalement, en 1983, le Département de l'Indre acquiert 145 ha avec l'aide de la Région Centre et du Ministère de l'Environnement, le Muséum national d'histoire naturelle, mais aussi la Direction Régionale de l'Architecture et de l'Environnement (DRAE), le tout grâce à la pression de la campagne menée par des associations de protection de la nature (LPO, WWF, etc.)

Cette même année, à l'initiative de la Fédération Départementale des Chasseurs de l'Indre et de son président, une collaboration commence avec des associations de protection de la nature[147] sur la protection et la gestion de l'étang de la Gabrière (Commune de Lingé) qui était alors une base de loisirs. Le projet de collaboration entre chasseurs et naturalistes s'articulait autour de la mise en place par la Fédération des chasseurs d'une réserve cynégétique avec la location de la chasse. L'aménagement du site, le suivi scientifique et de l'accueil du public étaient assurés par les associations naturalistes. Ce projet aboutit rapidement à la création d'une association commune et de la réserve ornithologique de la Gabrière. Le comité de gestion regroupait la Chambre d'agriculture de l'Indre, la Fédération des chasseurs, le syndicat des pisciculteurs et les associations naturalistes, Indre nature, la LPO, et le WWF. Cette protection ne faisant pas l'objet d'un statut juridique. Elle était basée uniquement sur un conventionnement (contrats entre les différentes parties,), seul l'ensemble des règles de gestion produisant la protection.

> « La Réserve ornithologique de la Gabrière constituera un acte de protection véritablement novateur qui restera, 10 années durant, un modèle de coopération intelligente entre chasseurs et naturalistes » (Trotignon & Trotignon, 2007 : 100)

En 1984, la ministre de l'environnement Huguette Bouchardeau visita la Réserve ornithologique lors de sa venue en Brenne, montrant ainsi l'intérêt porté à ce type de modèle de gestion.

Le décret de création de la Réserve Naturelle de Chérine est promulgué en 1985. Cette réserve comprend les 145 ha achetés par le Département de l'Indre, contre 1000 prévus initialement. Les objectifs de la réserve sont tout d'abord la protection des espèces rares et des milieux qui les accueillent, mais aussi « *la gestion expérimentale des espaces agricoles et l'éducation du public* ».

A la fin des années 1980, un projet de PNR émerge de la volonté locale de quelques élus et de l'administration. Une démarche de création est engagée en 1987.

[147] Ligue de Protection des Oiseaux (LPO) et le *World Wide Fund for Nature* France (WWF)

3.3 - Deuxième étape : Le Parc Naturel Régional de la Brenne

Les mesures d'actions publiques présentées ci-après seront détaillées plus loin dans l'analyse fine du PNR Brenne. Il s'agit pour l'heure de repositionner historiquement la mise en place du Parc Naturel Régional de la Brenne et les mesures qu'il a mis en œuvre depuis sa création.

a) Création du PNR de la Brenne

En à peine deux ans, le dossier aboutit en décembre 1989 à la création du Parc Naturel Régional de la Brenne. Ce délai est très court au regard de ceux nécessaires à la création d'autres PNR pouvant aller jusqu'à plusieurs années. Cette rapidité s'explique par la forte implication de la région Centre, du département, du Préfet et des élus locaux. D'autre part, le dossier de ce PNR était très attendu au niveau national et soutenu par le Ministère de l'environnement. La première Charte fut réalisée par un bureau d'étude.

Du fait de sa double vocation de développement local et de protection du patrimoine naturel et culturel, la création du Parc paraissait la suite logique de la Charte intercommunale et du pays d'accueil mise en place dans les années 1980.

b) Des actions contractuelles et des acquisitions foncières

Suite à la fin du partenariat de l'étang de la Gabrière en 1992, dans l'idée de continuer le partenariat naturalistes-chasseurs, est mise en place une Réserve de Chasse et de Faune Sauvage sur l'étang Massé. Plusieurs conventions sont passées entre le propriétaire privé, le PNR et la fédération des chasseurs pour les usages de la pêche et de la chasse. Une convention est aussi passée entre le PNR, la LPO, la Fédération des chasseurs et le WWF en ce qui concerne la gestion et la protection du site.

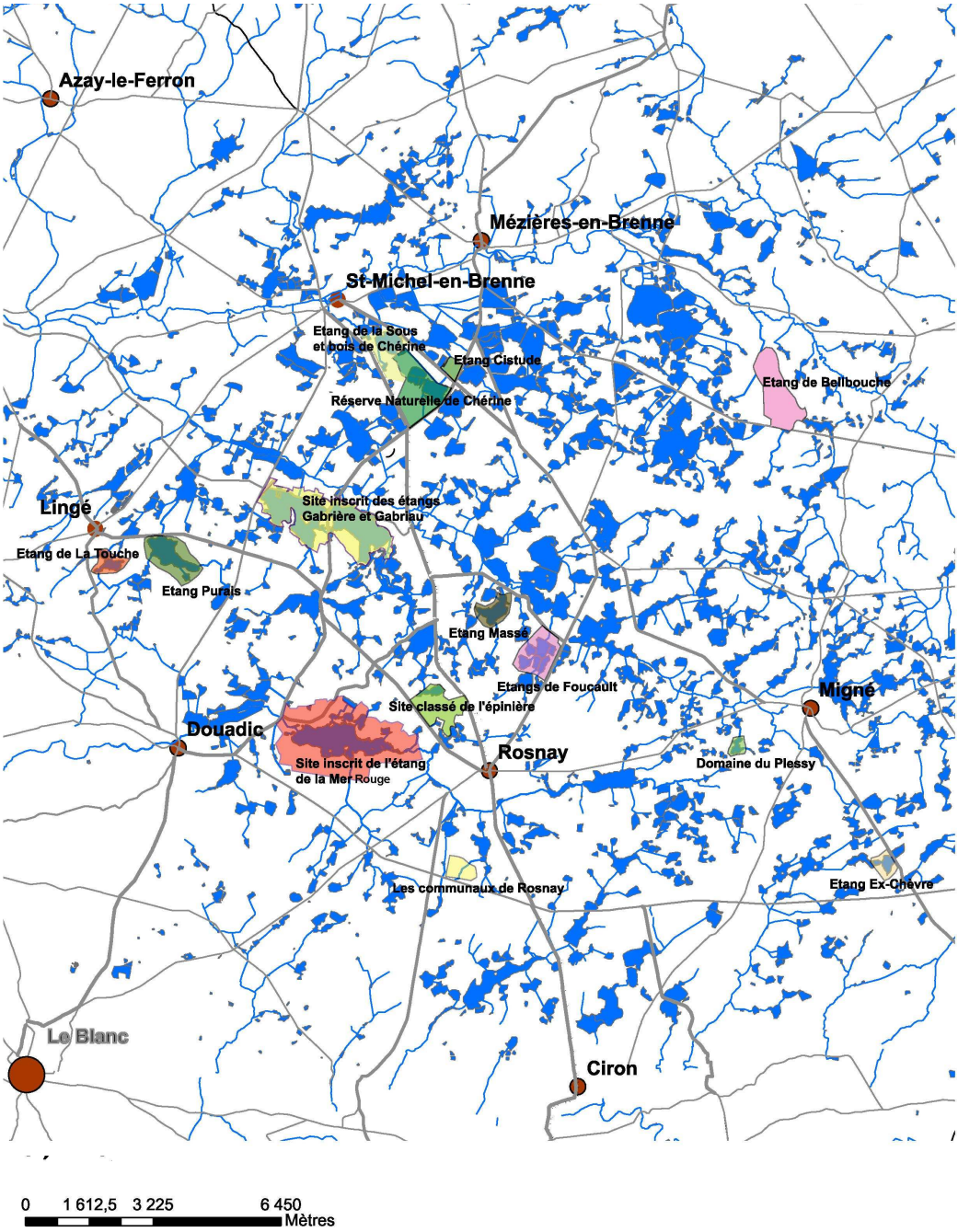


Figure 21 : Espaces protégés en Brenne

S'en suivent diverses acquisitions (Figure 21). En 1993, le Domaine du Plessy, acheté par la Fondation Nationale pour la Protection des Habitats Français de la Faune Sauvage, est donné en gestion à la fédération des chasseurs. L'étang de la Touche fut acquis un peu plus tard par la LPO. L'étang de Foucault fut quant à lui acquis en 1996 par le PNR.

Dans le cadre des mesures agri-environnementales de la Politique Agricole Commune, la Chambre d'agriculture en partenariat avec le PNR a mis en place une série d'actions à partir de 1991. Ces opérations locales visaient le maintien du système d'élevage extensif en Brenne et la lutte contre l'enfrichement, synonyme de perte de biodiversité.

Un programme ACNAT puis un Life-nature[148] ont aussi été lancés par le PNR et la LPO en 1994. Ils avaient pour objectif de promouvoir une gestion écologique des landes, prairies humides et autres marais en intervenant de manière contractuelle auprès des propriétaires privés. Cette action a permis de promouvoir l'Eco-pâturage de ces espaces par des races rustiques d'équidés, de bovidés et d'ovidés.

3.4 - Renouveau de l'action du parc : une première révision de la charte, Natura 2000, CTE et CAD

En 1998, suite à la loi Paysage de 1993 qui modifie les missions des parcs naturels régionaux en intégrant notamment la composante paysage, la charte du PNR de la Brenne fut révisée pour une période de 10 ans. Cette révision s'est donc traduite par une mesure particulière sur le paysage, avec pour objectif de « *maintenir un paysage ouvert en grande Brenne* » considéré comme favorable au maintien de la richesse biologique.

Parallèlement au processus de révision de la Charte, Natura 2000 est lancé en Brenne. Il s'inclut dans le cadre d'un Life-Natura 2000 lancé au niveau national par Réserves Naturelles de France sur 37 sites pilotes. La rédaction du document d'objectifs est confiée en Brenne au PNR. Hormis les premières réunions un peu difficiles et la création d'une association contre Natura 2000, la rédaction se fit dans de bonnes conditions, malgré un contexte national conflictuel. La DIREN a joué son rôle et de pilotage du projet et d'information auprès des acteurs. Le 22 décembre 1998, le document d'objectifs est validé par le comité de pilotage composé des associations de protection locales, d'élus, de représentants des usagers (chambre d'agriculture, fédération des chasseurs, etc.), etc.

A la fin 2002 fut lancé le complément du Document d'objectifs rédigé en 1998. La rédaction du cahier des charges des mesures de gestion et de protection envisagées et du plan de financement des mesures s'est déroulée entre 2002 et 2003 autour de différents groupes de travail thématiques. Ce travail a conduit à la mise à jour du document d'objectifs avec la rédaction des cahiers des charges des futurs contrats Natura 2000. En mai 2003, un premier cahier des charges, « étangs » et « milieux terrestres non-agricoles », fut validé par le comité de pilotage suivi en 2004 de la validation d'un second cahier des charges sur les "milieux agricoles". S'en suit une phase de mise en œuvre et d'animation par le PNR de la Brenne. En décembre 2004 sont signés les 2 premiers contrats « non agricoles », suivi en décembre 2006 par 4 contrats Natura 2000 « agricoles », sous forme de contrat d'agriculture durable (CAD) Natura 2000.

---

[148] Les ACNAT, pour Action de la Communauté pour la NATure, ont été mises en place entre 1991 et 1992 dans le but de financer la directive oiseaux ainsi que la future mise en place de la toute nouvelle Directive Habitats de mai 1992. Ce programme fut assez rapidement remplacé par un fonds plus ambitieux et diversifié, le programme Life. Le programme Life a connu trois phases : Life I de 1992 à 1995 ; Life II de 1996 à 1999 ; Life III de 2000 à 2004, ce dernier fut prolongé jusqu'à fin 2006.

Depuis 2007, le PNR et la Chambre d'agriculture ont lancé un programme de MATER Natura 2000. La même année était adopté le dispositif « Charte Natura 2000 » qui permet une souscription simplifiée des propriétaires et une exonération fiscale.

En 2007, le PNR de la Brenne est rentré dans une nouvelle phase de révision de sa charte.

***

Le cas de la Brenne illustre le processus de construction de la régulation à l'échelle d'un territoire à l'émergence et la mise en œuvre des politiques publiques de protection de la nature. On est ainsi passé en Brenne d'une régulation essentiellement basée sur les droits de propriété et d'usage à une régulation combinant règles issues des droits de propriété et règles issues des politiques publiques.

Avant la mise en place de mesures de protection, qu'elles soient réglementaires, contractuelles où basées sur la maîtrise foncière, la régulation des usages en Brenne était essentiellement assurée par les droits de propriété et par des arrangements institutionnels spécifiques, notamment pour la gestion des chaînes d'étangs.

Notre autre site d'étude, la *Cuenca del Rio Tepalcatepec* connaît un processus similaire depuis le début des années 2000. La mise en place du projet Tepalcatepec conduit, en effet, à la mise en place de mesures de protection de la nature et des espaces naturels, modifiant ainsi les conditions de la régulation des usages.

C - La *Cuenca* du Rio Tepalcatepec (Mexique)

« Je parlais de la naissance de leur pays, des volcans qui avaient vomi leur lave et leur cendre, ces volcans pareils à des dieux, le Nevado de Colima, le Tancitaro, le Patamban, le Xanoato Jucatzio, qui avaient recouvert de leur sang les vallées et les plaines jusqu'à l'océan, les calderas, les plutons, les cônes de cendre qui émergeaient de cette lave, les doubles sources d'eau bouillante et d'eau glacée qui jaillissaient, les geysers qui pulsaient leurs jets de soufre à Ixtlan, je parlais de la grande faille qui cassait le continent et par laquelle coulait le fleuve Tepalcatepec, des tremblements de terre sous la mer, au large de Lázaro-Cárdenas, et des orages magnétiques » J.M.G Le Clézio *dans* Ourania.

Le bassin du Rio Tepalcatepec se situe à l'ouest du Mexique, à cheval sur les états de Jalisco et de Michoacán. Le Rio Tepalcatepec est un affluent du Rio Balsas, il partage une dépression située entre une chaîne montagneuse au Sud (Sierra Madre del Sur) et un axe néo-volcanique.

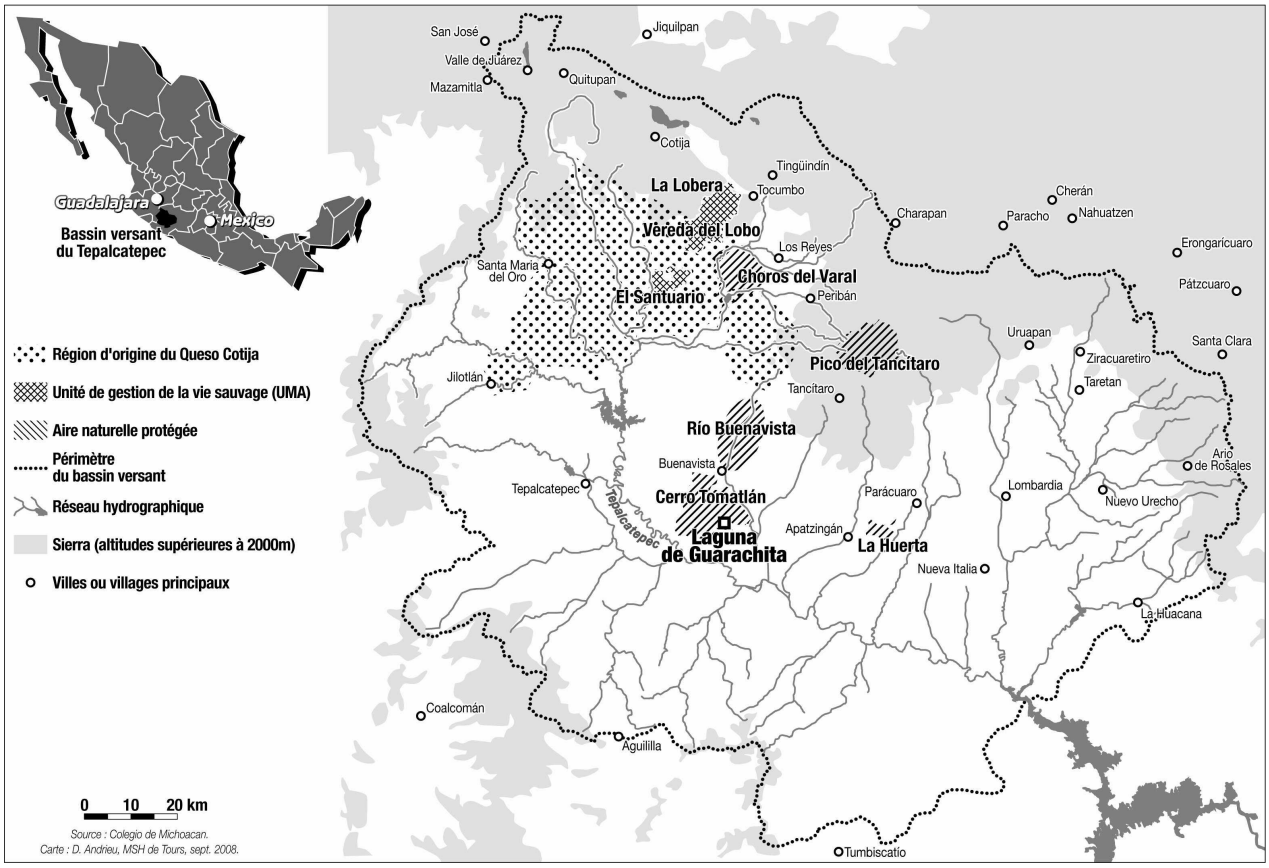


Figure 22 : Localisation de la *Cuenca del Río Tepalcatepec* et des sites

> « La Cuenca del Tepalcatepec es la parte occidente de la depresion del Balsas y se encuentra situada entre las estribaciones meridionales del altiplano Central y Sierra Mardre del Sur. Es una zona de extensas plancies de clima semiarido debido a que la orografia no favorece las lluvias pero contiene abunales, las cuales se orginan en la masa volcanica porosa del cerro Tancítaro. » (Barret, 1975 : 9)

Le Rio Tepalcatepec prend sa source dans un ensemble montagneux communément nommé *Sierra de Jalmich*, soit la contraction de Jalisco et de Michoacán.

Figure 23 : Vue de la partie montagneuse- Sierra Jalmich (source : *Colmich*)

Le bassin du Tepalcatepec a une superficie d'environ 17 000 km^2. Il comprend 14 municipalités en totalité et une partie de 18 autres pour un peu plus d'un million d'habitants[149].

Là aussi, il s'agit d'un territoire bien identifié par les populations.

> « En términos geográficos y culturales, la mayoría de las personas que han estado en el valle del Tepalcatepec (…) piensan que se trata de un lugar distintivo y distante caracterizado por un intenso calor durante todo el año. » (Pérez Prado, 2001 : 112).

Cette zone est ainsi caractérisée par une richesse biologique importante et diversifiée et par des activités agricoles prédominantes.

Une mosaïque de milieux naturels

Les caractéristiques physiques, écologiques et floristiques de la *Cuenca del Río Tepalcatepec* constituent la base de sa richesse biologique et déterminent le potentiel des usages productifs. La vallée du Tepalcatepec se situe entre le Système volcanique transversal (*Eje Neovolcánico Yransversal*) et la S*ierra Madre del Sur*. Il est à la confluence de zones biogéographiques très différentes (allant d'arides à subtropicales) qui forment une mosaïque complexe et hétérogène de milieux naturels.

[149] Source Colegio de Michoacán.

Toutefois on peut dégager trois grandes zones : la Terre froide (*Tierra fría*) située dans les zones montagneuses, la Terre chaude en fond de vallée (*Tierra caliente*) et les zones de transition entre ces deux zones. De nombreuses espèces végétales ont pu être identifiées avec notamment un grand nombre d'espèces de cactacées. Ajoutée à cette végétation diversifiée, une faune importante est présente dans la vallée (Baragán & al, 2008).

Figure 24 : Papillon Monarque (source : Bonnefond)

La richesse des sols et les caractéristiques physiques et hydrologiques ont permis un certain développement agricole dans la *Cuenca*.

L'agriculture et l'eau

La « *Tierra Caliente* » et les chaînes de montagnes alentour sont des zones de production agricole, d'élevage, de culture (canne à sucre, avocat, citron, mangue, etc.). L'agriculture occupe une grande partie de la population[150].

Figure 25 : Elevage de bovins dans la Cuenca Tepalcatepec (Source : Bonnefond)

[150] En 1992, 25% de la population active selon l'INEGI, l'institut statistique et géographique du Mexique.

L'irrigation dans cette zone est fondamentale comme en témoigne la présence d'importants réseaux de fossés d'alimentation. Cette irrigation a été l'objet d'un développement important au cours du XXe siècle. La gestion de l'eau sur cette zone est très caractéristique de l'histoire de la gestion de l'eau à l'échelle mexicaine. Sur la Cuenca du Tepalcatepec, la problématique de l'irrigation est omniprésente mais s'est surtout concentrée sur des parties du territoire, au sein des grands domaines agricoles (les *latifundios* ou *haciendas*) et principalement pour la culture du coton (Musset, 1996).

Historiquement la vallée du Tepalcatepec est marquée par la problématique « eau » (Musset, 1996; Pérez Prado, 2001) pour l'irrigation des cultures (coton, citron, cannes à sucre, maïs, etc.).

Figure 26 : Culture de citronnier (source : Bonnefond)

Nous sommes en « *Tierra Caliente* ». Les températures demeurent importantes tout au long de l'année, les cultures nécessitent donc des apports importants et permanents en eau. Nous sommes en présence d'une gestion de la *rareté* de l'eau, qui a conduit à la mise en place de systèmes d'irrigation bien organisés et développés. Ces systèmes collectent les eaux provenant des montagnes alentour et les distribuent dans les zones de cultures. Dès la fin du XIXe siècle, les haciendas avaient réalisé des aménagements pour l'irrigation dont il persiste aujourd'hui encore des traces (*Cf.* figure 27). Mais le gros des aménagements sera réalisé à partir de la fin des années 1930 dans le cadre d'une politique nationale d'équipement et de développement de l'irrigation. Avec la Commission de bassin du *Río Tepalcatepec*, de grandes étendues furent irriguées et des barrages furent construits sur le cours du Tepalcatepec et de ses affluents pour constituer des réservoirs pour l'irrigation.

Figure 27 : Ancienne roue pour l'irrigation (source : Bonnefond)

De nombreuses zones humides furent aussi asséchées pour leur mise en culture, comme dans le nord du bassin, avec l'assèchement d'une partie de la *Laguna* vers la ville de Cotija (*Presa San Juanico*) pour permettre la culture du maïs et de la canne à sucre (Figure 28).

Figure 28 : Vue du nord de la Cuenca et du barrage de San Juanico (source : Bonnefond)

Les multiples travaux d'aménagement réalisés à partir des années 1930 sur la Cuenca du Tepalcatepec par les services de l'administration fédérale dans l'optique de valoriser les ressources hydrologiques pour l'irrigation, ont considérablement modifié le paysage, mais aussi les usages sur ce territoire. Il existe un lien fort entre l'eau, sa répartition dans l'espace, les usages de l'espace et le paysage. L'occupation du sol sur le bassin du Tepalcatepec se partage essentiellement entre des surfaces forestières non exploitées et des surfaces agricoles. La forêt se trouve localisée principalement dans les zones difficilement exploitables, elle est particulièrement riche d'un point de vue botanique (nombreuses espèces de cactus, etc.). Les surfaces agricoles se répartissent entre cultures (citron, tomate, agave, etc.) et élevage (majoritairement bovin mixte, lait, viande).

1 - Histoire de la structure de la propriété depuis la colonisation dans la Cuenca

L'allocation de l'espace par la propriété a évolué dans la Cuenca avec l'évolution des règles juridiques au niveau national. D'un territoire de Latifundios, elle est passée à un territoire dominé par la petite propriété et la propriété collective *Ejidale*.

1.1 - La propriété durant l'époque coloniale

A l'époque de la *Conquista*, la vallée du *Tepalcatepec* était occupée par un peuple sédentarisé et agricole qui payait un tribut aux monarques Tarasques de *Tzintzuntzan*. Ce peuple était divisé en de nombreuses tribus ou communautés.

> « Las diferentes formas de propiedad de la tierra en la Nueva España se conformaron entre los siglos XVI y XVII, perdido durante el cual las sucesivas audiencias y virreyes otorgaron millares de mercedes de tierras en favor de colonizatores europeos, principales indigenas y las comunidades campesinas. A lo largo de la época colonial, las estructura agrarias sufieron modificaciones importantes debido a fenomenos de caracter economico, demografico y politico. Quiza el mas representativo de ellos fue el del fortaleciemnto de las forams de usufrutoc privado de la tierra en detrimento de la propiedad comunal." (Sanchez Diaz et Pérez Escutia, 1994 : 38-39)

La propriété de la terre était alors divisée en trois classes : la propriété individuelle des classes dominantes, les terres cultivées par le peuple et les terres des particuliers (Barret, 1975a : 24). A cette époque dans la vallée du Tepalcatepec, la forme dominante était la propriété communale. Cette forme de propriété va être plus ou moins maintenue par les autorités coloniales. Elles vont relativement respecter le fonctionnement interne de populations indigènes et accorder des terrains pour une utilisation collective par ces populations (Sanchez Diaz et Pérez Escutia, 1994: 50). En ce qui concerne l'agriculture, les peuples indiens de cette zone cultivaient l'ensemble des aliments basiques des mésoaméricains : maïs, tomate, piment, *frijol, chayote, calabacitas*, etc. Il faut aussi noter la présence de la culture du coton essentiellement à but commercial (Barret, 1975a : 26).

Avec l'établissement des espagnols, ce système va changer complètement. Ils entrent probablement pour la première fois dans la vallée en 1523, soit deux ans après la prise de *Mexico-Tenochtitlan* suivant le mouvement de conquête aux frontières de l'empire aztèque (Barret, 1975a : 33). Dans un premier temps, les populations indigènes de la Vallée vont payer un tribut aux espagnols. Puis ces derniers vont commencer à s'installer en envoyant d'abord des missionnaires afin de convertir les populations locales et transmettre la culture espagnole aux indigènes. (Barret, 1975a : 39-59)

Mais, ce n'est qu'à la fin du XVIe siècle que les espagnols vont réellement se sédentariser dans la vallée, dans des proportions non significatives au départ. Un profond changement apparaît vers

1620 et principalement autour de Pinzándaro. Ainsi, en 1649, douze familles espagnoles vivaient à Pinzándaro, dans les premières haciendas. Ce nombre n'a cessé d'augmenter au cours des XVIIe et le XVIIIe siècle. Dans le même temps, la population indienne va fortement diminuer, comme dans toute la *Nueva España*. Cependant, contrairement aux autres régions, la vallée du Tepalcatepec ne va pas voir sa population indigène se reconstituer immédiatement. Ainsi, la population indigène est passée dans la vallée du Tepalcatepec de l'ordre de 50 000 à 75 000 avant la *Conquista*, à moins de mille à la fin du XVIIe. Ce phénomène s'explique par le contexte économique, mais surtout par la politique d'accroissement des propriétés espagnoles. La population indienne ne va se reconstituer qu'au cours du XVIIIe siècle. (Barret, 1975a : 39-59)

1.2 - Les grandes haciendas de la zone

Contrairement à d'autres régions du Michoacán, la partie sud est de la *Tierra Caliente* se caractérisait dès les premières années de la colonisation par une prédominance de *Latifundios* de grandes dimensions qui appartenaient à de riches propriétaires citadins venus de Morelia (Valladolid), Patzcuaro et Mexico. (Sanchez Diaz et Pérez Escutia, 1994: 39)

> "los propietarios, eran comerciantes, funcionarios y eclesiásticos que vivían fuera de la región y que alquilaban sus propiedades a otros" (Barret, 1975a : 172)

En effet, depuis l'époque coloniale et jusqu'au début du XXe siècle, de grandes unités productives se mettent en place dans la région de *Tierra Caliente*. La concentration de la terre dans les mains des colons au détriment de la propriété des communautés indiennes et paysannes, s'est fait, depuis la période de la Nouvelle-Espagne, par différents mécanismes de transactions, de compositions ou de prescriptions, de manière qu'au XVIIIe siècle la propriété dans cette zone était déjà consolidée en grandes propriétés. (Baragán & al, 2008: 189-190)

> "Desde la época colonial y hasta principios del siglo XX, la región de Tierra Caliente se caracterizó por la conformación de grandes unidades productivas." (Baragán & al, 2008: 189)

Ainsi, jusqu'à la Révolution Mexicaine, l'économie fondée principalement sur les activités agricoles est restée relativement stable. Les Haciendas pratiquaient l'élevage extensif du bétail, cultivaient le riz, la canne à sucre, l'indigo, des fruits tropicaux. Ces cultures correspondaient en effet au potentiel des terres et aux surfaces et ressources en eau disponibles.

> "Durante este largo periodo, la economía del área permaneció relativamente estable. Se criaba ganado extensamente, se cultivaba el arroz, la caña de azúcar y el añil, además de frutas tropicales, pues la región cuenta con tierras aptas para ello, extensas superficies para la ganadería, y algunas zonas están beneficiadas por el afloramiento de manantiales." (Baragán & al, 2008: 190)

Progressivement, les terres vont devenir la propriété de grands investisseurs et plusieurs des locataires de grandes parties de la terre deviendront propriétaires (Sánchez, 1988:162 - 163). Cette

situation de grandes propriétés fut maintenue jusqu'au partage de la Réforme agraire qui intervint à partir des années 1930.

A l'aube de la révolution agraire, dans la Cuenca et surtout en *Tierra Caliente*, il y a avait un certain nombre de très grandes haciendas de plusieurs milliers d'hectares : les propriétés de la famille *Cusi* comprenaient par exemple plusieurs haciendas.

1.3 - L'importance de la propriété collective *Ejidal* dans la Cuenca.

Dans la Vallée du Rio Tepalcatepec, les *haciendas* ont été progressivement démembrées par le mouvement de réforme agraire[151] et transformées en grande majorité en propriété collective « *Ejidal* » et en *Pequeña propiedad*.

> « A raíz de la reforma agraria instrumentada durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, en 1938 toda la infraestructura de las haciendas fue expropriada y la pequeña propiedad que el quedó a la familia Cusi fue comprada por los nuevo ejidatarios mediante crédito del Banco Ejidal » (Pérez Prado, 2001; Baragan et al, 2008: 194).

Les *ejidos* issus du mouvement de collectivisation furent créés sur la Cuenca en majorité autour des années 1930-50. Ils recouvrent en partie les grandes superficies des *haciendas* : d'ailleurs, les habitants lient fréquemment les *ejidos* aux *ex-haciendas*.

Ici, comme dans tout le pays, l'*ejido* est une forme sociale d'exploitation de la terre collective. Cette collectivisation de certains rapports sociaux, à l'instar de la gestion des systèmes d'irrigation, est fortement présente dans la *Cuenca*. L'assemblée *Ejidal* composée des *ejidatarios*[152] gère l'*Ejido*, c'est-à-dire qu'elle est souveraine pour un certain nombre de prérogatives : vote du budget et élection du bureau et du conseil de surveillance. L'assemblée *Ejidal* se réunit une fois par mois : pour les « communautés » cela correspond à un réel moment organisateur et à une scène de négociation privilégiée. Elle est présidée par le commissaire *ejidal* élu, qui a un statut social important particulièrement au sein de l'Ejido, mais aussi en dehors. Le président de l'*Ejido* est un véritable acteur politique au niveau local car il agit au nom de l'*Ejido* dans les négociations avec les autorités publiques. La gestion courante est réalisée par un bureau qui regroupe le président, le secrétaire et le trésorier. Cette gestion est contrôlée par un conseil de surveillance lui aussi élu par l'assemblée. Enfin, on retrouve différentes commissions qui sont en charge de problématiques particulières, soit permanentes, soit circonstancielles.

Avant la réforme agraire libérale de 1992, les parcelles des *ejidos* étaient en théorie inaliénables, les titulaires n'en avaient que l'usufruit. Avec la refonte constitutionnelle de 1992 qui s'est traduit

---

[151] La réforme agraire a une portée constitutionnelle puisque elle se fonde sur l'article 27 de la Constitution de 1917 (*Cf.* Chapitre 3).

par la modification de son article 27 sur la propriété et par une réforme agraire libérale, on assiste à une privatisation en douceur des terres *ejidales* : les *ejidatarios* ont désormais la possibilité au terme d'une procédure complexe de transfert de droits, de louer ou de vendre les parcelles qui leurs ont été attribuées (Musset, 1996). Les *Ejidos* de la *Cuenca* ont fait pour une grande majorité ce changement de régime, qui se traduit par l'attribution de titres de propriété aux *ejidatarios* concernant soit des parcelles bien identifiées soit une part non délimitée des terres communes. Toutefois, malgré ce changement majeur du droit *Ejidal*, les assemblées *Ejidales* se sont maintenues sur la *Cuenca* et n'ont pas été démantelées. L'organisation collective de la gestion de l'espace perdure ainsi au travers du maintien des assemblées. Cette procédure de certification a eu des conséquences limitées sur les *Ejidos* de la Cuenca. Les modes de gestion de l'espace ont été maintenus et les mouvements de propriété sont restés limités.

Aujourd'hui, l'espace se partage essentiellement entre de la petite propriété rurale (propriété privée) et de la propriété *Ejidale*. Ces de modes d'appropriation de l'espace permettent un usage essentiellement agricole des terres.

2 - Recomposition de l'action publique au niveau de la *Cuenca*

Si un Parc National fut créé dès 1940, ce n'est qu'à partir des années 2000, après une vague de grands aménagements, qu'émerge une action publique de conservation des espaces naturels dans le bassin du fleuve Tepalcatepec.

2.1 - Le parc National « oublié » du *Pico de Tancítaro*

Le Pico de Tancítaro situé dans la partie nord de la *Cuenca del Río Tepalcatepec,* fut classé Parc national sous la présidence de Lázaro Cárdenas[153], en 1940. Ce parc national couvrait une zone de plus de 29 000 hectares au nord du village de Tancítaro (*Cf.* figure 22). Le *Pico de Tancítaro* est un dôme volcanique qui présente un intérêt paysager manifeste, et correspond à la plus grande aire naturelle protégée de l'État de Michoacán avec plus de 29 000 hectares. Ce parc est représentatif de ce qu'ont pu être les parcs de « papiers » au Mexique. D'autant que depuis les années 1970, cette zone connaît un bouleversement dans l'utilisation des sols, avec la prolifération des plantations d'avocatiers, provoquant une déforestation importante. Le travail de recherche de Jésus Funetes (2000) montre une dégradation importante des pourtours du Mont, avec une colonisation progressive vers le centre.

---

[152] Dénomination pour désigner les membres d'un *ejido*

[153] Lázaro Cárdenas eut une attention accrue pour la *Cuenca del Tepalcatepec*, car il en était originaire. Avant de devenir président du Mexique en 1934, il fut gouverneur de l'Etat du Michoacán de 1928 à 1934. Après sa carrière politique nationale, Cárdenas fut « *vocal* » de la commission du bassin du Tepalcatepec en 1947 (*Vocal de la Comisión de la Cuenca de Tapalcatepec.)*

> « Existe un avance desmedido de los cultivos permanentes, en especial d elos cultivos de aguacate ? Estas superficies crecieron diez veces en 20 años. No es posibile de determinar el nivel de deterioro que presentant las coberturas de bosque. Sin embargo, se puded afirmar con certeza que toto el parque nacional se encuentra afectado por algún nivel de deterioro » (Funetes, 2000 : 102)

D'autre part, les exploitants et les habitants de cette zone n'avaient pas connaissance de l'existence du Parc jusqu'à une période très récente.

2.2 - La *Comisíon de la Cuenca Tepalcatepec,* une première politique locale de développement

Sous le mandat présidentiel de Lázaro Cárdenas, à la fin des années 1930, la *Comisión Nacional de Irrigación*[154] fut créée. Celle-ci réalisa les premiers travaux de valorisation de la ressource en eau pour l'agriculture, sur la Cuenca du Tepalcatepec. Ces travaux ont consisté en l'extension des systèmes d'irrigation des terres agricoles, qui jusqu'alors étaient concentrés sur certaines grandes (ex)*haciendas* : *Lombaría* et *Nueva Italia*, situées dans la vallée d'Apatzingán. Les aménagements des nouveaux systèmes d'irrigation se sont en partie appuyés sur les infrastructures existantes (Barragán et al, 2008 : 194). Cet équipement en irrigation fait partie de la politique de développement et de réforme agraire engagée par Cárdenas (*Cf.* Chapitre 3). La création du *Distrito de riego de Tierra Caliente* en 1938, marque une première tentative d'organisation territoriale dédiée à cette zone. Ce district avait comme objectif de valoriser le potentiel hydrologique de la Vallée (González y González, L., 1971) pour l'agriculture. Pour ce faire, la *Cuenca* avait été divisée en 4 entités géographiques : *Parácuraro-Llanos de Antúnez, Lombaría-Nueva Italia, Bunenavista-Apatzingán* et *Teplcatepec*. Afin de renforcer l'action publique sur cette zone et de résoudre les nombreux problèmes de production et de pauvreté, Miguel Alemán créa en 1947, par décret présidentiel, la *Comisión de la Cuenca Tepalcatepec*[155] . Cette création fut impulsée par l'ex-président Lázaro Cárdenas, suite au renforcement de la politique de l'eau en lien avec le développement agricole et industriel au niveau national et avec la transformation de la CNI en *Secretaria de Recursos Hidráulicos* (SRH). Cette commission avait pour but d'établir de nouveaux centres de production agricole dans cette région en mobilisant les ressources naturelles disponibles afin d'assurer l'élévation du niveau de vie et du « bien-être social » de ses habitants mais aussi pour répondre au besoin croissant en produits agricoles au Mexique.

---

[154] La création des premières institutions d'encadrement de la gestion publique des ressources hydriques fut mise en place par la *Ley de Irrigación* de 1926.

[155] Entre 1947 et 1960, il y a un mouvement de création d'organismes de gestion de bassin. Par la création de ces *autoridades de cuenca*, les pouvoirs publics mexicains souhaitent impulser un développement régional dans les principales *cuencas.* (Martinez, G. C., 2005, p.79-80)

> « Establecer nuevos centros de producion en quellas regiones que por la potencialidad de los recursos naturales de que disponen, deben estos aprovecharse integramente ; y, mediante ellos, hacer fatibles no solamente la elevacion del nivel de vida y bienestar social de sus habitantes, sino a la vez, de responder a la creciente demanda de produccion que exige el pais. »[156]

Pour la mise en œuvre de cette politique, différentes administrations sont intervenues dont celles de l'agriculture, du transport, de l'éducation, de l'énergie, etc. Elles ont initié divers travaux qui dépassaient largement le simple équipement en réseaux d'irrigation des centres de production : création de voies de communication, développement de l'agriculture, assainissement, etc. La programmation de cette politique s'est concentrée sur les points suivants[157] :

a) Utilisation des eaux des rivières de la région ;

b) Utilisation des eaux pour la production d'énergie électrique ;

c) Développement agricole et industriel ;

d) Exploitation rationnelle des forêts ;

e) Étude des potentialités d'exploitation minière ;

f) Conservation de la richesse forestière ;

g) Développement de réseaux de communications : voies ferrées, routes, télégraphes, etc. ;

h) Salubrité ;

i) Promotion de l'éducation publique.

---

[156] Diccionario Porrùa, *Historia, Biografia y Géographia de Mexico*, 1995, Ed Porrua S.A., p.3457
[157] *Ibid.*

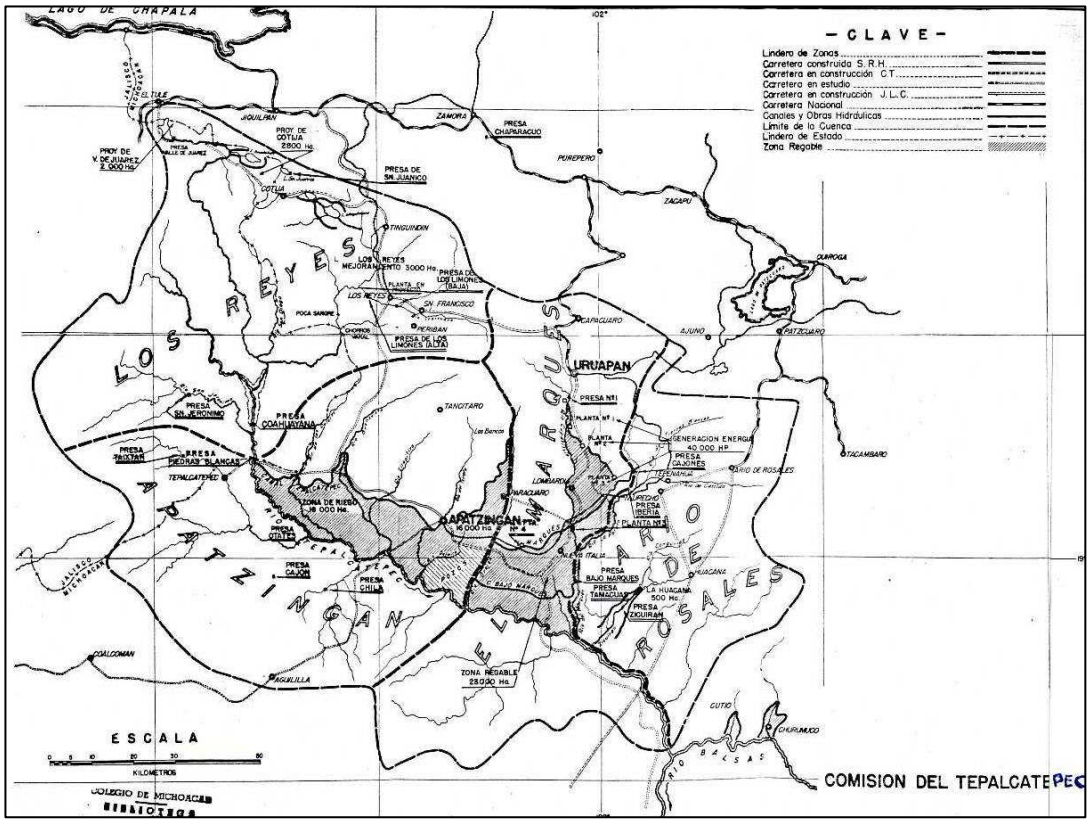


Figure 29 : Zone d'Influence de la Commission Tepalcatepec (Source : Comisión del Tepalcatepec)

La zone d'influence (*Cf.* figure29) de la commission, se situait au sud du centre géographique de l'Etat du Michoacán et correspondait approximativement aux limites du bassin hydrographique du Tepalcatepec. Elle comprenait dans l'Etat du Michoacán une vingtaine de municipalités : *Tepalcatepec, Aguililla, Apatzingan, Paracuaro, La Huacana, Ario de Rosales, Nuevo Urecho, Taretan, Ziracuaretiro, Uruapan, Tancitaro, Perban, Los Reyes, Tocumbo, Cotija, Tingüindin, Jiquilpan, Charapan, Paracho, Cheran, Nahuatzen, Buenavista de Tomatlan, Churumuco, Sta. Calra* et *Tingambato*. Sa zone d'influence s'étendait aussi sur plusieurs municipalités de l'Etat de Jalisco, comme *Valle de Juarez, Jilotlan de los Dolores, Quitupan*, etc.

Après avoir réalisé de nombreux travaux, cette commission fut intégrée en 1960 dans la *Comisión del rio Balsas*[158]. La politique de valorisation de l'eau a conduit à la mise en place d'un réseau d'irrigation dense pour le développement agricole, ainsi qu'à la construction d'un certain nombre de barrages, plus ou moins grands[159]. La problématique agricole a été renforcée avec la fusion des services de l'agriculture et de l'hydraulique en 1976, au profit d'un *subsecretaría de Recursos Hidráulicos* au sein du nouveau *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos* (SARH). Ainsi, sur la *cuenca*, comme dans tout le Mexique, les aménagements hydrauliques se sont focalisés sur

[158] Le *río Tepalcatepec* est un affluent du *río Balsas*.
[159] Exemples : le grand barrage de *Piedras Blancas* qui approvisionne à partir des eaux du río Tepalcatepec une surface irriguée de 18 000 ha, ou le projet de barrage de *La Cocina* qui doit capter les eaux du *río Otates* dans la *Cuenca del Tepalcatepec* pour l'irrigation de 40 000 ha. Et d'autre plus petit, comme celui réalisé sur le *Río Buenavista* qui ne permet l'irrigation que de quelques centaines d'hectares.

l'agriculture et l'énergie sur la période 1976-1989 (Martinez, 2005 : 79-80). En 1989 est créée la *Comisión National del Agua* (CNA) toujours en fonction aujourd'hui. Outre, ce changement de nom, avec la création de la *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca* (SEMARNAP), la *CNA* passa dans le giron de l'environnement (Martinez, 2005 : 80).

Durant ces années, les aménagements se poursuivirent à un rythme plus lent. Ces années d'aménagement de réseaux de canaux d'irrigation, de barrages, ont considérablement modifié le paysage et les espaces naturels, mais aussi les usages dans cette zone.

Gestion de l'eau dans la *Cuenca* aujourd'hui

Le « *Sisema de riego* », qui signifie système d'irrigation, est une véritable institution dans la *Cuenca del Tepalcatepec* depuis la mise en place de la Commission du bassin du Tepalcatepec en 1947. Le système d'irrigation est organisé en districts, les « *distritos de riego* » qui, depuis le programme de « *transferencia* » initié en 1992 avec la *Ley de Aguas Nacionales*, sont divisés en « *modulos* » gérés par des associations civiles composées des usagers du système d'irrigation : les *asociaciones de usuarios de riego* (Pérez Prado, 2001). Ce mouvement de transfert des infrastructures hydrauliques aux usagers, rentre dans une réelle politique de décentralisation marquée par le renforcement de la participation des usagers et va dans le même sens que la création des « *consejos de cuenca* »[160]. Les *usuarios* des *modulos* sont ainsi en charge de la gestion du système complexe de réseaux de fossés et de canaux, alimentés par les différentes rivières et qui assure la distribution de l'eau aux agriculteurs dans le bassin. Ce système d'irrigation collectif, fruit de nombreuses campagnes d'aménagement, est caractéristique d'une certaine manière d'une « *culture* » de l'action collective fortement ancrée dans les campagnes mexicaines et que l'on ressent très bien dans les discours des habitants et acteurs de la *Cuenca*.

Le lien fort, historiquement construit, qui existe entre les usages, l'eau, sa répartition dans l'espace et les milieux naturels est un élément caractéristique de cette zone et en fait son intérêt pour certains acteurs. Ceci constitue le point de départ de l'émergence d'une politique locale de protection du patrimoine. La régulation par les politiques publiques s'inscrivait essentiellement dans une perspective « aménagiste » avec la Commission Tepalcatepec. La seule Aire Naturelle Protégée avant 2000 est le Pico Tancitaro. Seulement, ce parc n'a aucune effectivité sur les usages.

2.3 - Mise en place de l'Aire Naturelle Protégée de *Chorros del Varal*

En septembre 2002, est initiée par la municipalité de *Los Reyes* une procédure de classement de la zone sensible *Chorros del Varal* englobant une série de cascades menacées de « surfréquentation ». En janvier 2004, le gouvernement de l'Etat du Michoacán décrète la création d'une *Zona Sujeta a Preservación. Ecológica*.

[160] Conseil de bassin, organe qui rassemble des usagers du bassin.

2.4 - El proyecto sustentabilidad patrimonial en la cuenca del Río Tepalcatepec (Fase I: 2002-2006)

Si différents projets en lien avec le patrimoine furent mis en œuvre à partir de la fin des années 1990 sur la *Cuenca*, de manière complètement isolée et sans interconnexion, ce n'est qu'avec la mise en place du Projet Tepalcatepec que se dessine une réelle volonté de « coordination » des actions. Ainsi, le travail autour des *ranchos* et de la production de fromage *Cotija* dans la *Sierra Jalmich*, la mise en place d'une aire naturelle protégée sur la zone de cascades de *Chorros del Varal* furent repris dans la dynamique du Projet Tepalcatepec.

Un projet de recherche-action sur la *Cuenca del Tepalcatepec* va être mise en place à partir de quelques projets, de recherche et actions éparses et de l'intérêt scientifique et personnel de quelques personnes[161]. Ce projet a des implications en termes de protection des espaces naturels. Suite aux nombreuses négociations qui débutèrent à la fin des années 1990 entre différentes organisations (académique, service de l'Etat, etc.), le *proyecto sustentabilidad patrimonial en la cuenca del Río Tepalcatepec* fut lancé en 2002.

Ce projet est né avec une convention de collaboration entre plusieurs institutions de différents secteurs, porté principalement par *el Colegio de Michoacán*. Cette collaboration regroupe d'autres instituts de recherches, des services de l'Etat fédéral, comme l'*Instituto Nacional de Ecología* ou l'*Instituto Nacional de Antropología e Historia*, ainsi que des *gobiernos municipales* et le *Gobierno del Estado de Michoacán* et le *Gobierno Federal* ; ainsi que des membres de la société civile (Colegio de Michoacán, 2002). Ainsi, ce projet de recherche-action s'insère directement dans une perspective d'action publique soutenue par les institutions publiques, comme le gouvernement de l'Etat du Michoacán, d'autant plus que ce projet s'inscrit dans une perspective de développement et de protection du patrimoine naturel.

> « A 50 años de la inauguración de las obras realizadas por la comisión del Tepalcatepec, tendientes a incorporar la Cuenca al proceso modernizador de México, el Gobierno del Estado Consideró pertinente apoyar al iniciativa interinstitucional, presentada por El Colegio de Michoacán, para llevar a cabo estudios interdisciplinarios sobre las condicionces actuales de los patrimonios que comprenden los sistemas naturales, la historia de los procesos socioeconómicos y las expresiones culturales de los pueblos de la cuenca. » (Cárdenas Batel, Gouverneur de l'Etat du Michoacán *in* Barragán et al, 2008)

Ce projet débuté en 2002 a pour objectif [162] d'impulser une prise en charge locale de ces patrimoines (dont le patrimoine naturel) par la mise en place d'outils de protection et de développement. Les coordinateurs et les objectifs du projet mettent clairement en avant l'aspect d'utilité publique lié à la démarche de recherche-action.

---

[161] Estéban Barragán, Juan Ortiz et Alejandro Toledo du Colegio de Michocán

> « *El proyecto se propone: (1) Impulsar la generación de conocimientos que sirvan de base para el manejo sustentable del patrimonio natural, histórico y cultural. (2) Orientar pluralmente un desarrollo que se traduzca y sustente en la revitalización de los patrimonios natural, histórico y cultural, en favor y con la participación de las comunidades locales. (3) Integrar un grupo de trabajo que pueda desarrollar un modelo de intermediación estratégica entre distintas disciplinas, instituciones y las comunidades locales.* » (Colegio de Michoacán, 2002)

Le *Colegio de Michoacán,* en association avec des acteurs locaux, va initier la mise en place de dispositifs de protection sur des zones particulières de la *Cuenca*. Des instruments de protection vont être mobilisés, issus de lois de l'Etat du Michoacán ou de l'Etat fédéral. Ainsi, on va distinguer des *Areas Naturales Protegidas* (ANP) et des *Unidades de Manejo para la Preservación de la Vida Silvestre* (UMAs). La mobilisation de telle ou telle forme de protection dépend de ce qu'il y a à protéger et de la manière de le faire. Les UMAs de la *Sierra Cotija-Tocumbo* dans la *Sierra Jalmich* vont ainsi avoir une vocation de régulation des activités de chasse alors que les projets de sites patrimoniaux, de *l'Ex- hacienda la Huerta* (municipalité d'*Apatzingán*) de *Chorros del Varal*, de *Cerro Tomatlán* et de *Rio Buenavista* (municipalité de *Buenavista*) ont une vocation principale de protection de la nature combinée avec une vocation de conservation du patrimoine culturel. Une fois effectives, ces différentes formes juridiques de protection auront un impact direct plus ou moins fort sur les usages au sein de leur périmètre.

***

Nous venons de montrer qu'il existe une diversité des situations locales de mise œuvre de processus de régulation, démontrant en cela l'importance pour l'analyse de la « contextualisation » de ces processus. La première des différences entre nos deux sites est la structure de la propriété. La Brenne est largement dominée par la propriété privée (près de 95% des surfaces) alors que dans le bassin du Tepalcatepec, il y a une forte proportion de propriété collective. La région d'étangs de la Brenne est depuis les années 1980 un objet d'action publique de protection de la nature, avec la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures de protection : Réserve naturelle, Contrat de gestion, Parc Naturel Régional, etc. Tandis que sur le bassin du Tepalcatepec, la mise en œuvre de mesures de protection de la nature ne fait que commencer.

Cependant, on observe une recomposition importante de la régulation avec la mise en place de mesures de protection des espaces naturels. La régulation apparaît alors comme le résultat d'une combinaison entre exercice individuel ou collectif des droits de propriété et mise en œuvre de l'action publique. Il faut aussi souligner l'hétérogénéité spatiale de la régulation dans les sites étudiés. Selon le lieu où l'on se situe, les règles à l'œuvre ne sont pas les mêmes. Il apparait rapidement que les seules caractéristiques physiques et écologiques ne suffisaient pas à expliquer cette hétérogénéité. En effet, les processus de régulation sont avant tout des processus sociaux et politiques dans lesquels se jouent des relations de pouvoirs, mais aussi des interdépendances. En

effet, sur ces deux sites, de nombreux exemples d'arrangements institutionnels ont ainsi pu être observé, soit dans la mise en œuvre des règles juridiques soit dans l'utilisation collective de l'espace.

Chapitre 6 - Configuration d'usages et dimension sociale de la régulation

« Laissez longtemps agir la nature, avant de vous mêler d'agir à sa place, de peur de contrarier ses opérations. »
Jean-Jacques Rousseau

Introduction

La pluralité des usages sur les deux sites étudiés sous le jour de leurs nombreuses facettes (historique, technique, juridique et normative, représentations du milieu, lieu d'interaction et d'échange, lieu de pouvoir et d'identité) fait apparaître des réseaux de solidarité, de coopération et d'affrontement qui fluctuent dans le temps et dans l'espace. Le jeu des acteurs et des usagers consiste à négocier et ajuster perpétuellement certains termes d'arrangements institutionnels dans leur partie informelle. Ainsi, la régulation peut être admise comme processus de production de règles dans l'interaction entre acteurs ou individus permettant de constituer ou de maintenir un « ordre social » (Friedberg, 1993 ; Padioleau, 1993). La notion de régulation nous permet ainsi d'apprécier le rôle des institutions, des normes et des cadres de contraintes dans les interactions locales autour des usages des espaces naturels. En nous inscrivant dans la perspective de l'analyse des règles du jeu ; de l'action collective et plus largement de la régulation sociale, nous nous sommes intéressés à l'analyse de situations locales d'interaction entre acteurs-usagers. En effet, nous nous sommes intéressés plus spécifiquement à la régulation sociale, car à l'instar de Reynaud (1997 : 18-61), nous considérons que les règles et normes à l'œuvre ne sont pas le simple fruit d'éléments extérieurs qui s'imposeraient aux acteurs-usagers des espaces naturels, mais plutôt le résultat de processus de « *production, négociation, adaptation dans chaque contexte et que leur stabilité est assurée par les stratégies des acteurs qui les mobilisent et les construisent* » (Melé, 2006 : 65)

Les deux études de cas présentées dans le Chapitre 5 montrent l'existence de configurations locales d'usages régulées. Ces configurations d'usages constituent de véritables systèmes sociaux capables d'« autonomie », c'est-à-dire producteur de « conventions », d'arrangements institutionnels (auto-organisation et auto-gouvernance) dans le cadre des normes issues des droits de propriété et d'usage et des politiques publiques. Articulées sur les changements récents ayant affecté les configurations d'usages, les formes traditionnelles de régulation sont en crise (morcellement foncier, nouveaux acteurs et usagers de l'espace, démembrement de la propriété collective, pression agricole ou cynégétique croissante, demande de conservation de la nature,

etc.). S'il y a nombre de tensions et de conflits d'usage qui découlent de ces modifications, ils permettent en retour d'aider à l'ajustement de la régulation par la production de règles nouvelles. La régulation constitue ainsi un modèle de fonctionnement basé sur des croyances partagées (les règles) au moyen desquelles les individus affirment leur légitimité à utiliser l'espace naturel.

Nous nous intéresserons ici aux arrangements intentionnels, non seulement comme expression du droit en action, mais aussi comme organisations ou institutions. Les arrangements intentionnels en tant que « régulation sociale » nous permettent de penser les relations entre le global et le local, « *entre ce qui se joue dans la situation et le fonctionnement plus large de la société* » (Melé, 2006 : 65). Ainsi, les arrangements institutionnels et les processus de régulation qui y sont rattachés peuvent être analysés à la fois, et c'est là que réside le principal apport de la notion de régulation sociale, comme les « *résultats d'actions individuelles et comme cadre contraignant* » (Melé, 2006 : 66). Nous nous positionnons ainsi dans une posture qui nous permet de sortir de l' « *impérialisme de la règle* » sur le sujet ou du sujet sur la règle. Cette posture cherche à montrer comment et pourquoi le droit est mobilisé ; comment des règles spécifiques sont produites par les acteurs.

Ces deux études de cas font aussi apparaître l'importance de l'interdépendance entre le milieu naturel et les usages et plus largement les sociétés. A l'instar des conclusions de S. Becerra (2003) qui analysait plusieurs sites naturels en France et en Espagne, on peut affirmer que « *la configuration spécifique du contexte local conditionne les rapports sociaux ainsi que les rapports entre les groupes sociaux et le milieu naturel.* » (Becerra, 2003 : 478) Si parfois ces configurations génèrent des conflits d'usage ou d'intérêt, dans les deux cas elles sont plutôt emprunt d'arrangements institutionnels qui génèrent des formes de « coopération » entre individus ou des formes d' « arbitrage » de rivalité. Ces arrangements intentionnels constituent une grande part de l'effectivité de la régulation.

En adoptant la perspective de la régulation, nous allons focaliser notre analyse sur le rôle de la production, la reproduction et la transformation des arrangements institutionnels qui aboutissent d'une part à des relations relativement stabilisées entre les acteurs au sens large et d'autre part à la (dé)limitation des comportements (pratiques) d'utilisation des espaces naturels. Nous allons dans ce chapitre nous intéresser à la construction et à l'effectivité de ces règles négociées et collectivement élaborées ; ainsi qu'aux différentes formes auxquelles nous pouvons les rattacher. Dans un premier temps nous allons nous intéresser aux arrangements, aux organisations qui se rattachent aux droits de propriété et d'usage. Dans un deuxième temps nous nous intéressons à la production d'arrangements spécifiques entre les acteurs publics et les usagers. Enfin, nous analyserons les processus de spatialisation du droit à travers l'analyse de zones protégées et de leurs implications en termes de régulation.

A - Arrangements autour des droits de propriétés et d'usages

Le processus d'allocation de l'espace par les droits de propriété et d'usages détermine les configurations d'usages et d'acteurs au niveau des espaces naturels. Ce processus, bien qu'il mobilise des règles juridiques, n'en demeure pas moins social, voir politique. C'est un processus dans lequel des acteurs en interrelation mobilisent localement des règles hétéronomes, le droit de propriété et produisent des règles locales adaptées au contexte de régulation. Nous montrerons comment le droit de propriété est mobilisé et comment ces règles locales sont produites dans le cadre de la régulation des usages des espaces naturels.

1 - Droits de propriété et configuration d'usages

Les travaux de terrain menés en Brenne et dans la vallée du Tepalcatepec montrent que des arrangements sont construits autour des droits de propriété et les droits d'usages. En effet, ces règles du corpus du droit civil ont une portée générale et proposent par là un « modèle idéalisé » de rapport entre propriétaires, ayants droit, et plus largement détenteurs de droits d'usage. Or, confrontées aux spécificités locales (tant environnementales que sociales), ces règles « générales » nécessitent des ajustements, des spécifications et découlent sur la production de conventions ou arrangements. Ces arrangements qu'ils soient formels ou informels sont inventés, négociés et mis en place de manière relativement autonome, c'est-à-dire sans l'intervention d'un tiers « arbitreur » ; l'autorité régulatrice supérieure personnifiée par l'Etat se contentant de garantir aux détenteurs le maintien de leurs droits de propriété et d'usage. Ainsi, si le droit fixe la consistance formelle des droits de propriété et d'usage et les conditions de leur transfert, la pratique sociale en détermine l'effectivité. Au travers des deux études de cas, nous avons pu dégager deux types d'arrangements et ce quelque soit le type de propriété, collective ou privée. D'une part, nous avons mis en évidence des arrangements à l'intérieur d'une même propriété (1) entre les différents détenteurs de droits de propriété et d'usage afin de réguler les rapports entre usages. Et d'autre part, nous avons mis en évidence des arrangements entre propriétés (2), entre les différents propriétaires dans le but de résoudre le problème collectif lié aux « effets pervers » des utilisations individuelles autonomes. Nous allons identifier dans cette section les différentes formes que prennent ces arrangements à partir des exemples que nous fournissent nos cas français et mexicains.

2 - Arrangements institutionnels au sein des propriétés : structuration des usages

La propriété est d'abord un mode d'allocation de l'espace et des ressources naturelles qui s'appuie sur des règles définies et acceptées collectivement. Ces règles définissent une organisation des usages de l'espace qui s'appuie à la fois sur des règles communes et générales et sur des arrangements institutionnels spécifiques, qui prennent dans la majorité des cas la forme de contrats. L'importance de ces arrangements est indéniable quant à la production de l'ordre juridique et de l'ordre social. Chaque parcelle définie comme telle du point de vue de la propriété est ainsi potentiellement le support d'un ordre juridique et social spécifique. Le ou les propriétaires et ayants droit mobilisent des règles générales (les droits de propriété et d'usage définis par la loi) et créent des règles spécifiques (contractualisation, accord, convention). Il en résulte des configurations d'usage. En nous appuyant sur nos deux cas, nous allons identifier les différentes modalités de régulation des usages sur les espaces naturels.

2.1 - Droit de propriété privée et usages de l'espace

La question juridique de la propriété foncière est intiment liée à la question économique de l'allocation de l'espace et plus largement des ressources naturelles. En effet, la propriété du sol est un mode de répartition, de distribution, d'allocation de l'espace entre individus. Que cette propriété soit individuelle ou collective ou même publique, il s'agit bien de donner la capacité d'utiliser l'espace à un individu, un groupe d'individus ou l'ensemble des individus. En cela, la propriété est le premier mode d'allocation des ressources naturelles. La théorie économique définit de manière générale les droits de propriété, *property rights*, comme se rapportant à la jouissance d'un bien, d'une ressource tandis que le droit en définit les droits de propriété de manière consistante. L'étude de ces derniers est essentielle à la compréhension des mécanismes de régulation des usages des espaces naturels. Les droits de propriété définis juridiquement organisent l'allocation et l'utilisation effective de l'espace et des ressources naturelles. Comme nous avons pu le constater dans le chapitre 3, entre la France et le Mexique, le droit ne définit pas les propriétés et les droits qui s'y rapportent de la même manière. Nous allons dans cette section questionner les implications premières de l'allocation et de l'utilisation des espaces naturels, en nous appuyant sur les exemples fournis[163] par les deux cas étudiés.

[163] Les exemples servent à illustrer et à argumenter le propose. Ils ont aussi été à l'origine des conclusions analytiques présentées dans ce chapitre.

2.1.1 - La propriété privée et le propriétaire

L'article 544 du Code civil français implique, en Brenne comme dans la majorité des espaces ruraux en France, un rattachement des droits d'usage à la propriété d'un fond. Ce qui implique qu'un individu détient des droits quasi-exclusifs sur un espace délimité : la parcelle. En Brenne, le statut juridique définit les étangs comme « *eaux closes* »[164] confère le statut de « *res propria* » aux poissons et à l'eau, contrairement au « *res nullius* » des « *eaux libres* » qui s'applique habituellement. Le propriétaire du fond est donc aussi propriétaire de l'eau et des poissons des étangs.

La conséquence directe de ces dispositions juridiques est de faire du propriétaire l'acteur principal de la propriété privée en faisant de lui le détenteur des droits exclusifs sur un espace ; droits qu'il peut dans certaines conditions transférer temporairement. Le Code civil donne en effet au propriétaire la détention des droits d'usage de la chasse, de la pêche, de l'exploitation agricole, etc., droits qu'il peut « transférer » temporairement à d'autres individus. Ce transfert correspond le plus souvent à un échange « marchand » d'un droit d'usage contre rémunération. Ces transferts sont encadrés par les Codes civil, rural et forestier.

Ainsi, c'est lui qui détermine les usages ou les non-usages de l'espace qu'il possède : utilisation individuelle, louage d'un droit d'usage, etc. Il a la possibilité de passer des contrats[165] plus ou moins formels avec un exploitant agricole, un négociant piscicole ou un chasseur par exemple. Le propriétaire organise la distribution des droits d'usage dans l'espace et dans le temps, il désigne les bénéficiaires de cette distribution. Cependant, une fois le transfert effectué, comme dans toutes les relations contractuelles bilatérales, les deux parties ont des obligations mutuelles[166]. L'usager peut exercer le droit d'usage qu'il détient en respectant les termes de l'accord et les dispositions réglementaires en vigueur. En Brenne, cela a comme conséquence de structurer une organisation complexe autour de la propriété foncière. Le propriétaire est lié par contrat aux autres usagers sur sa propriété. Le système de relation qui émerge alors est régi en grande partie par l'exercice des droits de propriété et d'usage. La parcelle, support spatial du droit de propriété, est donc clairement le premier niveau de régulation des usages.

Un ordre juridique particulier qui et/ou que sous tend un certain ordre social particulier va naître de la mobilisation, de l'exercice et de l'exécution du droit des biens, des contrats et des obligations. Dans ce *système régulatif*, les conventions ou contrats ont une grande part (Baux ruraux, conventions de pâturage etc.). Elles mobilisent, produisent des règles pour réguler les rapports entre individus, entre propriétaires et exploitants agricoles, entre propriétaires et chasseurs, etc. Ces règles renvoient à l'accord exprimé mais aussi à la loi, à l'usage et,

---

[164] Cf. article 431-3 du Code de l'environnement.
[165] Code Civil, art 1101 « le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose »
[166] Code Civil, art 1134 « Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites »

principalement en Brenne, aux usages locaux[167]. En effet, en droit des obligations, « *les conventions obligent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les suites que l'équité, l'usage ou la loi donnent à l'obligation d'après sa nature* » (Art 1135 du Code Civil)

Comme nous venons de le montrer, les règles de droit produisent un ordre qui s'organise autour du propriétaire. Si dans la majorité des cas les usages sont indépendants les uns vis-à-vis des autres, il existe des situations d'interdépendance qui peuvent déboucher sur des conflits d'usage.

2.1.2 - Régulation des rapports entre usagers au sein de la propriété privée : l'étang de Brenne

Lieu convoité pour la chasse au gibier d'eau, l'étang de la Brenne est au cœur de relations entre le propriétaire, l'agriculture, la chasse et la pisciculture (Figure 30) ce que certains auteurs ont appelé un agro-écosystème piscicole (Bérard *et al.*, 1984). Cette situation est source de tensions multiples tant les rythmes et les objectifs de ces activités sont à la fois interdépendants et concurrents.

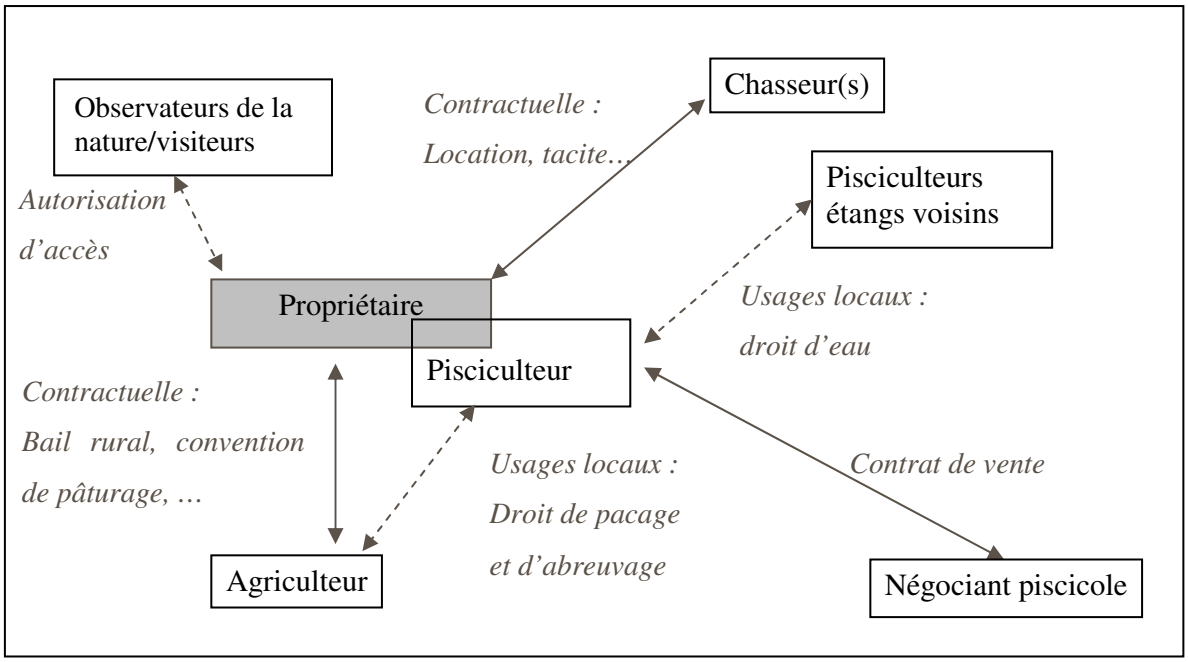


Figure 30 : Distribution des droits d'usage possible sur les étangs

Ainsi, il existe en Brenne des tensions sur la question des bordures des étangs entre les pisciculteurs, souvent propriétaires, et les fermiers. En effet, les pisciculteurs peuvent causer du fait de leur activité, l'inondation d'une partie des terres pâturées, quand l'activité d'élevage des des agriculteurs, du fait de l'absence de clôture entre l'étang et la prairie peut détériorer l'étang à

[167] Les usages locaux sont rassemblés dans un recueil dont les implications seront explicitées plus loin.

cause du piétinement des animaux. Si le droit au pacage et à l'abreuvage peut être reconnu jusque dans les actes de propriété, il n'en demeure pas moins qu'il peut causer des désagréments à l'exploitant piscicole (piétinement, etc.). Dans certaines situations ces conflits d'usage peuvent conduire à des « solutionnements » par la pose d'une clôture ou des accords sur la période de mise en pâture. A l'inverse, la gestion des niveaux d'eau par le pisciculteur peut causer des désagréments à l'éleveur qui voit une partie de ses surfaces de pâture immergée. Face à ce problème l'agriculteur et le pisciculteur mettent en place des « arrangements informels » sur cette question, par exemple en fixant par un accord verbal le niveau d'eau maximum sur l'étang ou en s'informant mutuellement des activités de chacun.

On constate aussi des arrangements avec les naturalistes (inventaire, éducation à la nature, observation ornithologique, photographie). En effet, les associations naturalistes locales, le Parc ou la fédération des chasseurs de l'Indre entretiennent des « partenariats » avec certains propriétaires d'étangs pour la réalisation de suivis de population d'animaux (oiseaux migrateurs, nicheurs, cistude d'Europe, etc.). Les propriétaires peuvent alors autoriser l'accès à leur propriété. Dans certains cas, cet accès ira jusqu'à permettre des visites dans une perspective d'éducation à la nature. Par ailleurs, certains photographes professionnels ont aussi ce type d'arrangement avec les propriétaires pour réaliser des photos naturalistes de la faune et de la flore de Brenne.

Toutefois, les « rivalités » entre usagers sur une même parelle sont faibles du fait de la présence du propriétaire et du fait que les usages soient différents. Des règles ponctuelles d'utilisation sont alors inventées par les usagers pour répondre à des problèmes particuliers de rapports entre usages. Ces règles restent souvent réversibles et contingentes.

2.2 - Agencement spatial résultant des modes de gestion des parcelles qui le composent

De la juxtaposition des parcelles appropriées émerge une trame structurée de l'espace. La structure de la propriété foncière en Brenne détermine l'organisation de l'espace[168] (haies, chemins, étangs, parcelles), mais aussi qui implique une organisation sociale dont le pivot est le propriétaire.

La gestion effective de l'espace, de la nature et du paysage va donc mettre en jeu des règles formelles et des pratiques sociales. En Brenne, cette organisation autour de la propriété est basée sur des usages multiples, chasse, pisciculture, agriculture, etc. Elle a permis la diversité biologique qui est observée aujourd'hui. Cependant, cet équilibre entre les usages et la nature est précaire. Le principal danger est la spécialisation de l'espace ; que les activités sur l'espace, l'entretien et les aménagements ne soient plus orientés que pour la satisfaction d'un seul usage. Cette spécialisation

[168] Le bornage des parcelles se fait en effet par des éléments paysagers. En témoigne l'article 110 du code des usages locaux « Les limites de propriétés contiguës sont fixées par bornes, fossés, combles, haies (…) »

conduit à rompre l'équilibre subtil qui existe entre les usages, équilibre qui sous-tend la diversité écologique. C'est le cas par exemple de la spécialisation liée à la chasse sur certains domaines de Brenne. Il ressort d'un travail d'enquête[169] d'une part que la chasse aux gibiers d'eau et aux grands gibiers constitue un motif important d'achat de domaines (étangs, prairies et bois) ; et d'autre part que la location du droit de chasse en Brenne est fortement rémunératrice pour le propriétaire. Les acquéreurs de ces propriétés ou de ces droits, qui pratiquent une chasse de « loisir », sont le plus souvent extérieurs à la Brenne. Cela peut se traduire par une spécialisation dans la gestion des propriétés qui deviennent des domaines de chasse. Les propriétaires vont alors rechercher à maximiser l'intérêt cynégétique de leur propriété en favorisant le développement des populations de gros gibier et de gibier d'eau sur leurs terres. Ce qui a comme conséquence, par exemple, l'abandon délibéré de l'entretien des prairies pour favoriser la friche et du même coup le sanglier.

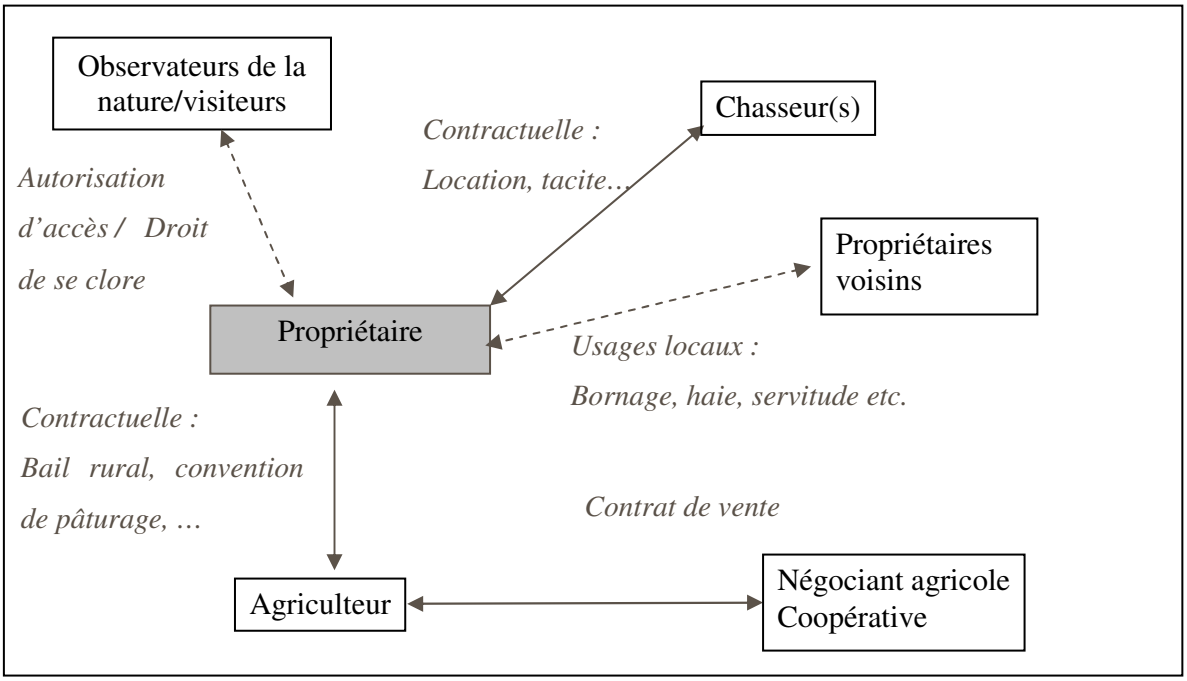


Figure 31 : Distribution des droits d'usage sur les parcelles agricoles (culture et prairie)

Le droit de propriété va être mobilisé dans le cadre de la mise en œuvre de politiques de protection de la nature et du paysage.

[169] Dans le cadre de la préparation de ma thèse de doctorat, une cinquantaine d'entretiens a été réalisée entre 2005 et 2006 auprès des acteurs institutionnels (PNR, LPO, Fédération des chasseurs, Chambre d'agriculture etc.) et de propriétaires, de chasseurs, d'agriculteurs, etc.

2.2.1 - Logique de domaine : agencement spatiale des usages et régulation

La parcelle cadastrale peut être considérée à la fois comme l'unité juridique et l'unité de régulation de base. En effet, c'est sur elle que s'exerce le droit de propriété, elle est le bien approprié sur lequel le propriétaire détient des droits plus ou moins exclusifs. Cependant, il faut apporter quelques que limites à cette analyse, d'une part, sont rares les propriétaires ne possédant qu'une parcelle isolée, surtout en Brenne, où les grands Domaines sont légions et d'autre part, sont rares les usagers traditionnels n'utilisant qu'une seule parcelle. Ainsi, émergent une organisation en « domaine » quant l'on déplace l'analyse de la régulation de l'objet au sujet, de la parcelle au propriétaire et/ou utilisateurs.

Si des systèmes de régulation centrés sur le droit de propriété se différencient en fonction du type de fonds, étangs, prairies, bois, etc. Il en va de même en fonction des domaines et des usages. Nos enquêtes mettent en évidence une très forte disparité structurelle des usages en Brenne. Cette disparité tient fortement aux régimes fonciers ainsi qu'aux configurations territoriales des usages. L'agriculteur utilise les surfaces dont il détient des droits d'exploitation agricole, le chasseur en fait de même pour son domaine de chasse. Quant au pisciculteur, s'il détient des droits sur un ou plusieurs étangs, il n'en demeure pas moins dépendant des étangs situés en amont, et de manière plus générale du bassin versant qui alimente son étang en eau. Ainsi, comme nous le verrons plus bas, s'il use pleinement de l'étang dont il est propriétaire ou locataire, il n'en demeure pas moins soumis à des règles d'usage collectif, aux « usages locaux ». En effet, si les « territoires » piscicoles, agricoles et cynégétiques ne se superposent pas, ils relèvent aussi de « principes » d'organisation spatiale différents (*Cf.* Figure 32).

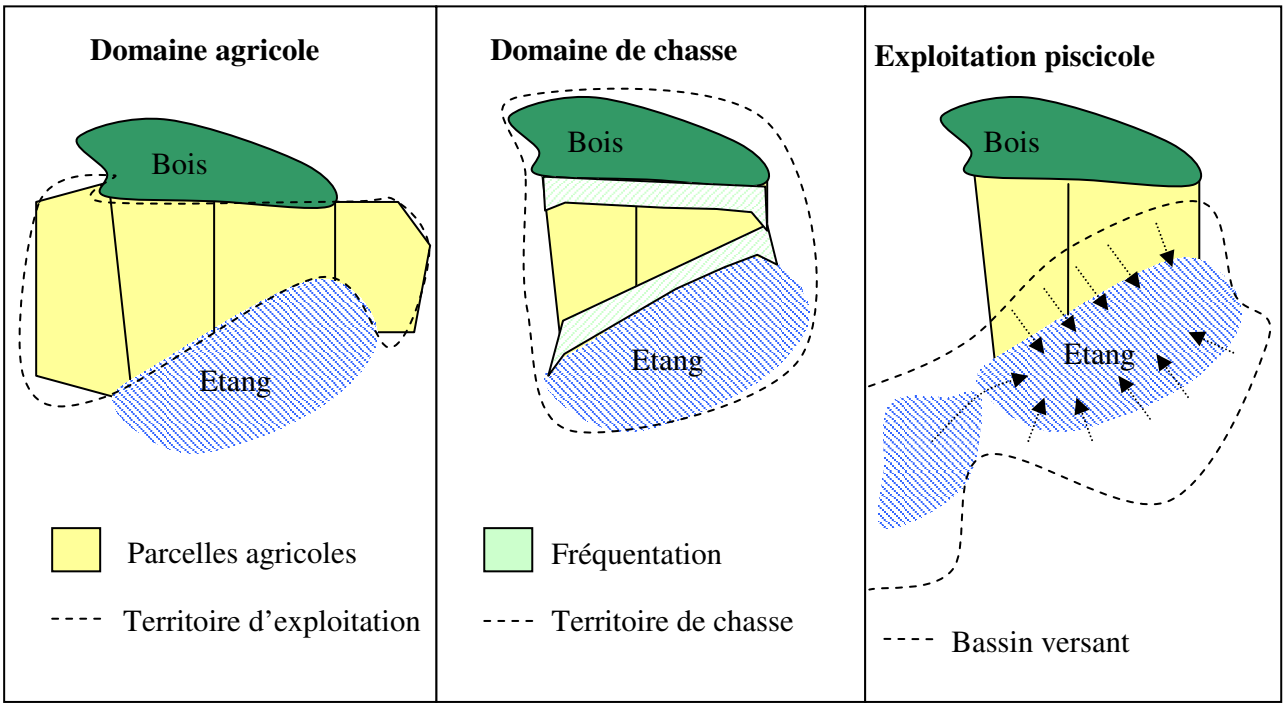


Figure 32 : Schématisation des différents domaines des usagers en Brenne

L'articulation de ces différents ensembles spatiaux fait appel aux multiples arrangements institutionnels de chacune des parcelles. Les usagers doivent faire appel à des pratiques qui sont contraintes par celles des autres usagers : périodes d'activités, techniques de production agricole et piscicole ; aménagement de l'espace, notamment dans les zones intermédiaires entre parcelles agricoles et étangs, etc. Outre ces pratiques liées à l'usage, les usagers vont être amenés sur leur territoire d'usage à mettre en place des « accords », des « conventions », plus ou moins formels afin de réguler des tensions ou des conflits d'usages. Ainsi, en fonction des droits d'usage qu'ils détiennent et des réglementations auxquelles ils sont soumis, les usagers et propriétaire organisent (à partir de règles plus ou moins formelles) des coordinations (spatiales) entre activités.

Ce résultat élargit le regard porté sur l'analyse des droits de propriété et d'usage. Il conduit ainsi, par exemple, à rediscuter les notions couramment usitées de parcelles dans la mesure où la prise en compte de la dimension territoriale des usages conduit à redéfinir l'échelle de raisonnement des droits de propriété et d'usage. Nous observons par là, que la prise en compte des niveaux infra-parcelle (bordures, sections de parcelles) et supra-parcelle (voisinages immédiats, domaine) est indispensable à la compréhension de la régulation des usages liée aux droits de propriété privée.

La propriété privée fait du propriétaire le chef d'orchestre, car, c'est lui qui détient à l'origine la terre, l'espace. Dans le cas de la propriété *Ejidale* au Mexique, l'organisation collective a une importance cruciale dans l'allocation et l'utilisation de l'espace.

2.3 - Propriété collective *Ejidale* et régulation

Dans le *Cuenca del Rio Tepalcatepec*, la propriété (agraire) collective *Ejidale* est largement répandue. La répartition de terres, la distribution des produits subventionnés (fertilisants, semences, produits phytosanitaires) ainsi que les prêts bancaire sont canalisés par des organisations paysannes institutionnalisées. (Bizberg, 2003 : 119). La dimension institutionnelle de la propriété *Ejidale* est prégnante. Même si chaque parcelle pouvait être cultivée de manière individuelle, la propriété de la terre reste elle collective, du moins jusqu'à la réforme agraire libérale de 1992. La première des règles imposée aux *ejidatarios* une fois une parcelle de terre attribuée, était la suspension de leurs droits sur la terre s'ils ne la cultivaient pas pendant une année. Même si cette menace qui ne se concrétisait presque jamais, il n'en demeure pas moins qu'elle était fortement encrée dans la société mexicaine et liée à l'idéologie que le travail de la terre constitue sa propriété. La seconde règle est la prééminence en termes d'organisation de la structure collective de l'*Ejido* incarnée par l'assemblée *Ejidale.*

2.3.1 - Le Corporatisme et organisation de la propriété *Ejidale*

Si l'assemblée *Ejidale* était à l'origine l'autorité la plus élevée de l'*Ejido*, ses prérogatives décisionnelles furent progressivement transférées au Commissaire *Ejidal*. Le Commissaire *Ejidal* dans l'*Ejido* et plus largement dans la société de la Cuenca a acquis un réel « pouvoir » local dont les fondements résident dans les ressources qui lui ont été allouées par la loi agraire de 1934 (Mendivil Ibarra, 1989). D'autre part, le Commissaire s'intégrait dans un système corporatiste qui cherchait à maintenir un ordre social au travers des institutions liées au Parti Révolutionnaire institutionnel (PRI).

> « Le fait que les organisations populaires aient été intégrées organiquement au parti d'État permettait de récompenser la capacité de contrôle de leurs dirigeants par l'attribution de postes politiques ou par des avantages financiers. » (Bizberg, 2003 : 119)

Ainsi, ce système corporatiste se traduisait par une répartition des terres et une attribution de crédits en faveur des familles des Commissaires *Ejidales* et des autres membres du Bureau de l'Ejido. Ce qui eut pour effet direct de créer une iniquité entre les *ejidatarios*. Certains n'obtenaient que de très faibles surfaces de terres peu fertiles quand d'autres se voyaient attribuer les surfaces les plus grandes, les plus fertiles et bénéficiaient de crédits bancaires afin d'en améliorer le foncier. Cette iniquité permettait aux familles « dominantes » de se maintenir à la tête de l'*Ejido* et d'assurer la pérennité du système corporatiste.

Nos enquêtes sur les *Ejidos Zimanca* et *Catalinas* (Municipalité de Buenavista de Tomatlán) ont montré de manière plus ou moins significative, selon les Ejidos, que le commissaire *Ejidal* en place a acquis une légitimité héritée du système corporatiste, même s'il est fortement affaibli aujourd'hui. En outre, si le corporatisme agraire a été affaibli par le mouvement de privatisation réalisé à partir de 1992 (Bizberg, 2003 : 127), la domination de certaines familles au sein des Ejidos s'est maintenue et s'est renforcée avec la reconnaissance juridique de leur droit de propriété sur la terre.

La réforme agraire de 1992 a eu des effets structurants sur la répartition des terres au sein de l'*Ejido* ainsi que sur la forme d'organisation des *Ejidos* une fois la terre repartie. Pour les deux Ejidos étudiés, la procédure de certification des droits *ejidales* a pris fin en 2004. Si, avec cette certification, les *ejidatarios* ont désormais la possibilité de vendre leurs terres ou de les louer, ceux-ci doivent encore obtenir le quitus de l'assemblée de l'*Ejido*. Ainsi, à moyen terme, cette réforme devrait réduire l'importance du Commissaire *Ejidal*, « *clé de voûte historique du contrôle politique des paysans* » (Alvarado, 1996 *dans* Bizberg, 2003 : 127).

2.3.2 - Organisation et fonctionnement des institutions collectives de l'*Ejido*

L'*Ejido* est une organisation d'action collective définie par le droit agraire et basée sur le modèle associatif. Elle se compose en d'une assemblée, d'un bureau et d'un conseil de vigilance (*Cf.* Figure 33). Avant, durant et après le processus de certification des droits de propriété *Ejidales* de la réforme de 1992, l'assemblée conserve un rôle central au sein de l'*Ejido*. Elle est l'organe décisionnaire de l'*Ejido* et de l'exercice de sa personnalité juridique ce qui lui donne la capacité de jouir de ses biens et de conclure des actes juridiques avec des tiers, conformément à l'article 9 de la Loi agraire et la section VII, article 27 de la Constitution.

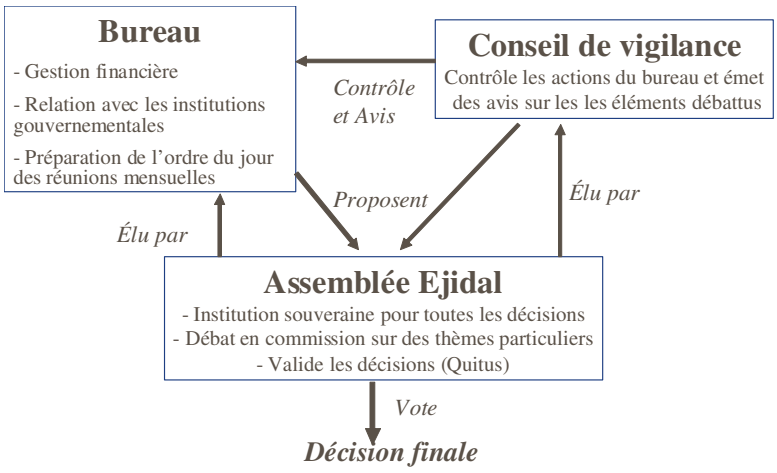


Figure 33 : Organisation institutionnelle de l'*Ejido*

La conversion des terres en pleine maîtrise (*dominio pleno*) fut approuvée par les assemblées *Ejidales*. Pour les *Ejidos* qui n'ont pas été démantelés en *pequeña propiedad*, l'assemblée *Ejidale* regroupe l'ensemble des détenteurs (ejidatarios comme défini dans l'article 12) de parcelles appropriées dans le périmètre de l'*Ejido*. Si les pratiques de chaque *ejidatario* sur les parcelles qu'il détient relèvent de l'exercice exclusif du droit de propriété privée, les *ejidatarios* ne disposent pas « librement » de leur terre quant à leur vente ou leur location et doivent en référer à la structure collective qu'est l'assemblée *Ejidale*. Outre le contrôle qu'elle garde sur les mouvements fonciers au sein de l'*Ejido*, l'assemblée peut fixer (selon l'article 10 de la *Ley Agraria*) des règles internes en matière d'admission de nouveaux ejidatarios, d'usage des terres communes, etc. De plus, l'article 11 de la loi foncière permet à l'assemblée de fixer les normes d'exploitation des ressources de l'*Ejido* ainsi que les mécanismes pour le partage équitable des revenus. Ainsi, l'assemblée est l'instance de régulation interne de l'*Ejido*.

Le Bureau de l'*Ejido* constitue l'instance administrative et représentative de l'assemblée qui l'élit. Le Conseil de vigilance a pour fonction de contrôler les agissements du bureau. L'assemblée *Ejidale* se réunit chaque mois et correspond à un rituel bien réglé et bien orchestré. Le Bureau y expose les éléments de gestion courante de l'*Ejido* et l'avancement des projets. Chaque élément

est validé par le conseil de vigilance et s'il doit faire l'objet d'une décision, il y a un vote de l'assemblée. Des commissions particulières peuvent être formées sur un thème particulier.

2.3.3 - Régulation des usages des terres au sein de l'*Ejido*

D'abord, il faut souligner que sur un *Ejido*, il existe plusieurs statuts pour les parcelles. Il faut distinguer les parcelles communes à tous les *ejidatarios* des parcelles individuelles délimitées (cadastrées) réparties entre les *ejidatarios* et sur lesquelles ils ont un droit reconnu depuis la réforme agraire de 1992. Sur ses parcelles, chaque *ejidatario* a le droit d'usage et de jouissance. Il peut disposer de celles-ci, c'est-à-dire, les louer ou les vendre. Toutefois, comme nous l'avons établi plus haut, il lui faut l'accord de l'assemblée *Ejidale*. Ainsi, il y a une régulation collective de la libre disposition des terres individuelles au sein de l'*Ejido*. Les usages des parcelles communes font l'objet quant à elle d'une administration directe de l'assemblée *Ejidale* ; chacun des *ejidatarios* détenant une part équivalente et non spatialisée de ces parcelles. L'assemblée fixe les règles d'usage des parcelles communes notamment quand il s'agit de parcelles de pâturage. Par ailleurs, il existe deux autres statuts de parcelles, d'une part les parcelles des écoles dont les revenus alimentent le budget de l'école rurale et d'autre part les parcelles « urbanisées » qui relèvent d'un statut particulier quant à la possibilité de construire.

L'*Ejido* produit des arrangements institutionnels pour adapter les règles juridiques aux contraintes locales et contextuelles.

Sur l'*Ejido Zimanca*, une partie des terres communales est constituée de zones de pâture extensive sur lesquelles chaque *ejidatario* a la possibilité de faire « pâturer » son troupeau. Cependant, afin d'éviter le « surpâturage » (d'autant que ces zones sont pauvres agronomiquement) et le mélange des troupeaux, on procède à une répartition du temps et de l'espace alloué à chacun des troupeaux. Une autre partie des terres communales est découpée en parcelles qui sont attribuées à certains *ejidatarios* dont l'activité principale est l'élevage. Ces règles d'usage sont adoptées collectivement par l'assemblée.

Sur ce même *Ejido*, une autre partie des terres communes situées dans l'emprise de l'ancienne *laguna de Guarachita* fait l'objet d'un arrangement institutionnel particulier entre l'*Ejido* et le propriétaire voisin quant à la mise à disposition de ces terres en échange de leur assainissement (amélioration foncière). L'*Ejido* n'ayant pas les moyens financiers de réaliser seul ces travaux. Cette mise à disposition de parcelles correspond à la production d'arrangements institutionnels qui dépasse les limites de l'Ejido et qui concerne un bien collectif, l'ex-*laguna de Guarachita*.

***

L'analyse de la régulation par le droit de propriété, qu'elle soit individuelle ou collective, montre l'importance de la production d'arrangements institutionnels particuliers afin d'ajuster les règles générales aux situations locales d'usages des espaces naturels. Au sein d'un Ejido ou au sein d'une propriété privée, la régulation tient d'un double processus d'ajustement des règles générales et de production de règles nouvelles.

Il ressort des enquêtes, que la connaissance, la reconnaissance et même la méconnaissance des règles jouent un rôle majeur dans les processus de régulation des usages. En effet, on constate que certaines règles, qu'elles soient formelles ou informelles demeurent floues ou mal connues ce qui permet aux différents acteurs une certaine « souplesse » dans leur interrelation. Les acteurs dans cette situation se dégagent des espaces d'« autonomie », qui semblent pour eux plus intéressant que l'affirmation de leur ressource juridique (droit de propriété, etc.). La situation juridique, l'ordre juridique formel n'est pas totalement connu par les usagers et propriétaires laissant par là la possibilité d'ajustements permanents. Ainsi, l'incertitude apparait nécessaire à la régulation courante des interrelations entre acteurs-usagers alors même qu'elle semble être à proscrire en situation de rivalité voire de conflit, où les règles vont être plutôt « affirmées ». Ainsi, nous montrons l'importance stratégique que peuvent revêtir les règles juridiques pour les acteurs. Si elles sont sources de contraintes, elles constituent aussi des « ressources » d'action pour les acteurs (Giddens, 1987).

Si l'on cherche à analyser des situations qui dépassent les limites de la propriété on voit apparaître des formes de régulation fondées sur des arrangements institutionnels produits localement.

3 - Arrangements institutionnels entre les propriétés : interdépendance entre les propriétés

Si la difficulté à l'intérieur d'une même propriété est d'accorder des usages différents entre eux, entre plusieurs propriétés, voire types de propriété, la problématique de la production d'arrangements institutionnels est différente. En effet, entre les propriétés, il s'agit de coordonner des usages similaires concurrents ou interdépendants. Le processus de régulation, s'il est possible consiste en la production de règles collectives d'actions et de comportements, qui permettent aux usagers de « résoudre » leurs antagonismes ou leurs problèmes collectifs. Ces règles localement définies prennent la forme d'arrangements institutionnels plus ou moins formalisés et souples.

3.1 - L'ex-*laguna de Guarachita* : gestion commune d'un espace naturel, droit, pratiques et représentations sociales.

Au sein de la zone d'étude de la Cuenca Tepalcatepec, nous avons identifié un lieu singulier dans lequel s'expriment particulièrement les tensions qui peuvent exister entre les dynamiques naturelles, les pratiques humaines et les représentations sociales de l'espace, de la nature et de l'action collective. Nous prendrons le cas de l'espace humide de l'ex-*laguna de Guarachita* qui se trouve sur la municipalité de *Buenavista de Tomatlan* dans la partie médiane de la *Cuenca del Tepalcatepec* à proximité du *pueblo Francisco Villa* (*Cf.* Figures 22 et 34).

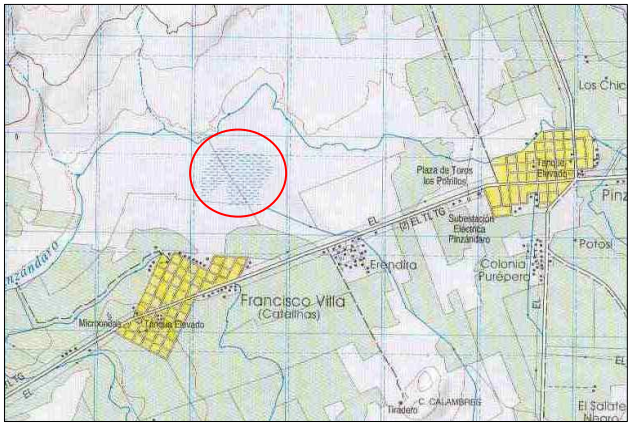


Figure 34 : Localisation de l'ex-*laguna* de Guarachita (source INEGI)

La dépression humide de l'*ex-laguna de Guarachita* est un espace partagé entre la propriété privée et la propriété collective dans lequel se sont mises en place des formes de coopération et dans lequel s'expriment, dans les faits, des représentations fortes de l'espace. Nous parlerons d'ex-*laguna*, car cet espace était anciennement un étang naturel, qui fut l'objet dans les années 1990 de travaux de drainage, réduisant par là « sa surface libre ». Le site de l'ex-*laguna de Guarachita*, dans la Cuenca du Rio Tepalcatepec est un bon exemple de l'expression de l'interdépendance entre usages dans la construction locale de la régulation. Cette interdépendance par rapport à un même « objet naturel », s'exprime par rapport à l'utilisation agricole de l'espace, entre les éleveurs (*Cf.* Figure 35) qui cherchent à augmenter les surfaces de pâture sur la Lagune et les cultivateurs de maïs et de citrons qui ont besoin d'eau pour leur culture. Le double besoin d'assèchement des terres et d'irrigation a conduit à la mise en place d'arrangements institutionnels particuliers.

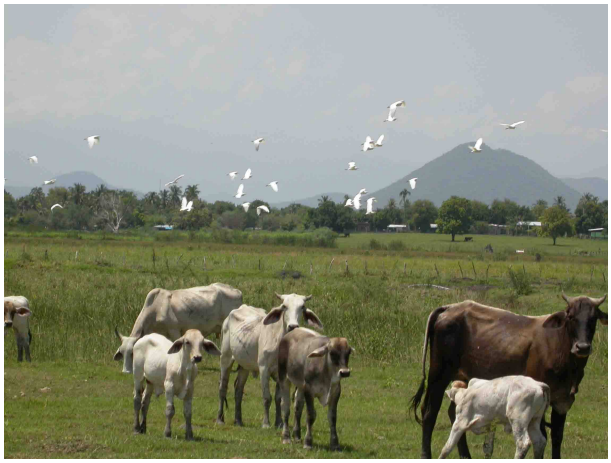


Figure 35 : Troupeau bovin dans la dépression humide de l'ex-*laguna de Guarachita*

Nous allons montrer que les *pratiques* et les *discours* de l'action collective, qui fondent une certaine *culture du collectif*, dépassent largement les limites des organisations *Ejidales*. Il existe en effet, des formes de coopération entre les *Ejidos* et les propriétaires privés (*pequeña propiedad*) autour de la prise en charge de l'espace partagé qu'est l'ex-*laguna*.

Cette zone se trouve au pied du *Cerro de Tomatlan*, un ancien cône volcanique et correspond à une légère dépression topographique qui permet sur un terrain argileux de retenir les eaux formant un vaste espace humide autour de l'ex-laguna (*Cf.* Figure36).

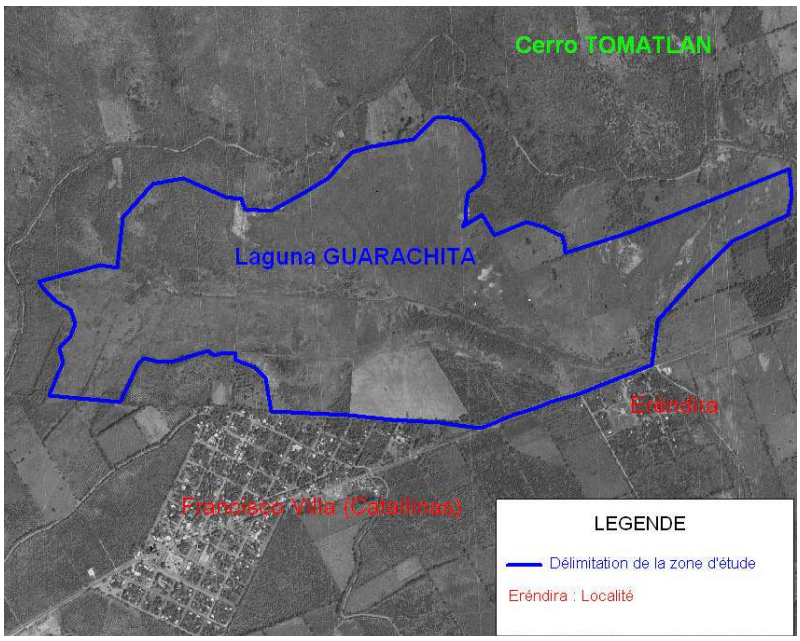


Figure 36 : Délimitation de la dépression humide de l'ex-*laguna de Guarachita*

La présence d'eau donne à l'ensemble de la dépression un intérêt particulier pour sa végétation de milieu humide (*Cf.* Figure37) et pour les espèces sauvages qui y sont associées, amphibiens, insectes, oiseaux, reptiles, etc.

Figure 37 : Végétation de milieu humide dans la dépression de l'ex-*laguna de Guarachita* (source : Bonnefond)

Si le *Cerro Tomatlán* a fait l'objet d'inventaires botaniques, la dépression de l'ex-*laguna de Guarachita* reste cependant méconnue d'un point de vue scientifique (pas d'inventaire connu)[170]

Cet espace humide est connu par les habitants sous l'appellation de *laguna de Guarachita*. Les utilisations agricoles sont dominantes dans cette zone ce qui pose la question pour les exploitants, de l'utilisation de l'eau pour l'irrigation et de la maximisation de la surface exploitable. Le problème pour ces exploitants est que la *laguna* en stockant de l'eau l'empêche d'être utilisées pour l'élevage ou les cultures de citron ou de maïs.

Il existe une réelle « *solidarité* » entre les propriétaires usagers de cet espace, mais aussi avec ceux des espaces voisins qui ont besoin d'eau pour irriguer leurs parcelles. Cette interdépendance entre usagers a été à l'origine de la production de formes de coopération autour de l'ex-*laguna de Guarachita*.

Cet espace était inclus dans l'*hacienda « Las Huarachitas »*. Avec la réforme agraire, cette hacienda a été démembrée en petites propriétés et en deux *Ejidos, Zimanca* et *Catalinas.* Ainsi sur la zone qui nous intéresse, on retrouve des terres comprises dans l'*Ejido Zimanca* et des terres appartenant à un *pequeño propietario* (*Cf.* Figure38).

[170] Nous avons identifié cet espace lors de nos prospections de terrain.

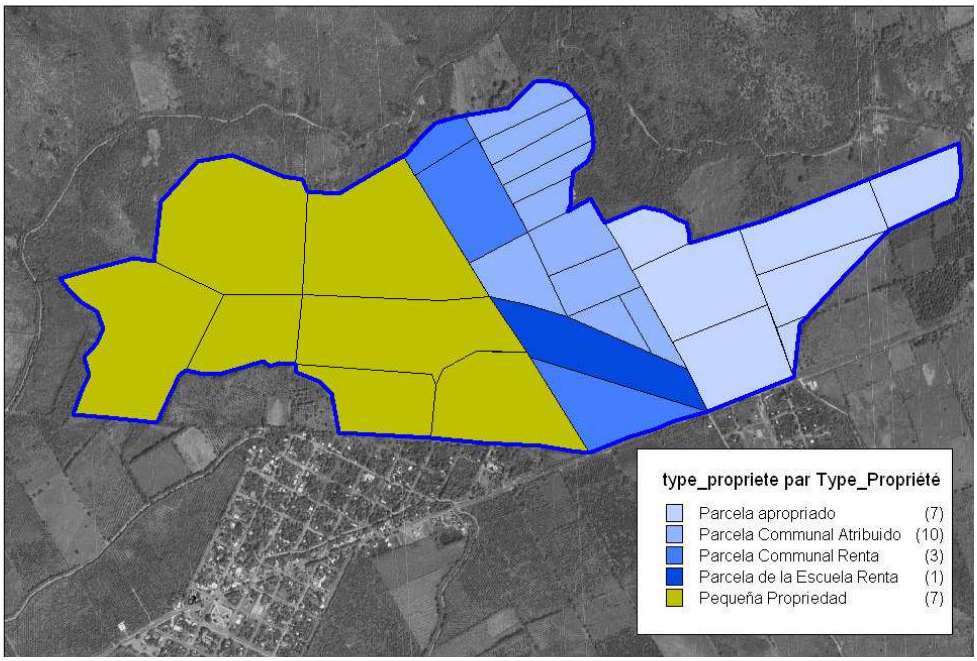


Figure 38 : Répartition des droits de propriété dans la dépression humide de l'ex-*Laguna Guarachita*

L'ex-*laguna* empiétant pour moitié sur le domaine d'un propriétaire privé et pour l'autre moitié sur l'Ejido *Zimanca,* une relation d'interdépendance lie les détenteurs de l'espace. En effet, ils se partagent la *laguna.* Le *statu quo* dominait jusque dans les années 1990, les usages se faisant sur un modèle « commensaliste »[171], jusqu'à ce que le propriétaire privé et les *Ejidos de Zimanca* et *Catalinas* cherchent à assécher la zone humide. L'objectif était d'une part d'utiliser l'eau pour l'irrigation et d'autre part d'augmenter leur surface exploitable en « valorisant » l'espace couvert par la *laguna.* Cette situation s'inscrivait dans la logique d'assèchement des zones humides pour l'agriculture entamée avec les grands aménagements hydrauliques de la Commission Tepalcatepec à partir du début des années 1950. Ce changement de perspective, de représentation collective de la *laguna* a conduit les détenteurs de l'espace à produire des arrangements institutionnels de portée collective. Ils ont mis en place deux arrangements collectifs, l'un portant sur la réalisation de travaux d'assainissement et l'autre sur l'utilisation des terres dégagées par ces travaux. Le premier arrangement a consisté à financer de manière collective un aménagement : curage de l'exutoire de la *laguna*. L'*Ejido Zimanca* et le propriétaire privé se sont associés en tant que co-bénéficiaires de l'opération. De plus, ont aussi participé à la production de cet arrangement l'*Ejido* de *Catalinas* qui se trouve en aval de la zone humide et qui va ainsi bénéficier de l'eau de drainage et la municipalité de Buenavista de Tomatlán qui a elle un intérêt à cette opération pour des questions de « salubrité » publique mais aussi de développement local.

Cet arrangement résulte donc de la conjugaison de différents intérêts interdépendants et de l'impossibilité pour les acteurs d'agir individuellement du fait de la répartition dans l'espace des

[171] Les usagers utilisaient la *laguna* sans lui causer de dommage et sans rivalité entre eux, du fait de leur nombre limité.

droits de propriété et d'usage. Il fit l'objet d'une négociation multipartite autour de la définition des travaux à effectuer et sur l'importance des différentes participations financières (Figure 39).

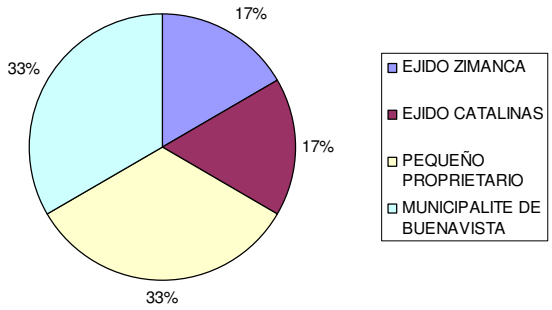


Figure 39 : Répartition des participations financières entre les parties prenantes

L'accord sur les travaux fut signé en 1994 et ils furent réalisés progressivement à partir de la deuxième moitié des années 1990. Depuis, un entretien régulier sur l'exutoire est réalisé à cause de l'envasement et du développement de la végétation afin de maintenir l'écoulement des eaux. Ces travaux et cet entretien ont été faits grâce à une dragueline achetée en commun en 1994 (*Cf.* Figure 40).

Figure 40 : Exutoire curé de l'ex-*laguna Guarachita* (Source : Bonnefond)

Cette négociation m'amène au second arrangement qui correspond à la *mise à disposition* de parcelles communes par l'Ejido de *Zimanca* au propriétaire privé. Cette mise à disposition s'est faite en échange de la participation financière plus importante du propriétaire pour le financement des travaux et contre l'entretien régulier de l'exutoire de la *Laguna*. Un contrat de location fut ainsi négocié entre l'assemblée *Ejidale* et le *Pequeño proprietario*. La négociation fut personnalisée du côté de l'*Ejido Zimanca* par le Commissaire *Ejidal* et son trésorier. Ce contrat de location comprend un certain nombre de parcelles communes en bordure ou incluses dans l'emprise de l'ex-*laguna* (*Cf.* Figure 38). Le contrat contient en contre partie de la mise à

disposition des parcelles, une participation financière plus importante (1/3 contre 1/6 pour l'Ejido) du petit propriétaire ainsi que l'engagement d'une amélioration foncière par déboisement et défrichement. (*Cf.* Figure 41)

Figure 41 : Surfaces défrichées sur les parcelles communales louées (source Bonnefond)

L'interdépendance des usages de l'eau de cet espace naturel qu'est l'ex-*laguna* a conduit à la production de règles collectives d'usage négociées localement. Si dans l'ex-*laguna*, un système de régulation particulier fut mis en place, en Brenne la mise en place de règles autonomes localisées est encore plus manifeste en ce qui concerne la gestion de l'eau au sein des chaînes d'étangs du fait de sa généralisation à l'échelle du territoire.

3.2 - La chaîne d'étangs en Brenne

Les phénomènes d'organisation entre usagers, via des arrangements institutionnels plus ou moins formels permettent « *de réduire les effets pervers liés à leurs interdépendances* » (Boudon, 1993 : 130). L'organisation de l'action implique de nouvelles « *normes de comportements* » assorties de « *contraintes qui restreignent l'autonomie des individus* » (Boudon, 1993). Les acteurs, par anticipation des « effets pervers », vont introduire des limitations et des contraintes et ainsi ajuster leurs stratégies pour les prévenir (Boudon, 1993). La relation d'interdépendance des propriétaires-pisciculteurs entre eux sur les chaînes d'étangs et celle des usagers avec le cycle de l'eau a conduit à mettre en place un « système local de contrôle des usages », basé sur le respect de règles informelles au départ, par la suite écrites dans le code des usages locaux.

L'étude du système hydraulique qu'est la chaîne d'étangs dévoile une catégorie d'acteurs au prise avec elle-même, celle des grands propriétaires fonciers souvent pisciculteurs de leurs étangs. Il est désigné par « chaînes » d'étangs, les « *suites denses d'étangs et la façon dont ils s'agencent dans l'espace* » (Bédoucha, 2002). L'interdépendance physique entre les étangs dans ce système est

manifeste, ce qui va impliquer des règles de gestion négociées et établies dans l'intérêt de chaque propriétaire d'étangs et de l'ensemble de la chaîne. Le problème du remplissage et du vidage des étangs, connectés entre eux le long d'une chaîne, et appartenant malgré tout à des propriétaires souvent différents, n'est pas traité par « une réglementation spécifique », comme peuvent l'être d'autres usages de l'eau dans le cadre des activités de pêche ou de prélèvement/rejet. Un espace d'autonomie existe donc quant à la gestion des vidanges pour pêcher les étangs le long de la file d'étangs. D'autre part, un enjeu collectif est aussi mis en avant dans ce système : l'économie d'eau. Ainsi, gestion de la rareté (Bédoucha, 2002) et répercutions des activités de vidange pour la pêche d'amont en aval sont deux problèmes qui ont conduit à l'invention et la mise en place de règles pour les gérer.

Les principes établis pour que le système fonctionne sont donc des principes de gestion de la rareté, de solidarité et de coordination : l'étang aval est vidé et pêché en premier, suivi immédiatement de celui à l'amont et ainsi de suite. Les propriétaires doivent se tenir informés quand ils effectuent une vidange car la vidange d'un gros étang dans un plus petit peut conduire ce dernier à « déborder » et ainsi causer des dommages sur la digue, voire l'inondation de prairies et par conséquent des conflits avec les éleveurs. Ces principes de coordination et de gestion ont été pour parti « formalisés » dans le code des usages locaux établi par la Chambre d'agriculture de l'Indre en 1963.

Au-delà des aspects techniques en Brenne, la pisciculture représente différents enjeux que les acteurs locaux veulent concilier : elle symbolise à la fois l'identité brennouse, des revenus pour les propriétaires et un patrimoine écologique et culturel local, dont dépendent d'autres usages, comme la chasse au gibier d'eau ou l'observation de la nature. L'enjeu du maintien de la pisciculture est celui du maintien des étangs eux-mêmes, et ce maintien conditionne la pérennité de la pisciculture et des autres usages des étangs, et plus largement de l'identité de la Brenne en tant que zone d'étangs. Ainsi, pour les élus, il s'agit d'un enjeu majeur pour la Brenne.

Cependant depuis quelques années, ce système de régulation est en crise. Geneviève Bedoucha (2000) travaille depuis de longues années sur la gestion de ces chaînes d'étangs en Brenne et met en évidence les « perturbations » de ce système rodé de longue date par l'arrivée de nouveaux propriétaires. En effet, ces nouveaux propriétaires, autant par méconnaissance des règles (celles formalisées mais aussi les règles sociales complexes et non écrites de la société locale) que par repli « individualiste » sur leur propriété, engendrent des « discordances momentanées » (Bédoucha, 2002) dans le système de régulation et donc des dysfonctionnements qui conduisent à des conflits inter-propriétaires.

Tout le système se trouve perturbé dans son fonctionnement par l'arrivée de ces nouveaux propriétaires qui méconnaissent les règles de gestion et vident leurs étangs sans concertation avec le propriétaire en aval ou qui estiment être « maîtres chez eux » et ne respectent pas volontairement les usages en vigueur (Bédoucha, 2002). Des étangs réservés à la chasse au gibier sont laissés le maximum de temps en eau durant l'hiver pour l'accueil du gibier d'eau, ce qui

conduit à des perturbations dans la bonne gestion des chaînes d'étangs (Bédoucha, 2002). Le comportement induit par la méconnaissance est un comportement momentané, car le nouvel arrivant dans ce système doit en apprendre les règles. L'apprentissage est donc une des dimensions les plus importantes pour la réussite de la régulation par les arrangements locaux. Cependant, à côté de cette simple « discordance momentanée » existe un phénomène de réaffirmation des droits de propriété privée par certains propriétaires d'étangs qui se fait au détriment de ce système de régulation. Cette réaffirmation est le fait principalement des nouveaux arrivants (Bédoucha, 2002) extérieurs à la Brenne qui ont acheté des propriétés de loisirs, et qui par conséquent ne s'insèrent pas dans la société locale, tant dans ses interrelations que dans son fonctionnement et ses pratiques. Cette crise montre la « fragilité » de ce système de régulation, car le refus d'adhérer aux règles par un seul propriétaire peut conduire à l'échec total de ce mode de régulation. Ainsi, exercice du droit de propriété et arrangements locaux de gestion sont fortement liés. Les pratiques légitimées par la libre disposition du droit de propriété peuvent nuire à la gestion de l'eau à l'échelle de l'espace naturel et conduire à son altération, constituant d'une certaine manière une *tragédie de la « privatisation »*. Le système ne pouvant se maintenir que s'il y a à la fois respect total des règles et confiance dans les règles locales pour réguler le fonctionnement du système. Pour que ce respect et cette confiance s'installent, il est nécessaire que les différents propriétaires communiquent et se coordonnent. En effet, l'interdépendance des propriétaires dans la gestion des chaînes d'étangs les conduit à mettre en place un arrangement institutionnel auto-organisé, qui permet d'internaliser les coûts liés à l'utilisation des différents étangs de la chaîne. Cet arrangement est basé sur des principes d'action : gestion de la rareté et solidarité au sein de chaînes d'étangs, coordination et communication entre propriétaires des étangs de la chaîne.

Le cas de la gestion des chaînes d'étangs révèle que les usagers inventent leurs propres règles d'usage du milieu naturel et de coordination et qu'ils trouvent des arrangements en marge des règles formelles en vigueur. La description des logiques de distribution et d'appropriation de l'eau montre ainsi les tensions qui existent entre les règles formelles produites au niveau local basées sur une certaine rationalité technique et les pratiques de certains individus qui introduisent une forme de « désordre social » au sein des chaînes d'étangs. Cependant, les échanges écrits ou verbaux maintiennent un certain ordre social en cherchant à imposer les règles communes et ainsi influer sur les dates de pêche. La motivation première de cette production collective de règles locales spécifiques est l'évitement ou la résolution des conflits de pouvoirs, d'usages ou des problèmes de gestion des ressources. Ainsi, si la fonction apparente de ces régulations autonomes est d'accorder les propriétaires-usagers entre eux sur les dates de vidanges, leur fonction sous-jacente est de relier les usagers, au-delà de leurs logiques individuelles d'utilisation de leurs étangs, dans des actions coopératives qui dépassent les appropriations individuelles. Cette régulation sociale qui dépasse le périmètre du simple exercice des droits de propriété exprime la dissension sociale qui existe en Brenne entre les nouveaux arrivants « perturbateurs » de l'ordre établi et les garants des règles traditionnelles, souvent des familles de propriétaires dont l'implantation territoriale est ancienne. A l'instar d'autres zones d'étangs comme la Dombes,

« *l'identité des vieilles familles est menacée par les nouveaux venus, d'où la cristallisation au sein de la catégorie autrefois plus homogène des « gens des étangs » de systèmes d'appartenance emboîtés*. » (Manceron, 2004)

La mise en place de règles communes sur les chaînes d'étangs a pour objectif de réguler les comportements des usagers les uns vis-à-vis des autres, et ce dans un souci d'internalisation de certains coûts sociaux externes.

***

En Brenne, les rivalités entre acteurs et usagers ne débouchent que rarement sur le conflit, signe d'une rupture dans l'articulation des intérêts des acteurs. Il existe en effet un principe de « recherche » de formes consensuelles de règlement des désaccords qui s'exercent sur le site. Ces formes de négociation interviennent à différents niveaux et de manière plus ou moins formelle. Nous venons de montrer comment et pourquoi se mettent en place des arrangements institutionnels régulant l'utilisation de l'espace et des ressources. L'eau est un bon exemple de la nécessité pour les usagers de produire des arrangements spécifiques qui transcendent les droits de propriété.

Dans une même perspective de régulation des comportements, d'autres arrangements peuvent être créés par les acteurs locaux, visant de manière intentionnelle le comportement des usagers vis-à-vis des milieux naturels. La dimension intentionnelle est formulée via l'action publique : ces arrangements, matérialisés sous la forme de contrats, vont être signés entre des usagers ou propriétaires et des acteurs publics. Cette forme de régulation contractuelle, si elle est fortement usitée en Brenne, n'existe pas pour l'instant dans la *Cuenca del Rio Tepalcatepec* et d'une manière générale est rare au Mexique du fait du contenu des politiques publiques dont l'essence est principalement réglementaire.

B - Protection du patrimoine naturel : contrats et conventions de gestion

Nous avons observé la mise en œuvre de contrats ou de conventions particulières signés entre un acteur public (ou assimilé) et un usager, comme les contrats Natura 2000 ou agro-environnementaux. Ces contrats ne sont pas sans rappeler la définition d'un service environnemental en économie des services. L'analyse par l'approche en termes de services environnementaux permet d'une part de montrer la forme que prennent certains arrangements entre acteurs publics et privée et d'autre part de mettre en évidence les recompositions qui s'opèrent au niveau des activités sur le site, de leurs fonctions et de leur économie.

1 - Le modèle explicatif des services environnementaux

Olivier Aznar (2003 : 92) définit un « service environnemental comme une activité visant (intentionnellement) à transformer ou maintenir en l'état certaines caractéristiques utiles d'un bien-support du point de vue de l'environnement et du cadre de vie. » Cette définition se différencie de celle des « externalités » dans le sens qu'elle établit d'une part l'intentionnalité du prestataire de service, à savoir l'agriculteur ou le propriétaire, et d'autre part la rémunération de ce service (Tableau 18).

Tableau 18 : Typologie des services environnementaux (Aznar, 2003)

Types	Définition	Exemple en Brenne
Externalités positives	Intervention sur le milieu, réalisé de manière non intentionnelle, positive pour d'autres usages.	Pâturage, fauche…
Quasi-services environnementaux passifs	Le service est réalisé de manière non intentionnelle dans un but lié à l'usage proprement dit. Ce service n'est assimilable à une externalité positive, car il y a la présence d'un commanditaire.	Prestation liée à la prime à l'herbe Agri-environnementale.
Quasi-services environnementaux altruistes	Le service est rendu sans rémunération et de manière intentionnelle. Il est caractérisé par l'absence de commanditaire. Le prestataire agit de sont propre chef.	Fauche tardive et agri-environnementale : pratique permettant de limiter l'impact de la fauche sur les espèces animales (gibier et autres)
Services environnementaux complets	Le service recouvre l'ensemble des trois pôles : un prestataire rémunéré pour une intervention intentionnel sur un bien support utile à un autre usager.	Contrats Natura 2000 Contrats agro-environnementaux

Le bien support serait l'espace naturel qui par l'action intentionnelle du prestataire subirait une transformation. Cette transformation constitue une amélioration ou un maintien des « *attributs environnementaux* » de l'espace naturel en vue de permettre une « valorisation » « par l'usager final » (*Cf.* figure 42), « *sans pour autant que cette valorisation ne soit nécessairement marchande*. » (Aznar, 2003 : 91) Ainsi, le prestataire répond à une demande ou anticipe une demande qui émane de l'usager.

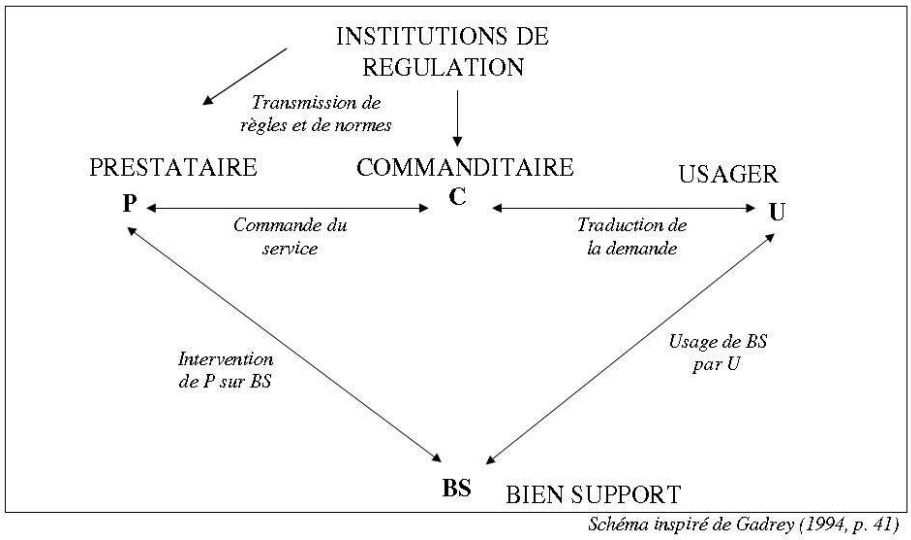


Figure 42 : Présentation schématique des services environnementaux (Aznar, 2003 : 92)

Du fait de la nature collective des services environnementaux et de la capacité limitée de des usagers à interagir « directement » avec les « prestataires », le ou les « usagers finaux » sont représentés par un « commanditaire » qui relaie leurs demandes. Ces commanditaires « *ont généralement un statut d'agent public – mais ce n'est pas une règle absolue – car le service environnemental est un service à dimension collective* » (Aznar, 2003 : 91)

La relation tripartite qui unit prestataires, usagers finaux et intermédiaires des commanditaires est soumise à une régulation extérieure. En effet, des acteurs publics ou « institutions de régulation » vont « encadrer et réguler » le déroulement du service environnemental sans toutefois prendre part « directement » au processus. Les acteurs publics sont à l'origine de « règles, de normes et de conventions » qui vont « conditionner l'émergence du service » et lui offrir un « cadre de production ». (Aznar, 2003 : 91)

Le but final du service environnemental est de conditionner « un certain type d'usage » de l'espace naturel et donc, pour partie, la « nature » même des usagers. Ainsi, comme nous le verrons, contractualiser des mesures agro-environnementales, c'est agir directement sur le « maintien » d'un certain type d'agriculture par rapport à un autre, ou éviter à sa disparition.

Dans le cadre de notre travail de recherche, nous considérerons les relations au sein des services environnementaux, formalisé le plus souvent par des « contrats », comme des « *arrangements institutionnels* » d'un type particulier. Ces arrangements entraîne une recomposition des usages, tant en termes de pratiques que d'objectif.

2 - Contrats de gestion : Natura 2000 et MAE

Les contrats de gestion peuvent être analysés en termes de services environnementaux, dans le sens où un usager réalise une prestation pour le compte d'un acteur public (le commanditaire). Ces « prestations de service » sont formalisées dans le cadre de la protection des espaces nature par des « contrats de gestion ».

2.1 - Les Mesures agro-environnementales

Comme nous l'avons identifié dans le Chapitre 4, l'élevage bovin extensif en Brenne est une activité essentielle au maintien des espaces ouverts et donc à de la diversité sur ce territoire. Afin de soutenir ces surfaces, un dispositif de Mesures Agri-environnementales fut mis en place à partir de 1992. Ces MAE prirent la forme de contrats d'une durée de 5 ans signés entre l'Etat et un agriculteur volontaire. Les MAE étaient destinées à encourager la conservation des paysages, milieux et espèces remarquables. Des aides financières en provenance de l'Europe et de l'État français rémunéraient les manques à gagner et les surcoûts liés à la mise en œuvre de pratiques favorables à l'environnement.

Si l'on considère les MAE dans la perspective des services environnementaux, elles correspondent essentiellement à l'entretien de zones naturelles (pairies, haies, mares, etc.) et d'espaces pour les activités de pleine nature, en maintenant des espaces ouverts et intéressants d'un point de vue naturaliste. Les commanditaires de ces services sont l'Etat, le PNR de la Brenne et la Chambre d'Agriculture de l'Indre. Cependant, les différentes formes de contrats et mesures agro-environnementaux présentent une certaine hétérogénéité qui s'explique par la diversité des tâches contenues dans les cahiers des charges des contrats et leur succession au court du temps.

La prime à l'herbe agro-environnementale peut être assimilée à un « quasi-service environnemental » dans le sens où les agriculteurs agissent en tant que prestataires de service commandité par l'Etat.

> « Une lecture d'économie des services indique que les pouvoirs publics (État et Union européenne) se positionnent comme commanditaire d'un service environnemental d'entretien des prairies, et qu'ils rémunèrent la fourniture de ce service par la prime à l'herbe » (Aznar, 2003 : 152).

L'Etat, et indirectement l'Union européenne, demande un service de « maintien de la production agricole et amélioration de l'environnement » en échange d'une contrepartie financière. L'appellation générique « prime à l'herbe » recouvre en réalité une succession de dénominations d'une « prime » basée sur le même principe. Si la Prime de Maintient du Système d'Elevage

Extensif (PMSEE) n'induisait de 1993 à 1998 que peu de « contraintes » si ce n'est une limite de chargement (0,6 à 1,4 UGB[172]/hectare), la Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE) introduite en 1998, a induit des exigences plus fortes concernant l'environnement avec un engagement pour cinq ans et une limitation de fertilisation (70 kg d'azote/ha). Si l'idée d'intentionnalité environnementale était peu applicable dans le dispositif de la PMSEE, elle a tendance à se renforcer avec la PHAE qui implique en effet à un engagement pour une durée de cinq années et des contraintes environnementales assorties. Avec la mise en place de la deuxième génération des PHAE à partir de 2007, les contraintes deviennent de plus en plus importantes, à la fois sur les critères pour être éligibles à la prime (incitation en amont) qu'en termes d'engagements au niveau des pratiques agronomiques (fauche obligatoire, limitation de la fertilisation, etc.) qui sont définis au niveau départemental. De plus, la PHAE sert de support en Brenne à la mise en place des mesures agro-environnementales territorialisées.

Les différentes formes de contrats agro-environnementaux qui se sont succédées en Brenne depuis 1992 font du PNR et de la Chambre d'agriculture des commanditaires en complément de l'Etat représenté par la DDAF. Ces contrats correspondent à la production d'arrangements institutionnels particuliers. Ainsi, au vu des actions menées par le PNR et la chambre d'agriculture, ces derniers se positionnent en tant que « commanditaire » (Aznar, 2003) en engageant les processus de négociation avec des exploitants agricoles de Brenne, dans le but de les faire signer un contrat MAE. Ce processus relève à la fois d'une contractualisation formelle entre l'exploitant agricole et l'Etat (et indirectement l'Union Européenne) et d'une contractualisation informelle entre cet exploitant, le PNR et la Chambre d'agriculture ceci servant d'intermédiaire et d'animateur. La demande de service est quant à elle une demande locale (patrimoine naturel et paysage) qui relaye une demande nationale et européenne.

2.2 - Contrat et charte Natura 2000

La mise en œuvre des directives « Habitats » du 22 mai 1992 et « Oiseaux » du 23 avril 1979 se fait au travers de formes contractuelles. Ces contrats, à l'instar des contrats agro-environnementaux, peuvent être définis comme des services environnementaux qui font intervenir le PNR en tant que commanditaire et le propriétaire en tant que prestataire de service. On distingue deux types de contrats : le contrat Natura 2000 et la charte Natura 2000.

Le contrat Natura 2000, d'une durée de 5 ou 10 ans, est signé entre un propriétaire ou ayant-droit de parcelles incluses dans un site Natura 2000 et l'État. Ce contrat définit des tâches à accomplir dans un objectif de sauvegarde des habitats naturels et des espèces présents. Ce contrat marque l'intentionnalité du propriétaire d'accomplir un service de préservation de la nature en effectuant des travaux d'entretien, de clôture ou de consolidation de berge, etc. Le respect du cahier des

[172] Unité de gros bétail (UGB) est utilisée pour mesurer le chargement en bétail à l'hectare, elle permet des conversions à partir de tout type de bétail.

charges du contrat entraîne une contrepartie financière sous forme de remboursement des frais occasionnés par les travaux et sous forme d'avantages fiscaux comme l'exonération de la taxe sur le foncier non-bâti.

La charte Natura 2000 (Circulaire ministérielle du 30 avril 2007) est un contrat moins contraignant que le contrat Natura 2000. La charte correspond à un engagement de « bonnes pratiques » pour une durée de 5 ans ou 10 ans. Le signataire de la charte adhère à un cahier des charges défini à l'échelle du site Natura 2000 en fonction des milieux qui sont présents sur les parcelles qui font l'objet de la Charte. Ce contrat marque aussi l'intentionnalité du propriétaire à rendre un service de préservation de la nature. Si la Charte n'est pas assortie de contreparties financières directes, elle donne droit à un certain nombre d'avantages fiscaux, comme l'exonération de la part communale et intercommunale de la taxe sur le foncier non bâti.

3 - Dispositif contractuel de l'Etang Massé

Suite à la fin des arrangements institutionnels mis en place sur l'étang de la Gabrière en 1992, la Fédération des Chasseurs de l'Indre, la LPO et le PNR avaient la volonté de poursuivre ce type de contractualisation. Le propriétaire du site de Massé situé sur la commune de Rosnay et reconnu par les naturalistes pour sa richesse biologique, donna son accord à partir de 1995 pour la mise en place d'un dispositif contractuel de protection. Ce dispositif de contractualisation fut mis en place à partir de 1996 sur une zone englobant l'étang Massé. Dans un premier temps, le site bénéficia dans le cadre de l'opération ACNAT-life sur la Brenne d'une restauration écologique. Ensuite, deux conventionnements furent négociés entre le propriétaire et la Fédération des Chasseurs de l'Indre, la LPO et le PNR pour une durée de cinq ans : le premier de 1996 à 2001 et le second de 2001 à 2006.

3.1 - Arrangement contractuel de 1996-2001

Ce dispositif comprenait un ensemble de dispositions dont les trois principales étaient l'absence de chasse sur le site, une exploitation piscicole douce et une ouverture au public.

3.1.1 - Réglementation de la chasse

La location du droit de chasse par la fédération des chasseurs de l'Indre afin de mettre cet espace en réserve est apparue comme un moyen efficace. La location du droit de chasse fut renforcée par un arrêté préfectoral mettant le site en Réserve de Chasse et de Faune Sauvage. Cette disposition réglemente de manière stricte les activités de chasse sur ce site. Le piégeage des ragondins et rats musqués fut également mis en place autour de l'étang.

3.1.2 - Engagement pour des pratiques agricoles et piscicoles « douces »

Un contrat signé entre l'exploitant, le PNR et la LPO sur les pratiques de la pisciculture et de l'élevage définissait un certain nombre de contraintes à respecter : pas d'herbicide, limitation de la fertilisation et du chaulage, pas de destruction de la végétation de bordure d'étang, etc.

Un pâturage par le troupeau de poneys Trapans de la LPO fut aussi mis en place en bords d'étang. L'ensemble de ces engagements a fait l'objet d'une indemnité.

3.1.3 - Accueil du public

L'accès du public à une partie de la propriété nécessita la construction d'un premier observatoire et l'installation de panneaux d'information (*Cf.* Figure 43). Ce site fut aussi utilisé pour les activités d'éducation à la nature.

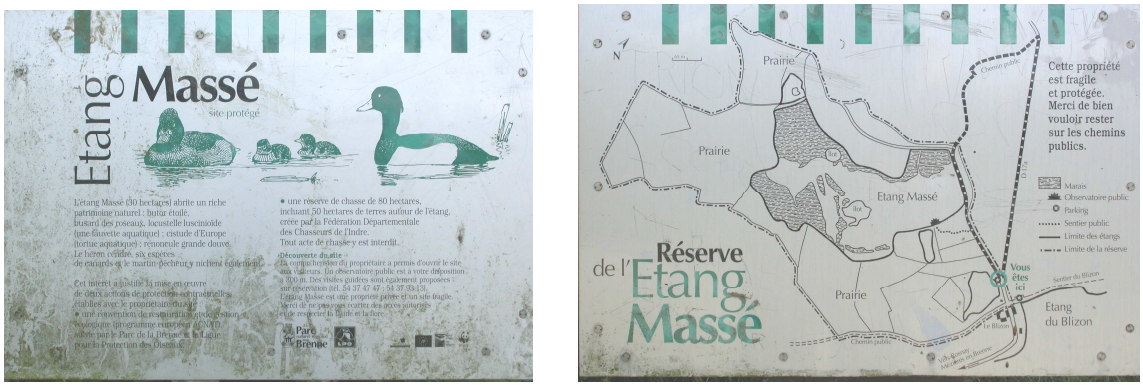


Figure 43 : panneaux d'indication du site de l'Etang Massé (photos M. Bonnefond, 2003)

3.2 - Protection contractuelle 2001-2006

En 2001, le dispositif de protection contractuelle fut reconduit avec les héritiers du propriétaire, dans un contexte plus difficile et incertain. Un dispositif allégé fut mis en place. Le statut de Réserve de Chasse et de Faune Sauvage fut abandonné au profit d'une simple location. Toutefois, la location du droit de chasse permet la régulation de l'usage chasse par le détenteur qu'est la fédération des chasseurs de l'Indre. Elle est ainsi en mesure de contrôler l'exécution du droit de chasse : qui pratique la chasse ? Comment est-elle pratiquée ? En l'occurrence, exceptée une chasse encadrée du sanglier et du renard considérés comme nuisibles, aucune pratique n'était autorisée. Deux opérations de chasse au sanglier furent organisées chaque année en janvier. Ces chasses ont une importance non négligeable au niveau de la régulation des populations de sangliers sur le site (et en Brenne de manière générale) et du point de vue de l' « acceptabilité » du dispositif de protection par les riverains. En effet, les riverains et les locataires des droits de chasse des parcelles alentour étaient invités aux chasses, en accord avec la LPO et l'exploitant.

Par ailleurs, ces battues faisaient l'objet d'un encadrement spécifique par un Lieutenant de Louveterie.

Outre le contrat de location de la Chasse qui lie le propriétaire et la Fédération des Chasseurs, deux conventions furent signées en 2004. La première, qui liait le PNR et la LPO aux propriétaires était relative aux conditions de protection et d'ouverture du site. La seconde, entre l'exploitant, la LPO et le PNR, concernait les pratiques piscicoles et agricoles.

Dans le même temps, l'observatoire fut reconstruit et une nouvelle signalétique ainsi qu'un parking furent mis en place dans le cadre de la politique Espace Naturel Sensible.

4 - Le « bail environnemental » de la Propriété des étangs Foucault

En 2008, le changement d'exploitant agricole sur les propriétés du PNR de la Brenne permit la signature d'un Bail environnemental.

Le bail rural à clauses environnementales a été instauré par la Loi d'Orientation Agricole du 5 janvier 2006 et rendu applicable par le décret relatif « *aux clauses visant au respect de pratiques culturales pouvant être incluses dans les baux ruraux* » du 8 mars 2007. Ce bail a comme objectif de permettre d'intégrer des contraintes et des limitations en termes de pratiques agricoles, relatives au fermage sur les parcelles contractualisées.

> « Le fait que le preneur applique sur les terres prises à bail des pratiques ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, de la qualité des produits, des sols et de l'air, la prévention des risques naturels et la lutte contre l'érosion ne peut être invoqué à l'appui d'une demande de résiliation formée par le bailleur en application du présent article. » (Art L 411-27 du code Rural)

Le bail rural à clauses environnementales permet d'inscrire une liste limitative de pratiques culturales susceptibles de protéger l'environnement.

> « Le bail environnemental permettra d'assurer la préservation des espaces agricoles qui le nécessitent. »[173]

Ces clauses environnementales ne peuvent être incluses dans les baux que lors de « *leur conclusion ou de leur renouvellement* » et dans deux cas seulement : quand le bailleur est « *une personne morale de droit public ou une association agréée de protection de l'environnement* », ou quand les parcelles sont situées dans un espace protégé (Parc nationaux, périmètre de protection

[173] Commission des Affaires Economiques, de L'environnement et du Territoire, Compte rendu N° 58, Mercredi 7 juin 2006.

des réserves naturelles, site classé loi 1930, zone Natura 2000, PPR, zone de protection de captage, etc.).

Des clauses environnementales ont ainsi été élaborées par le Parc dans le but de contraindre l'exploitation agricole à respecter des règles visant à la sauvegarde de la nature. En contre partie, le loyer est réduit et les clauses environnementales définies rendent l'exploitant éligible et prioritaire pour la contractualisation de MATER.

***

Les situations de « coopération » entre usagers et acteurs publics sont l'expression des « intérêts » communs en ce qui concerne la « conservation de la nature » et sa valorisation socio-économique. C'est le cas dans la mise en œuvre des Mesures Agro-environnementales (MAE) en Brenne mais aussi, comme nous le détaillerons plus bas, lors des conventions de gestion en zone périphérique de la Réserve naturelle de Chérine.

Si les arrangements institutionnels coopératifs mis en place dans le cadre de la réalisation des « services environnementaux » sont le résultat des caractéristiques socio-économiques et politiques locales, ils sont aussi fortement liés aux règles hétéronomes en vigueur. Toutefois, il faut mettre en avant la capacité des instruments d'action publique à être « intéressants » pour les prestataires de services et « adaptables » aux caractéristiques de la situation locale. La mise en œuvre de Natura 2000 en Brenne pourrait ainsi constituer un contre exemple significatif de l'impossibilité de produire des arrangements locaux coopératifs. En effet, comme nous l'avons vu, l'existence d'un « blocage » extérieur lié à des questions de financement rend possible la signature des contrats Natura 2000 entre les pisciculteurs et l'Etat sur les étangs de Brenne ; et ce malgré l'intérêt que susciteraient ces contrats tant pour la problématique de la conservation de la nature que pour la problématique socio-économique.

Ainsi, si l'on observe ces arrangements en Brenne et pas dans la *Cuenca del Rio Tepalcatepec*, c'est aussi parce que les règles (et les pratiques) d'action publique le permettent. En effet, si la « contractualisation » est largement utilisée en France dans la mise en œuvre des politiques publiques, le Mexique privilégie d'une manière générale la « réglementation ». En effet, le coût de mise en œuvre d'une mesure réglementaire est très inférieur au coût de mise en œuvre d'une mesure assortie d'une incitation financière positive (subvention, etc.)

Cependant, la mise en place d'une qualification juridique de l'espace qui associe des règles juridiques à un périmètre relève aussi de processus sociaux et politiques.

C - Zones naturelles protégées : entre qualification juridique de l'espace et régulation des usages

Les zones naturelles protégées relèvent de qualifications juridiques de l'espace qui impliquent des règles spécifiques contenant des objectifs relatifs à la conservation de la nature. En France, comme au Mexique, la mise en place de zones naturelles protégées peut être analysée comme un processus (Melé, 2006 : 229) :

- d'identification et de délimitation de sous-ensembles spatiaux : définition d'un périmètre
- d'attribution de valeurs environnementales et patrimoniales à un espace délimité territorialement
- de qualification juridique de l'espace introduisant des prescriptions particulières destinés à encadrer les appropriations et les usages : mise en place d'une réglementation spécifique
- de mise en œuvre du moins dans certains cas, d'une gestion concertée des pratiques en fonction des milieux : mise en place d'un plan de gestion

Nous abordons la situation des Zones naturelles protégées dans le cadre de cette recherche à travers une étude de deux réserves, la Réserve Naturelle de Chérine et l'Aire Naturelle Protégée de *Chorros del Varal*.

1 - Qualification juridique de l'espace et régulation des usages des espaces naturels

La gestion des zones naturelles protégées est d'abord déterminée par les objectifs de protection, auxquels vont être soumises les activités humaines. Ces zonages, qu'ils soient français ou mexicains, ont tous directement un effet régulateur. D'abord, ils définissent des prescriptions spatialisées, le plus souvent réglementaires. La conséquence première de ces zonages est de déterminer des « périmètres de discrimination positive » (Melé, 2006 : 125) au regard du reste de l'espace. Il s'agit sur ces espaces de concentrer des ressources d'action publique, qu'elles soient d'ordre juridique, financier, humain, etc. D'un point de vue juridique, ces zonages procèdent à une qualification juridique de l'espace qui, en délimitant et en qualifiant un territoire, débouche sur la mise en place d'un régime juridique particulier (Janin, 1996). Nous l'avons vu dans le Chapitre 4, le droit public en matière de protection des espaces naturels s'est emparé très tôt du territoire en inventant la partition de l'espace et la localisation des règles.

Si la spatialisation du droit apparaît comme une technique de découpage de l'espace sur un fondement « utilitariste », le « territoire » qui en résulte devient quant à lui fonctionnel : « *l'espace ainsi déterminé devient le support d'un ensemble de mesures destinées à satisfaire les objectifs de cette individualisation et ce, quelle que soit sa dénomination (circonscription, zone, pays, bassin, secteur…)* ». (Billet *in* Hélin, 2004 : 109) La zone protégée est ainsi réduite à sa finalité : la protection et la conservation de la nature. La norme juridique intervient pour conditionner, contraindre les activités humaines, les assujettir aux contingences de l'espace naturel définies juridiquement et politiquement sur des bases scientifiques. Les règles liées à ces zonages sont par essence déterminées par les caractéristiques des milieux naturels. Ainsi, la connaissance naturaliste (les inventaires d'espèces et d'habitats) et écologique (le fonctionnement des espèces dans leur habitat) sert de fondement « légitime » à l'existence du zonage et du régime juridique particulier. Cependant, la délimitation des zones protégées fait souvent l'objet d'âpres discussions entre acteurs.

Ainsi, la difficulté est qu'il n'existe pas *une* mais *des* zones naturelles protégées, à l'étendue et à l'objet variable (Charles & al., 2008). Cette variabilité spatiale des milieux naturels complique son traitement juridique, dans la mesure où son périmètre se superpose à d'autres périmètres d'action existants (urbanisme, etc.) en même temps que la détermination de ses limites reste sujette à caution même si basée en théorie sur des critères scientifiques.

Comme le souligne Patrice Melé (2006 : 125-126), la délimitation et la qualification sont deux aspects « *strictement associés dans la production d'effets juridiques* ». La mise en place de zones naturelles protégées au nom de l'intérêt public ou général de la conservation de la nature correspond à la « *construction territoriale d'un statut juridique particulier basé sur des prescriptions délimitant des ayants droit, réglementant des pratiques ou les usages du droit de propriété* » (Melé, 2006 : 126) Les règles créées par la mise en place de zones protégées correspondent d'une part à la réglementation des usages, limitant ainsi l'exercice des droits de propriété et d'usage et d'autre part en ouvrant l'espace à d'autres utilisations notamment l'observation de la nature et l'éducation environnementale. En France comme au Mexique, la limitation des droits de propriété par la mise en place de « servitudes publiques » ne fait l'objet d'aucune indemnisation directe et systématique des propriétaires. La mise en place des zones protégées va à l'encontre des thèses des tenanciers du *Free Market environmentalism* qui prônent le droit de propriété absolue sans limitation réglementaire. L'effet juridique des zones protégées est bien la « réduction » des usages de la propriété afin de s'assurer de pratiques « adéquates » quant à l'objectif de conservation de la nature.

Si la nature réglementaire des zones protégées n'est plus à démontrer, celles-ci peuvent toutefois mettre en place des dispositifs d'encouragement de « bonne pratique ». Les activités utilisatrices de l'espace peuvent avoir des effets externes positifs (fauches, pâturage, etc.) sur les qualités des espaces naturels et ainsi jouer un rôle sur l'objectif de préservation.

Ces bonnes pratiques peuvent être définies et encouragées par le plan de gestion de la zone protégée ou par la mise en place de d'arrangements institutionnels spécifiques à l'instar de la Réserve Naturelle de Chérine.

En France comme au Mexique, des plans de gestion sont prévus par la législation sur les aires naturelles protégées mais leur mise en œuvre reste difficile. En effet, au Mexique, un plan de gestion, même établi, n'est que rarement suivi de la mise en œuvre de modalités spécifiques de gestion des milieux naturels (Péan, 2005). En France, en 2002, si certaines réserves en sont à leur second, voire à leur troisième plan de gestion, seulement 73 des 150 réserves naturelles nationales sont dotées d'un plan de gestion agréé par leur comité consultatif et par le Conseil National de Protection de la Nature.

Cependant, la technicité de la délimitation des zones naturelles protégées ne doit pas effacer que ces zones sont des instruments d'action publique dans le sens qu'elles correspondent à un dispositif à la fois technique et social (ensemble de règles et de procédures) qui organise les interactions et oriente les comportements des acteurs et des organisations (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 13). Les zones naturelles protégées en tant qu'instruments d'action publique, comme nous l'avons montré dans le Chapitre 4, sont porteuses de valeurs voir d'idéologie. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004) soulignent la dimension sociale des instruments d'action publique qui « *ne sont pas axiologiquement neutres, et indifféremment disponibles*. » Les instruments d'action publique sont « *au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé*. » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 13) Si les zones naturelles protégées ont des formes et des appellations différentes dans les législations nationales, elles n'en demeurent pas moins des instruments de gestion des espaces naturels qui à l'instar de l'ensemble des instruments de gestion sont formés de trois composantes : « *un substrat technique, une représentation schématique de l'organisation et une philosophie gestionnaire* » (Tripier, 2003 : 28 *dans* Lascoumes et Le Galès, 2004 : 14). Les instruments peuvent être assimilés à des institutions au sens de l'économie institutionnelle, dans le sens où ils constituent « *un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouvernent les interactions et les comportements des acteurs et des organisations* » (North, 1990 dans Lascoumes et Le Galès, 2004 : 15). Les zones naturelles protégées en tant qu'institutions « *fournissent ainsi un cadre stable d'anticipation* » notamment avec la procédure de création et ensuite avec leur règlement *« qui réduit l'incertitude et structure l'action collective* » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 15).

Cependant, les gestionnaires des zones naturelles protégées, comme l'identifie D. Petit (2002) à propos de la réserve naturelle de Nohèdes dans les Pyrénées Orientales, ont été conduit à ajuster leurs actions par rapport aux contraintes imposées par le statut de protection et ses implications sur la question du périmètre. En effet, du fait de leur dépendance écologique vis-à-vis de l'espace environnant, certaines zones protégées peuvent être conduites à favoriser des échelles d'intervention dépassant leur périmètre afin d'assurer leur objectif. Dans ce cas, elles peuvent

passer des conventions, des accords avec les propriétaires et utilisateurs environnant afin qu'ils adoptent des pratiques favorables à l'objectif de concertation.

Il ne s'agit pas ici de nous inscrire dans une perspective d'évaluation de l'efficacité des zones naturelles protégées, mais de considérer les formes de qualification de l'espace qu'elles adoptent en fonction des situations de régulation des usages des espaces naturels particuliers qu'elles définissent.

Nous allons, en nous appuyant sur les cas de la *Zona Sujeta a Preservación Ecológica Chorros del Varal* et de la Réserve naturelle de Chérine, mettre en évidence les processus de régulation liés à aux zones naturelles protégées.

2 - La Zona Sujeta a Preservación Ecológica *Chorros del Varal*

L'Aire Naturelle Protégée « *Chorros del Varal* », est localisée dans l'extrémité sud-ouest de la commune de Los Reyes et dans le nord-ouest de la commune de Peribán dans l'Etat du Michoacán au Mexique (*Cf.* Figure 22).

La procédure de classement de la zone de *Chorros del Varal* a été initiée en septembre 2002 par la municipalité de *Los Reyes* relayé par le gouvernement de l'Etat du Michoacán (*Cf.* Annexe 1). Cette zone protégée a été classée en janvier 2004 en *Zona Sujeta a Preservación Ecológica* de la réglementation Área Natural Protegida (ANP) de l'Etat du Michoacán. Elle est partie intégrante du *Sistema Estatal Área Natural Protegida del Estado de Michoacán*. La nature à protéger correspond essentiellement à une cascade et les milieux naturels associés. Un plan de gestion a été rédigé dans le cadre du projet Tepalcatepec.

2.1.1 - Processus de classement en ANP du site de *Chorros del Varal :* réguler la fréquentation

Chorros del Varal est une cascade enchâssée dans un contexte forestier (*Cf.* Figure 44). Malgré un accès difficile, ce site était traditionnellement connu et apprécié par les habitants de la ville de *Los Reyes* et plus largement de la région. C'est pour pallier aux difficultés d'accès que des aménagements ont été réalisés dans les années 80 : pont suspendu sur la rivière *Apupataro*, sentiers et points de vue. Ces aménagements ont eu pour effet une augmentation de la fréquentation, ce qui n'a pas été sans conséquences : déchets, pollution du sol et de l'eau etc. Ces éléments ont constitué le motif du classement.

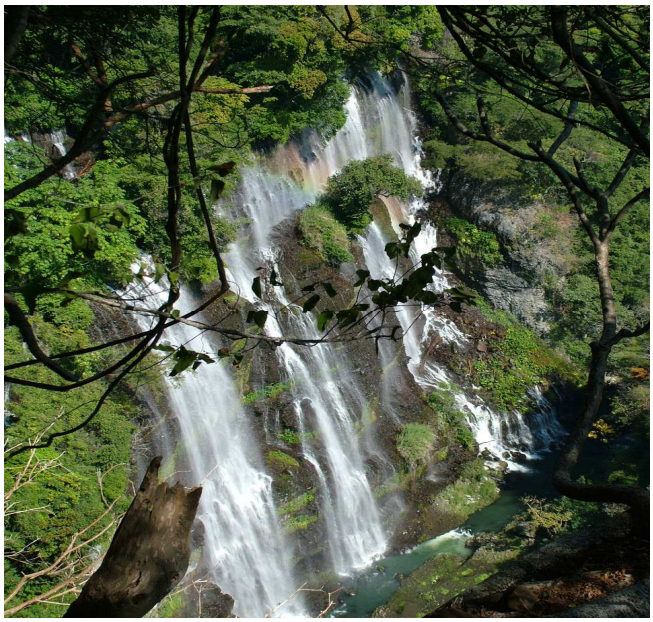


Figure 44 : Photo du site de *Chorros del Varal (*source : *Colegio de Michoacán)*

Pour faire face à la dégradation du site, le Gouvernement de l'État du Michoacán par le biais du Secrétariat au Développement Urbain et à l'Écologie (SEDUE), a lancé en 2001 une procédure de classement en ANP de la zone en engageant une première consultation (Trejo, 2001) et l'élaboration d'une première Étude Technique Justificative, *Estudio Técnico Justificativo*[174].

Toutefois, cette étude est restée sans effet jusqu'à ce que le Conseil municipal de *Los Reyes* sollicite le Secrétariat à Urbanisme et l'Environnement de l'État de Michoacán (SUMA).

La SUMA a engagé l'élaboration d'une seconde Étude Technique Justificative de la zone courant 2003, s'appuyant partiellement sur la première étude. La procédure s'acheva en janvier le 2004 avec la publication du Décret Exécutif de l'ANP de « *Chorros del Varal* » dans le Journal Officiel de l'État qui créa la *Zona Sujeta a Preservación Ecológica.*

Le Décret (articles 8 et 9) établit la nécessité d'un programme de gestion de l'Aire Naturelle et les caractéristiques auxquelles il doit répondre. Ce plan fut réalisé à partir de 2003 dans le cadre du projet Tepalcatepec sous la coordination du *Colegio de Michoacán*.

> « Este Plan de Manejo de la Zona Sujeta a Preservación Ecológica "Chorros del Varal" forma parte del Proyecto "Sustentabilidad Patrimonial en la Cuenca del Río Tepalcatepec", a cargo de El Colegio de Michoacán y patrocinado por el Gobierno del Estado de Michoacán. » (Plano de Manejo Chorros del Varal, 2005 : ix)

[174] TREJO R., M. del C., 2001, *Estudio Técnico Justificativo para la declaratoria del Área Natural Protegida "Chorros del Varal", Municipio de los Reyes Michoacán*, *Consultoría Integral Forestal de Recursos Naturales y Agropecuarios*, reporte técnico.

L'élaboration de ce plan fut l'occasion d'une construction collective de règles de gestion qui associa chercheurs, acteurs locaux et population locale.

2.1.2 - Elaboration du plan de gestion : raccrochement du projet Tepalcatepec à la dynamique existante sur Chorros Varal

Cette zone protégée possède un plan de gestion qui a été conçu dans le cadre du *Proyecto Tepalcatepec* avec pour intention de considérer la zone comme une réserve patrimoniale, c'est-à-dire comme une zone de conservation du patrimoine naturel et culturel et non comme une simple *Zona Sujeta a Preservación Ecológica* comme le prévois son statut juridique. L'idée directrice du plan de gestion est d'aller plus loin dans la mise en place de modalités de gestion des milieux naturels

> « Como su nombre lo indica, se trata de un Plan de Manejo en un Área Natural Protegida (ANP) que, bajo la categoría de "Zona Sujeta a Preservación Ecológica", se promueve desde el Proyecto Tepalcatepec, como una Reserva Patrimonial (...) » (Plan de Manejo de "Chorros del Varal", ix)

Ce plan de gestion a mobilisé des chercheurs de différentes disciplines de trois instituts de recherche : Colegio de Michoacán, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Michoacána De San Nicolás De Hidalgo. Le *Plan de Manejo* de la "*Zona Sujeta a Preservación Ecológica Chorros del Varal*" correspond à un document papier d'environ 130 pages qui est le résultat d'une série de travaux scientifiques effectués par ce groupe « interdisciplinaire » et « interinstitutionnel » de chercheurs. Ce travail a été coordonné par Atanacio Linares, dans le cadre du Projet Tepalcatepec.

Ce travail de collecte et de mise en forme de données scientifiques a été réalisé en relation avec des groupes de travail regroupant la population locale, des associations civiles et des administrations locales et étatiques. Ainsi, le premier atelier s'est tenu en mars 2004 à *Peribán,* le deuxième et le troisième à *Los Reyes* en mai et octobre 2005. Ces groupes de travail ont eu pour objet d'accompagner et de valider le travail de prospection scientifique.

Le résultat est un plan de gestion qui répond tant bien que mal aux impératifs et objectifs du projet Tepalcatepec et donc va beaucoup plus loin que les exigences imposées par sa qualification juridique. Il y a donc là encore un écart entre le processus social et politique de mise en place des dispositions de gestion et de protection et la rigidité des cadres juridiques, de la procédure, rappelant en cela la « tyrannie des procédures » (Meny et Thoenig, 1989). Si la définition de la qualification *Zona Sujeta a Preservación Ecológica* restait relativement floue (*Ley de Protección al Ambiente del Estado de Michoacán* de 1992) lors de la création de l'ANP Chorros del Varal, des précisions en matière de plan de gestion ont été apportées avec le Décret relatif au ANP de l'Etat du Michoacán de décembre 2004. Ces précisions encadrèrent la réalisation, mais surtout la validation du plan de gestion.

La mise en place du plan de gestion de *Chorros del Varal* démontre l'écart qui existe entre les temps et les exigences de la recherche scientifique et ceux de l'action publique. Cet écart est finalement symptomatique des projets de recherche-action. Cette difficulté est clairement identifiée par les chercheurs eux-mêmes.

> « Queremos resaltar que este trabajo no careció de dificultades que debieron superarse, especialmente las de la adecuación entre los tiempos y procedimientos de la Administración Pública, forzosamente cortos y limitados, con los de la academia que requiere de plazos más prolongados en la generación de conocimientos que permitan entender la interacción de la población con sus territorios. » (Plan de Manejo de Chorros del Varal, xii)

2.1.3 - Les prescriptions de la zone protégée *Chorros del Varal*

Le Plan de gestion a été élaboré afin d'assurer au mieux les objectifs de conservation de l'ANP *Chorros del Varal*. Il contient la caractérisation physique, biologique et socio-culturelle de la zone, le diagnostic et les « problèmes environnementaux et sociaux ». A partir de l'état des lieux et du diagnostic, ont été identifiées les principales actions à effectuer pour la réalisation des objectifs de conservation ainsi que la mise en place des règles d'administration de l'Aire Naturelle Protégée. Pour ce faire, un zonage a été établi en fonction des objectifs[175] suivants :

a) Protéger les « beautés scéniques » et des aires vertes.
b) Fournir des services de récréation et d'éducation environnementale.
c) Préserver et protéger la flore et la faune sauvages.
d) Maintenir la diversité écologique et la régulation environnementale.
e) Conserver les ressources génétiques.
f) Faciliter la recherche et le suivi environnemental.
g) Maintenir les services environnementaux qu'offre la forêt.
h) Conserver la production du bassin hydrographique.
i) Définir son utilisation par rapport aux possibilités techniques et économiques.

Ce zonage spatialise les prescriptions réglementaires. A l'intérieur de chaque zone vont s'appliquer des règlements spécifiques auxquels seront soumises les activités humaines. Cinq zones, assorties de cinq règlement différents, ont ainsi été identifiées (*Cf.* Tableau 19) et localisée (*Cf.* Figure 45).

[175] Traduction des objectifs définis dans le plan de gestion de 2005 : « *a) Proteger bellezas escénicas y áreas verdes; b) Proveer servicios de recreación y educación ambiental; c) Preservar y proteger la flora y fauna silvestres; d) Mantener la diversidad ecológica y regulación ambiental; e) Conservar los recursos genéticos; f) Facilitar la investigación y monitoreo ambiental; g) Mantener los servicios ambientales que brinda el bosque; h) Conservar la producción de la cuenca hidrográfica; i) Posibilidades técnicas y económicas para definir su uso.* » (Plan de manejo de la Reserva Patrimonial del Area Natural Protegida Chorros del Varal, 2005 : 89)

Tableau 19 : Types de zones et réglementation associée (source : Plan de gestion ANP *Chorros del Varal*)

Types de zone	Description	Dispositions
Zone de protection *Zona de protección*	Surfaces qui ont souffert de très peu de modifications, ainsi que les écosystèmes remarquables ou fragiles et les phénomènes naturels qui requièrent des soins particuliers pour assurer leur conservation à long terme.	L'objectif de maniement est de préserver l'environnement naturel, en permettant seulement une utilisation scientifique des fonctions protectrices ou administratives. Pour leurs caractéristiques ces zones ne devront pas permettre l'accès du public ; le développement d'activités de recherche, l'éducation environnementale et le contrôle de l'environnement sans modification sont admises.
Zone d'usage restreint *Zona de uso restringido*	Surfaces en bon état de conservation où on va chercher à maintenir les conditions actuelles de fonctionnement des écosystèmes.	Strictes mesures de contrôle des activités : la recherche scientifique, gestion forestière pour la préservation, activités d'éducation environnementale et exceptionnellement un peu d'activités touristiques qui n'impliquent pas de modifications des caractéristiques et des conditions de fonctionnement de l'ANP.
Zone d'usage public *Zona de uso público*	Surfaces qui présentent des attraits naturels pour la réalisation d'activités de récréation.	Maintenir des concentrations de visiteurs, dans les limites déterminées par la capacité de charge des écosystèmes et de l'ANP. Par conséquent dans cette zone on pourra mener à bien exclusivement la construction des infrastructures nécessaires pour le développement de services d'aide au tourisme, à la recherche, au suivi et à l'éducation environnementale.
Zone de récupération *Zona de recuperación*	Surfaces dans lesquelles les ressources naturelles ont été gravement altérées ou modifiées, et qui feront l'objet de programmes de récupération et de réadaptation, de renaturation.	L'utilisation de ces zones sera limitée à des travaux de restauration, à une utilisation scientifique et éventuellement au transit de visiteurs vers d'autres zones.
Zone d'influence (périphérique) *Zona de influencia.*	La zone d'influence est considérée comme la surface voisine de l'ANP, avec laquelle elle maintient une interaction sociale, économique et environnementale étroite. La zone d'influence est comme une Zone d'Amortissement.	Prescriptions pour des activités durables aux abords, cependant il n'y a pas de moyens légaux d'interdire des activités nocives.

Par ailleurs, on notera la proposition intégrée au plan de gestion qui fait état d'une extension de périmètre (*Cf.* Figure 45) afin de rendre plus efficace la protection du site.

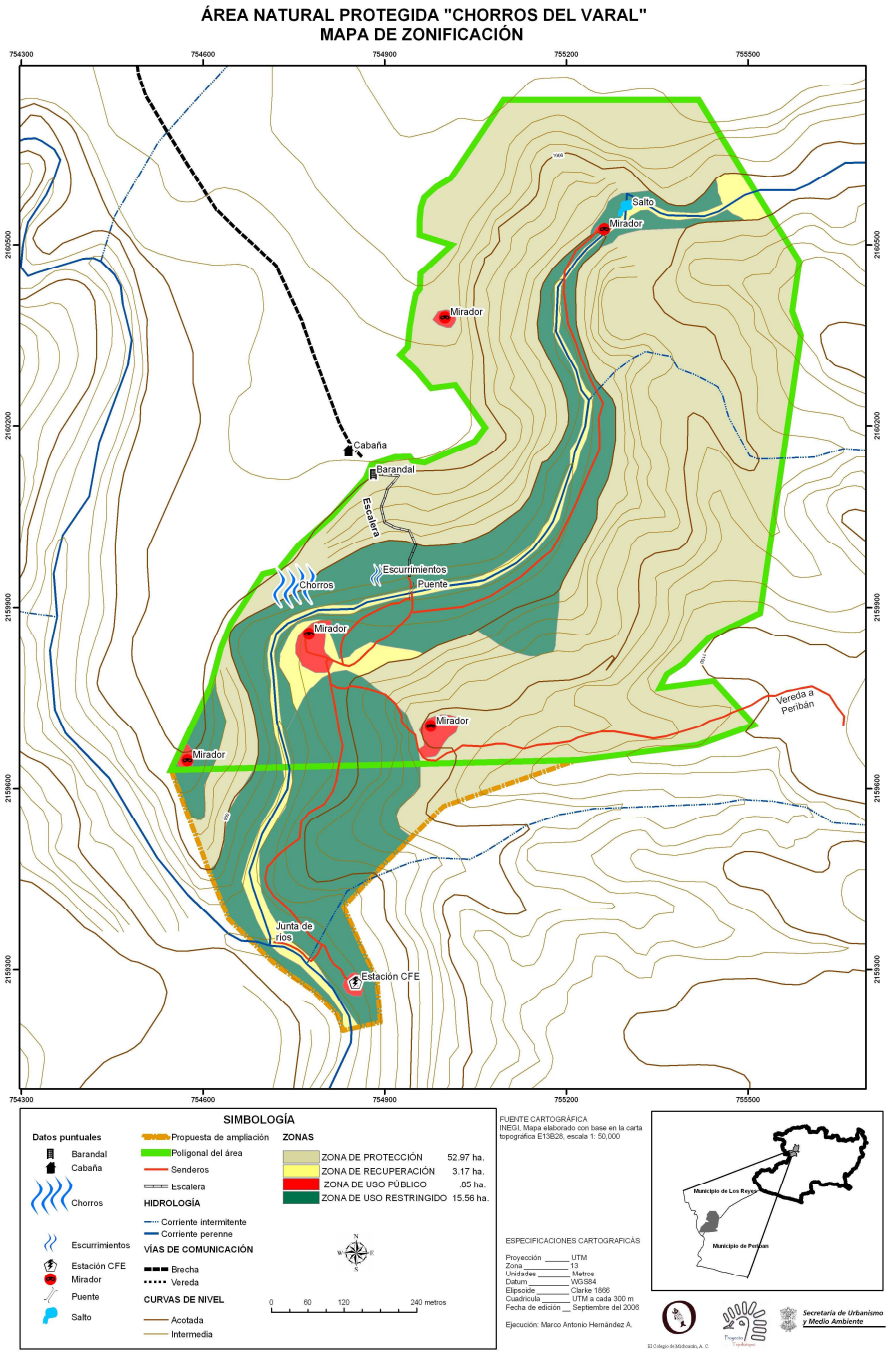


Figure 45 : zonage au sein de l'aire naturelle protégée de *Chorros del Varal*

L'Aire Naturelle Protégée de *Chorros del Varal* est une qualification juridique de l'espace qui a pour effet de contraindre de manière différenciée les usages sur son périmètre. S'il y eut un processus de production collective de règles en amont de la création de l'ANP *Chorros del Varal*, c'est surtout à l'occasion de l'élaboration du plan de gestion que ces règles ont été le plus négociées entre les différents acteurs.

3 - La Réserve naturelle de Chérine entre réglementation, gestion et contractualisation

La Réserve naturelle de Chérine a été créée en 1985. Elle a pour vocation la protection du patrimoine naturel sur un « territoire » de 145 ha. La Réserve naturelle de Chérine est une qualification juridique de l'espace qui renvoie à des règles qui contraignent les usages. Ces règles s'associent avec le droit de propriété détenu par le Département de l'Indre pour former un ordre juridique et social orienté vers la conservation de la nature. Seulement la Réserve de Chérine ne se limite pas à des règles et à leur contrôle. Le plan de gestion induit une organisation des interventions humaines sur le milieu, dans le cadre de laquelle s'inscrivent l'utilisation agricole des prairies, la pêche des étangs ou encore l'entretien de certains milieux. Au-delà de l'application du plan, le gestionnaire de la Réserve naturelle intervient à une échelle dépassant son périmètre actuel. Pour cela il a d'abord cherché à créer des arrangements institutionnels sur les espaces à proximité du périmètre afin de mettre en place une zone tampon autour de la Réserve. Ensuite, grâce aux acquisitions de terrains faites par le Département de l'Indre et les associations naturalistes LPO et WWF, le périmètre de la Réserve naturelle va être élargi en 2009.

Au sein et autour de la Réserve naturelle de Chérine, des règles ont été créées pour remplir l'objectif de conservation de la nature. La régulation sur l'emprise et à proximité de la Réserve naturelle de Chérine est ainsi à la conjonction de modalités issues des droits de propriété et d'usage et de celles issues de l'action publique.

3.1 - La réserve naturelle de Chérine, un instrument de protection de la nature

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et le décret du 25 novembre 1977 sont le support juridique qui a présidé à la mise en place de la Réserve naturelle de Chérine. Elle fut créée par décret du Premier Ministre le 22 juillet 1985.

Le régime « réserve naturelle » s'applique à un espace délimité et par conséquent à des parcelles cadastrées.

> « Sont classées en réserve naturelle, sous la dénomination Réserve naturelle de Chérine (département de l'Indre), les parcelles cadastrales suivantes : Commune de Saint-Michel-en-Brenne : Section K, parcelles n° 8bis à 10, 12,17 à 38, soit une superficie totale de 145 hectares » (Art. 1er du Décret n° 85-787 du 22 juillet 1985)

Le régime juridique instauré par la réserve sur cet espace de 145 ha prend la forme d'une réglementation (chapitre II du décret n°85-787). Celle-ci comprend un certain nombre de prescriptions à l'adresse des usagers de cet espace. La terminologie « *territoire de la Réserve* » est utilisée pour désigner cet espace et souligne le caractère spatial des règles.

a) Gestion et protection des espèces

Les articles 2 et 3 du décret de création précisent les interdictions concernant la protection des animaux (art.2) et des végétaux (art.3). L'article 4 précise lui que le « *commissaire de la République* (Préfet de département) *peut prendre, après avis du comité consultatif, toutes mesures de nature à assurer, en cas de besoin, la conservation d'espèces animales ou végétales ou la limitation d'animaux surabondants dans la réserve* ». Ainsi, le Préfet de l'Indre en cas de nécessité peut produire des règles spécifiques dans le but de la conservation ou de la régulation des populations. Le sanglier est la plus parfaite illustration de l'application de cet article : si l'article 2 précise qu'il est interdit de « *porter atteinte de quelque manière que ce soit aux animaux non-domestiques* », un arrêté préfectoral prévoit pourtant chaque année des battues aux sangliers dans la réserve.

b) Les usages sur la Réserve

Les articles suivants précisent les prescriptions en matière d'activités humaines sur la Réserve : pêche, activités agricoles, forestières, pastorales, aquacoles, artisanales, industrielles, commerciales, exploitation minière, campement, circulation et stationnement des véhicules, survol, feu, activités professionnelles de photographie, cinématographie, etc.

Un régime d'utilisation est établi pour chacune d'elles allant de l'interdiction la plus stricte à une utilisation encadrée. Quant aux activités qui ne sont pas mentionnées dans le décret, elles s'exercent selon le régime juridique général.

La Réserve naturelle de Chérine, en tant que qualification juridique de l'espace, renvoie à un régime spécifique appliqué à un espace défini et délimité de 145 ha. Des règles sont spécifiquement applicables à l'intérieur de cet espace à tout individu ou groupe. Cette qualification juridique est d'autant plus forte que les règles sont nombreuses et les moyens de contrôle de celles-ci présents. Dans le cas de la Réserve naturelle de Chérine, outre la police environnementale « classique », des assermentations sont données à des personnes spécifiquement rattachées à la réserve, via son organisme gestionnaire, l'« *Association pour la gestion de la Réserve naturelle de Chérine* ».

3.2 - Le fonctionnement de la Réserve naturelle

La Réserve naturelle en tant que qualification juridique fait intervenir : l'association pour la gestion de la RN de Chérine, le Préfet (et la DIREN) et un Comité consultatif.

Le fonctionnement de la Réserve Naturelle de Chérine se fonde en premier lieu sur les règles définies dans son décret de création ainsi que sur les échanges institutionnalisés avec certains acteurs comme le Département de l'Indre (propriétaire des terrains et principal financeur), les

associations (LPO, WWF, etc.) ou encore le PNR pour ce qui est de la gestion de la Maison de la Nature et de la Réserve.

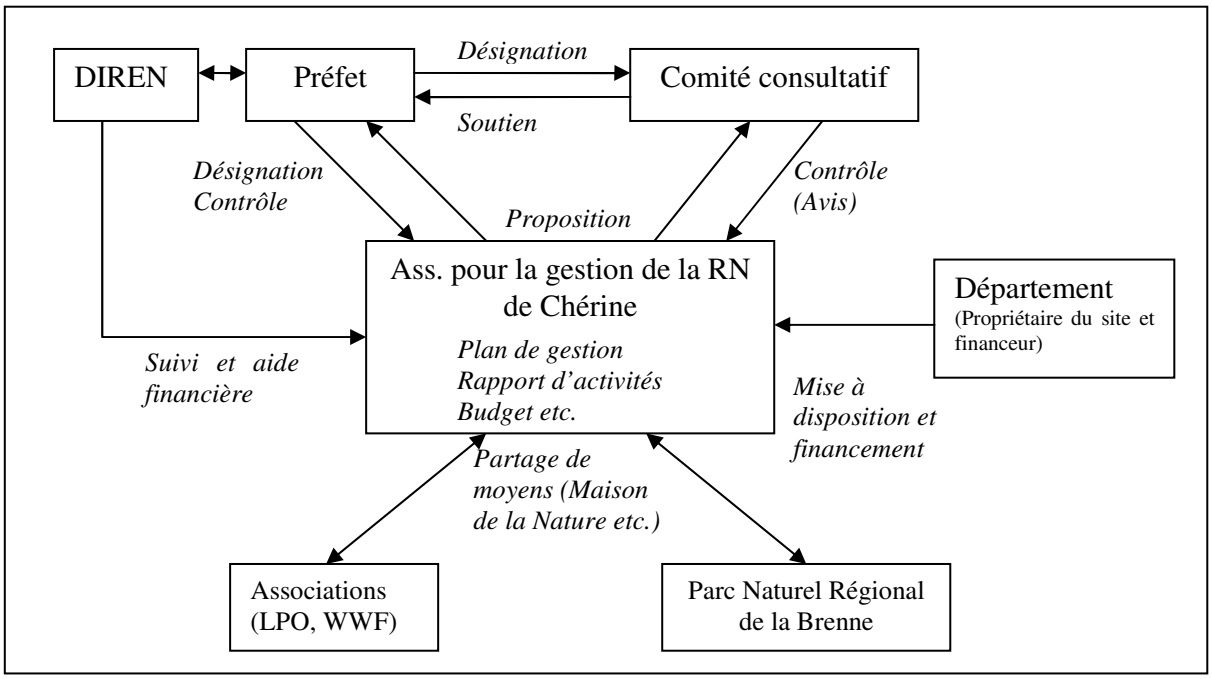


Figure 46 : Configuration d'acteurs de gestion de la Réserve naturelle de Chérine

Le décret de création de la Réserve naturelle de Chérine définit dans son Chapitre III les modalités de gestion de la réserve. Il prévoit ainsi que le préfet puisse confier « *en concertation avec la commune de Saint-Michel-en-Brenne* », via une Convention, « *la gestion de la réserve naturelle à un établissement public ou à une association régie par la loi du 1er juillet 1901* » (Art. 18 du décret 85-787). L'Association pour la gestion de la Réserve naturelle de Chérine fut désignée en novembre 1985 comme gestionnaire de la réserve.

L'article suivant établit lui les modalités de mise en place d'un « *comité consultatif* » rattaché auprès du Préfet.

a) Rôle du Préfet

Le Préfet, au nom du ministre de l'environnement, doit faire appliquer le décret du 22 juillet 1985. Il est responsable de la désignation du gestionnaire, du suivi du fonctionnement de la réserve naturelle, de la bonne application de la réglementation, etc. Il est le référent administratif et juridique de la réserve. Toutefois, le Préfet a un rôle extérieur à la réserve. En tant que garant de l'intérêt général, il s'assure de la « *bonne application* » des dispositions légales liées à la réserve. Il intervient ponctuellement dans le cadre du décret 85-787 pour autoriser telle ou telle opération, comme les autorisations de régulation du sanglier, se référant à l'article 4 du décret.

b) Rôle du comité consultatif de la Réserve naturelle de Chérine

Le comité consultatif ou comité de gestion de la réserve est présidé par le Préfet ou son représentant et est constitué des représentants :

> « - de la commune de Saint-Michel-en-Brenne ;
> - des autres collectivités locales, du propriétaire, des usagers et de l'organisme gestionnaire de la réserve ;
> - des administrations et établissements publics intéressés ;
> - des associations de protection de la nature et des personnalités scientifiques qualifiées » (Art. 19 du décret de 1985)

Le rôle du comité consultatif est défini par l'article 20 du décret de création de la réserve. Il a pour fonction d'émettre un avis sur le fonctionnement de la réserve et de contrôler sa gestion. Il a aussi un rôle lié à la connaissance puisqu'il peut « *procéder à des études scientifiques et solliciter ou recueillir tout avis de nature à assurer la conservation, la protection ou l'amélioration du milieu naturel de la réserve* » (Art. 20 du décret 85-787)

Plus concrètement, le comité consultatif a été amené à émettre un avis lors du conventionnement de l'organisme gestionnaire en 1985 puis en 1999. Il examine en particulier : le plan de gestion ; les rapports annuels d'activités, les comptes financiers et les budgets prévisionnels ainsi que toutes les questions touchant à la réserve qui lui sont soumises par le Préfet.

c) Convention fixant les modalités de gestion de la Réserve naturelle de Chérine

Une convention signée le 8 novembre 1985 par le Préfet de l'Indre, après avis du Comité consultatif de la réserve, désigna l'« *Association pour la gestion de la Réserve naturelle de Chérine* » comme gestionnaire de la réserve. Une nouvelle convention fut signée le 22 décembre 1999 confirmant cette nomination.

La désignation du gestionnaire de la réserve s'est faite par « *contrat* », cependant, elle a une portée légale qui donne à l'association une légitimité, tant en terme d'application de la réglementation sur la réserve que dans la conservation ou le suivi scientifique sur la réserve.

L'article 1er de la convention en vigueur fixe la nature des missions confiées à l'association. « *Le gestionnaire est chargé d'assurer (…) la conservation du patrimoine naturel de la réserve* » (Convention du 20 décembre 1999). Cette mission se fait dans le cadre défini par la réglementation, sous contrôle du préfet et en tenant compte des avis du comité consultatif de la réserve.

Dans le cadre de cette mission de conservation du patrimoine naturel, la convention établit les engagements en matière de gestion de l'association de la Réserve naturelle de Chérine. Elle doit concevoir le plan de gestion et l'appliquer une fois approuvé.

Dans le cadre de la convention, elle assure ainsi : le « *gardiennage et la surveillance* » de la réserve, la « *protection et l'entretien du milieu naturel* », le suivi de la faune et de la flore, l'accueil et la sensibilisation du public, l'élaboration d'un « *rapport d'activité annuel* », etc.

D'autre part, la convention fixe les modalités de financement des activités de l'association, mais aussi le recrutement et la formation du personnel.

d) L'Association pour la gestion de la Réserve naturelle de Chérine

Les statuts de cette association loi 1901 ont été déclarés à la Sous-Préfecture du Blanc le 8 novembre 1985, dans l'objectif de proposer une structure de gestion pour la réserve naturelle nouvellement créée. C'est une organisation *ad hoc* pour la gestion de la réserve, comme sa désignation l'indique. Cependant, ses statuts lui donnent un objet plus large que le périmètre de la réserve en l'étendant aux alentours de celle-ci.

> « Cette association a pour but d'assurer la gestion de la réserve naturelle de Chérine et de son environnement » (Article 2 des Statuts de l'Association pour la gestion de la Réserve naturelle de Chérine)

Avec l'arrêté préfectoral du 27 mai 1992 portant agrément au titre de l'article 40 de la loi du 10 juillet 1976, l'Association voit sa capacité d'ester en justice renforcée en matière de préjudice à l'environnement. Depuis sa désignation en tant que gestionnaire de la réserve, elle est l'acteur central sur ce territoire.

3.3 - De la propriété de la réserve : convention de gestion et de mise à disposition de la Réserve naturelle

Les terrains de la Réserve Naturelle de Chérine sont la propriété du Département de l'Indre. L'Association pour la gestion de la Réserve Naturelle de Chérine gère ces terrains en tant que gestionnaire désigné. Le Département, afin de renforcer les capacités d'agir de l'Association sur les propriétés incluses dans la réserve, a souhaité établir une convention. La « *Convention pour la gestion et la mise à disposition de la Réserve Naturelle de Chérine à Saint-Michel-en-Brenne* » a ainsi été signée entre le Conseil Général de l'Indre et l'Association pour la Gestion de la Réserve Naturelle de Chérine le 15 octobre 1997. Cette convention fixe les obligations des parties.

Par cette convention, le Département de l'Indre « *met gratuitement à disposition de l'Association* » (Art.2 de la Convention) les propriétés incluses dans la Réserve naturelle de

Chérine et permet leur utilisation « *afin qu'elle puisse notamment étudier et promouvoir le site* » (Art.3). En contre partie, l'« *Association s'engage à jouir en bon père de famille de la propriété départementale* » (Art.5) et à l'entretenir elle et ses équipements (Art.6).

Cette convention permet à l'association de gestion de la Réserve la réalisation de ses missions dans le cadre du décret de création et de la convention de gestion qui la désigne comme « gestionnaire ». Cette convention *in fine* correspond à un transfert temporaire de l'usage et de la jouissance du bien encadré par les prescriptions liées à la mission de la Réserve.

Cependant, l'article 8 de cette convention précise que l'« Association ne pourra céder à qui que ce soit les droits résultants de la présente convention, elle ne pourra notamment pas sous-louer tout ou partie de la propriété mise à disposition. ». Ce qui signifie qu'elle ne peut contractualiser de baux.

3.4 - Articulation entre la protection de la nature et la planification urbaine

Le Plan d'Occupation du Sol de la Commune de Saint-Michel-en-Brenne inclut totalement la Réserve dans ses dispositions juridiques. Depuis son adoption, il a fait l'objet d'un certain nombre de modifications et d'ajustements. La Réserve se trouve dans la zone ND du P.O.S de Saint-Michel-en-Brenne. Cette zone correspond à « *une zone naturelle faiblement équipée qu'il convient de protéger en raison de la qualité des sites et de la valeur des éléments naturels qui la composent. Elle correspond à des secteurs de brandes, de forêts ou étangs typiques des paysages de Brenne ainsi qu'à la vallée de la Claise* » (Titre III de la partie Règlement P.O.S de Saint-Michel-en-Brenne, Juin 1999 et Août 2006)

Cependant, à l'intérieur de la zone ND, le périmètre de la Réserve Naturelle fait l'objet d'un règlement particulier : le secteur NDb, « *correspondant au périmètre de la Réserve de Chérine* ».

Par ailleurs, un autre secteur de la zone ND, le secteur NDc, fait l'objet de dispositions particulières et correspond à l'emprise des parcelles du WWF et du Département qui abritent la Maison de la Nature et de la Réserve et l'étang Cistude.

> « Un secteur NDc où sont admis tous modes d'utilisation et d'occupation des sols nécessaires aux besoins et aux activités de la « Réserve de Chérine et de la Maison de la Réserve et de la Nature » dans le cadre de la Politique de mise en valeur du PNR de la Brenne. » (Titre III de la partie Règlement P.O.S de Saint-Michel-en-Brenne, Juin 1999 et Août 2006)

Le régime juridique lié au P.O.S en ce qui concerne ce secteur se décline à partir des prescriptions de la zone ND. Des dispositions particulières sont appliquées aux deux secteurs (NDb et NDc).

a) Types d'occupation du sol admis

L'article ND1 fixe les types d'occupation ou utilisation des sols admis, ceux-ci étant toutefois, soumis à autorisation préalable. Dans l'ensemble de la zone ND il est, notamment admis « *les constructions et installations nécessaires à l'observation des milieux naturels, réalisées dans le cadre des actions (scientifiques, pédagogiques, touristiques) de mise en valeur du PNR, tels que sites d'observation, observatoires…, ainsi que les éléments d'infrastructures s'y rapportant.* ». Ainsi, d'une manière générale et outre les constructions liées aux activités agricoles ou piscicoles et les restaurations des bâtiments existants, le P.O.S admet, dans cette zone naturelle, la construction d'observatoires en articulation avec l'existence du PNR de la Brenne. Ces constructions concerneraient d'autres étangs de la commune de Saint-Michel-en-Brenne que ceux de la Réserve naturelle (NDb). Dans le périmètre de la réserve naturelle, tous les modes d'occupation du sol sont donc interdits sauf ceux liés à l'application du décret de création de la réserve. Les dispositions en la matière sont donc celles du décret annexé au P.O.S.

> « Dans le secteur NDb correspondant à la Réserve Naturelle de Chérine sont interdits tous les modes d'occupation des sols exceptés ceux nécessaires au fonctionnement et à la gestion de ladite réserve créée par Décret Ministériel du 22 Juillet 1985. » (Art. ND1 du P.O.S de Saint-Michel-en-Brenne d'août 2006)

Si le régime est plus restrictif pour le périmètre de la Réserve, en ce qui concerne le secteur de la Maison de la Nature des types d'occupation supplémentaires sont admis : comme les « *constructions et installations réalisées dans le cadre de la politique de mise en valeur du PNR de la BRENNE, nécessaires au fonctionnement, aux besoins et aux activités de la Réserve de Chérine et de la « Maison de la Réserve et de la Nature » (bureaux, bâtiments techniques, annexes, …) ou liées à l'accueil du public (parking, salles d'exposition, …).* » Cette disposition a notamment présidé à la construction de la Maison de la Réserve Naturelle en 2002. On peut aussi noter l'admission de la construction d'un logement nécessaire au fonctionnement et d'aires de stationnement.

b) Types d'occupation du sol interdits

L'article ND2 du P.O.S. interdit certains modes d'occupation ou d'utilisation des sols interdits qui ne sont pas admis (articles ND1). Cette disposition relève du principe d'action qui établit que « *tout ce qui n'est pas autorisé est interdit* ». Cependant, des interdictions supplémentaires viennent renforcer les dispositions juridiques de la loi sur l'Eau de 1992, en ce qui concerne les étangs.

3.5 - La gestion de la Réserve naturelle

La gestion de la Réserve naturelle est en soit un usage spécifique des espaces naturels. Il s'agit de faire des opérations sur les milieux naturels de manière à « assurer la conservation de la nature ». Ces pratiques sont définies dans le plan de gestion.

3.5.1 - Le Plan de gestion : un outil de pilotage de la protection

La mise en place d'un plan de gestion écologique concernant les réserves naturelles est fortement encouragée depuis les années 1990. En effet, la parution en 1991 du premier guide méthodologique des plans de gestion des réserves naturelles concluait cinq années de réflexion de la Commission scientifique de la Conférence permanente des réserves naturelles et d'expérimentations au sein de 10 réserves naturelles nationales et d'une réserve naturelle volontaire (CPRN, 1991). Ces premières réflexions se sont inspirées de travaux similaires menés au Royaume-Uni dans les années 1980 sur les « *management plans* » des espaces protégés (Wood, 1983 et Nature Conservancy Council, 1988 *cité par* Bioret, 2003), « *ce travail avait comme objectif de transposer et d'adapter cette démarche au contexte des réserves naturelles et des autres espaces protégés français*. » (Bioret, 2003)

Quatre ans plus tard, la « *nécessité que chaque réserve naturelle soit dotée d'un plan de gestion écologique* » apparaît au niveau de la politique de protection de la nature avec la Circulaire n°95-47 du 28 mars 1995 « *relative aux plans de gestion écologique des réserves naturelles* » éditée par le ministère chargé de l'Environnement. Cette circulaire organise la procédure d'élaboration et de validation des plans de gestion. Le guide méthodologique a fait l'objet d'une actualisation en 1996. En 2003, si certaines réserves en étaient à leur second voire à leur troisième plan de gestion, seulement 73 des 150 réserves naturelles nationales étaient dotées d'un plan de gestion agréé (Bioret, 2003).

a) Un plan de gestion pour qui et pour quoi ?

L'objectif des plans de gestion écologique est de raisonner la gestion de la réserve par objectifs et de planifier dans le temps les diverses actions s'y rapportant.

Le plan de gestion est un outil destiné en priorité au gestionnaire désigné des réserves naturelles. C'est un document qui lui permet d'avoir « *un " tableau de bord " de la réserve sur lequel, pour chaque objectif de gestion, les opérations sont planifiées dans l'espace et dans le temps pour une durée de cinq années.* » (Bioret, 2003)

Le plan de gestion est aussi un outil de négociation et de légitimation de l'action du gestionnaire désigné : notamment dans la justification et la négociation des budgets de la réserve avec la

DIREN et devant le comité consultatif ; ou encore dans l'évaluation de la gestion de la réserve par la Direction de la Nature et des Paysages (DNP) du ministère de l'Environnement ; dans le positionnement par rapport aux partenariats scientifiques ; dans les négociations avec les acteurs locaux sur les problèmes extérieurs pouvant affecter la fonctionnalité de la réserve (pollution de l'eau, etc.) ; dans le positionnement de la réserve en matière d'aménagement du territoire à l'échelle locale ; dans la justification des choix de définition des objectifs et des opérations de gestion et de suivi. (Bioret, 2003)

Les orientations de gestion du plan s'appuient sur l'état des connaissances du site ; l'acquisition d'informations se rapportant à la Réserve est donc stratégique pour garantir la légitimité du document et son efficacité. De nombreuses études, observations et inventaires sont donc nécessaires à sa rédaction, ainsi qu'une bonne gestion de l'information. Le plan de gestion s'appuie sur les données existantes, mais il est aussi porteur d'objectifs d'acquisition de nouvelles connaissances afin d'améliorer la conservation du site.

b) Une procédure centralisée pour la validation du plan de gestion

La rédaction du plan de gestion est suivie de son examen et de sa validation par le comité consultatif de la réserve. Dans le cas du premier plan de gestion d'une réserve, un examen par le Conseil National de Protection de la Nature (CNPN) est réalisé à partir d'un dossier soumis par la DNP à partir des éléments fournis par la DIREN compétente. Un rapporteur désigné examine le plan de gestion, réalise une visite de la réserve (parfois accompagné d'un représentant de la DNP), et rencontre le gestionnaire et la DIREN. Les conclusions du rapporteur et le plan de gestion sont ensuite examinés en séance par le comité permanent qui formule un avis critique, assorti de recommandations. Quant aux plans de gestion suivant, ils seront examinés seulement par le comité consultatif de la réserve, sauf en cas de modifications des objectifs ou de travaux susceptibles d'engendrer des modifications de l'état de la réserve (Bioret, 2003).

c) Un plan de gestion écologique pour la Réserve naturelle de Chérine

La Réserve naturelle connaît actuellement son second plan de gestion. Ce document fut réalisé suite à la commande de la DIREN du 01/12/2003 par un Consultant extérieur en lien avec le directeur de la Réserve et son équipe.

Ce second plan de gestion prévu pour la période 2005-2014 fait suite à l'évaluation du premier plan de gestion de la période 1997-2004. Cette évaluation a servi de base à la requalification des objectifs et des opérations programmées. Le nouveau plan fut validé par le comité consultatif de la réserve le 24 novembre 2004, à Mézières en Brenne. Il couvre une période relativement longue de dix ans : deux ans de plus que les huit ans du premier et cinq ans par rapport à la durée classique admise pour ce type de document.

d) Architecture du programme d'action et articulation avec les bilans annuels d'activités

Le plan de gestion 2005-2014 est organisé en tableaux de programmation. Le but de cette organisation en « tableau de bord » est de suivre la réalisation des opérations en lien avec les objectifs.

Le premier tableau regroupe les objectifs et les opérations qui y sont liés. Ces objectifs et opérations sont regroupés en quatre thématiques distinctes : (1) respect de la réglementation ; (2) conservation des habitats, des espèces et des paysages ; (3) programme d'études, expertises, suivis généraux ; (4) accueil du public. Ce tableau suit une arborescence logique qui décline les thématiques en enjeu, puis en objectifs à long terme, eux-mêmes déclinés en objectifs du Plan puis en opérations (Figure 47).

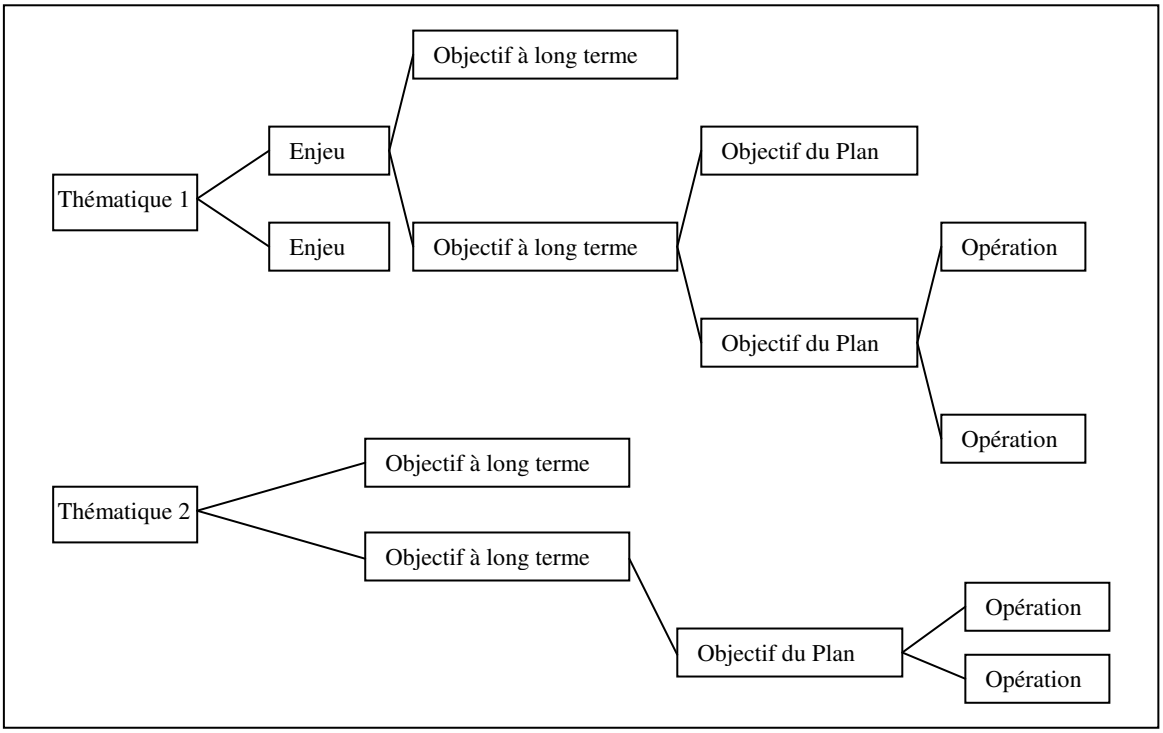


Figure 47 : Arborescence (Arbre d'objectifs) du plan de gestion 2005-2014 de la RN de Chérine

Les tableaux suivants reprennent les opérations définies dans le premier tableau pour les programmer dans le temps, année par année de 2005 à 2014. L'exécution du programme est évaluée *in-itinere* par le rapport annuel d'activités de la réserve. Le plan de gestion 2005-2014 fera l'objet d'une évaluation *ex-post* à partir de 2014, celle-ci est programmée dans le plan de gestion.

Le plan de gestion permet notamment la planification des interventions sur les milieux naturels. Ainsi, le plan de gestion défini les pratiques de manière à remplir l'objectif de conservation des écosystèmes.

3.5.2 - Les opérations de gestion menées sur la réserve

a) La gestion du « laisser faire la nature » pour les bois humides

La question d'intervenir ou non par des opérations de gestion s'est posée sur la Réserve naturelle de Chérine. Si la majorité des milieux porteurs de biodiversité est directement liée à l'intervention humaine sur la Réserve naturelle (landes, prairies, étangs, etc.), il n'en va pas de même de tous les milieux. En effet, dans le périmètre de la réserve naturelle de Chérine, il y a une série de surfaces boisées. Dans l'une d'elle, le bois de Las, il a été fait le choix de ne pas intervenir, de « laisser faire la nature ».

> « La meilleur modalité de gestion consiste parfois à ne rien faire. Dans la Réserve de Chérine, cette option a été retenue pour le bois de Las, où des dépressions et anciennes marnières, exploitées au siècle dernier, abritent aujourd'hui des tourbières qui évoluent naturellement. »[176]

b) Gestion des étangs au sein de la réserve naturelle

Lors de son classement en Réserve naturelle, le site de Chérine ne comprenait qu'un seul étang - l'étang Rigot - caractérisé par sa vaste roselière, abri privilégié de nombreux oiseaux nicheurs. Cette roselière fut l'un des motifs de classement.

Créer la nature : aménagement de nouveaux étangs

L'étang Rigot, du fait de son importante végétation, n'est pas propice à l'accueil de certaines espèces animales et végétales. La nécessité d'accueillir ces espèces caractéristiques de Brenne est apparue lors du classement en Réserve naturelle. C'est pour ce motif que furent créés en 1987 trois étangs supplémentaires sur une prairie (*Cf.* figure 48) : Etang des Essarts, Etang des Guifettes et Petit Etang (regroupé souvent sous le vocable : Etangs neufs).

[176] Réserve Naturelle de Chérine, Actions Prioritaires pour la protection de la nature, juin 2001, page 5

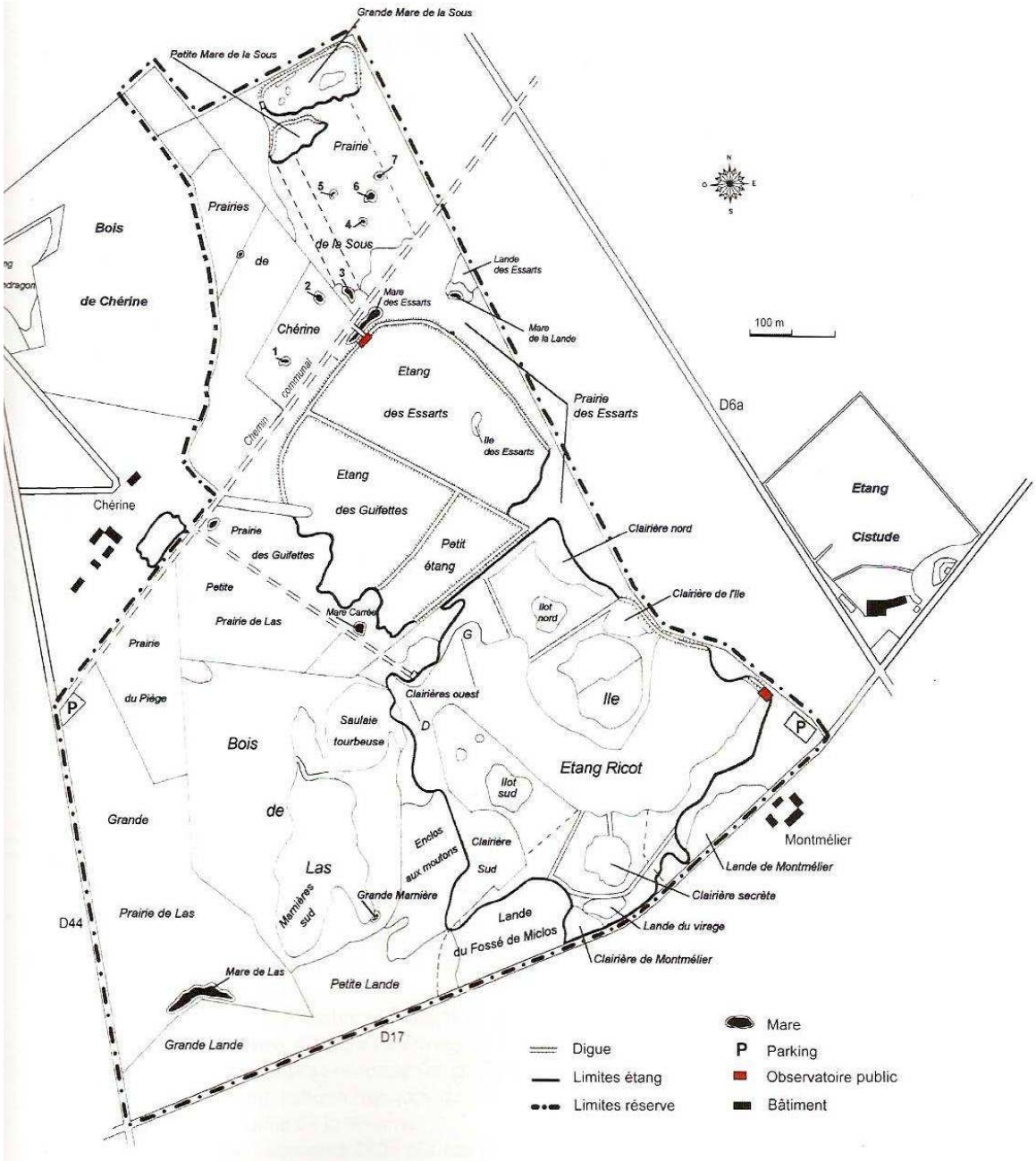


Figure 48 : Toponymie de la Réserve Naturelle de Chérine (source : RN de Chérine)

De la même manière, lors de l'achat du site de la Maison de la Nature, il y avait deux étangs séparés par une digue. Le choix a été fait de détruire cette digue et de réunir les deux étangs (*Cf. infra*).

Gestion traditionnelle des étangs : une pisciculture extensive favorable à la diversité biologique

Les étangs de la réserve font l'objet d'une gestion piscicole. Ils sont empoissonnés, vidangés et pêchés de manière traditionnelle et extensive (pas d'engrais, de traitements et de nourriture artificielle), ce qui à le double intérêt de procurer un revenu annexe à la Réserve et de profiter aux

oiseaux piscivores. Cependant, ces étangs sont régulièrement non pêchés ou mis en *assec* (*Cf.* tableau 20). En effet, la pisciculture pratiquée sur la Réserve naturelle de Chérine est « *extrêmement extensive* » : quantité de poissons mis à l'hectare réduite, choix des espèces diversifié, rythme de pêches adapté. La préférence va aux tanches, gardons, brochets et perches plutôt qu'aux carpes, celles-ci étant considérées comme trop fouisseuses donc nuisibles à la qualité de l'eau.

Tableau 20 : Gestion des étangs sur les années 2003, 2004 et 2005 (source Réserve Naturelle)

		Ricot	Essarts	Petit Etang	Guifettes	Cistude
2003	Pêche	■	■			■
	Rempoissonnement	■			■	■
	Assec		■			■
2004	Pêche	■		■	■	■
	Rempoissonnement			■	■	■
	Assec			■		■
2005	Pêche		■			■
	Rempoissonnement				■	■
	Assec			■		■

La pisciculture est pratiquée sur les grands étangs (Ricot, Cistude) de manière plus intense, avec une pêche généralement annuelle et un ré-empoissonnement plus régulier. Sur les étangs plus petits (Essarts, Petit Etang et Guifette), les pêches sont moins fréquentes : généralement tous les deux ans. Des *assecs* réguliers, environ tous les sept ans, sont pratiqués sur tous les étangs et permettent les travaux d'entretien et de gestion, et plus récemment la gestion des espaces invasives, tel le poisson chat.

Protéger et aménager la grande roselière de l'étang Ricot : exemples du Butor, du Blongois et du Héron

La grande roselière de l'étang Ricot constitue un refuge et un habitat stratégique pour ces trois espèces de hérons, notamment pour leur nidification. La réserve naturelle, dans une démarche de protection de cet habitat, a engagé une opération régulière de maintien de la roselière, renforcée par un programme *Life*[177] pour le Butor étoilé. En effet, le programme national *Life* de restauration et de gestion des habitats du Butor étoilé a permis à l'association de gestion de la Réserve de Chérine de financer un certain nombre d'opérations comme le suivi des individus.

[177] Programmes de conservation de la nature aidés par des fonds européens.

c) Gestion des landes et prairies au sein de la réserve naturelle

Depuis la création de la Réserve, plusieurs troupeaux maintiennent les paysages ouverts.

> « Pour la Réserve de Chérine, la nécessité d'entretenir des milieux est apparue dès sa création en 1985. Cette préoccupation, doublée de la volonté d'assurer une continuité des modes de gestion traditionnels, a conduit les gestionnaires du lieu à privilégier le pâturage extensif des races dites rustiques »[178]

A partir de 1986 et jusqu'en 2007, le pâturage faisait l'objet d'une gestion interne à la Réserve Naturelle. Celle-ci menait un « pâturage extensif » avec ses propres troupeaux composés de races rustiques et adaptées au milieu difficile et humide : Brebis de race « Solognot », Vaches de race « Casta » ou « Aure-St Girons » (originaires d'Ariège) et chevaux « Camarguais » (*Cf.* figure 49). Ce mode de gestion se faisait en dehors des schémas de production agricole, le cheptel était géré dans le but d'entretenir les terrains de la réserve.

Intérêt du pâturage extensif pour la gestion de la réserve naturelle

Au sein de la Réserve, le pâturage extensif est appréhendé comme facteur de diversité biologique et mode de gestion des espaces naturels.[179]

> « Le pâturage extensif pratiqué sur les prairies, les landes, les fourrés et les rives d'étangs permet d'éviter l'embroussaillement et d'entretenir une mosaïque d'habitats propices à la diversification des plantes, des insectes ou des oiseaux »[180]

Figure 49 : Troupeau de vache Casta et de chevaux Camarguais de la Réserve Naturelle de Chérine (source : Bonnefond)

[178] Réserve Naturelle de Chérine, L'expérience de dix ans de pâturage, octobre 2000, page 5
[179] Réserve Naturelle de Chérine, L'expérience de dix ans de pâturage, octobre 2000, page 5
[180] Réserve Naturelle de Chérine, une nature d'exception, avril 2006, page 9

Le pâturage par troupeau rustique présente l'intérêt pour la Réserve naturelle d'être « *un outil de gestion efficace et peu coûteux* »[181] qui montre ses résultats en termes de diversité de la flore que de la faune.

Choix du cheptel, la rusticité et l'intérêt pour la biodiversité

Le choix des espèces et de la race est stratégique dans le cadre de cette gestion pastorale. « *Le choix des espèces a été déterminant pour l'obtention d'un maximum d'efficacité.* » En effet, il faut des races suffisamment rustiques pour entraîner le minimum d'opération de soins sur les troupeaux afin de limiter la présence humaine et donc le dérangement de la faune sauvage. D'autre part, ces herbivores se nourrissent de la végétation présente de manière sélective et avec peu d'apport complémentaire, ce qui permet « *la diversification des plantes : le choix des plantes consommées varie en fonction de la race, du sexe de l'animal, de son âge et de son milieu d'origine.* »[182]

Les vaches « *Castas* », originaires de la vallée de d'Aure et de Sain-Gurons dans les Pyrénées, présentent l'intérêt de pouvoir être mises en pâture toute l'année, d'être suffisamment légères pour ne pas déformer profondément les sols souples et d'assurer une reproduction complètement naturelle. Ces qualités font d'elle une race complètement adaptée au pâturage extensif dans le cadre de l'entretien des espaces naturels et spécialement des zones humides. Enfin, c'est une race qui montre un appétit certain pour les ligneux au même titre que les moutons « solognots ».

> « Utilisée pour l'entretien des milieux humides difficiles (marais, étangs), la vache Casta a fait la preuve de sa faculté d'adaptation ainsi que sa grande rusticité » [183]

Le Cheval Camarguais est originaire du Delta du Rhône où il vit en liberté toute l'année, sans ferrage ni soins particuliers. L'ensemble du cycle saillie-gestation-poulinage s'effectue lui aussi en liberté. « *Ce mode d'élevage lui confère une rusticité sans égale en France. C'est le cheval le plus utilisé dans les réserves naturelles, notamment en milieux humides* »[184].

Au-delà des caractéristiques de ces races, il y a une complémentarité dans l'alimentation entre les chevaux et les vaches. Si les vaches broutent de manière « *homogène et méthodique* », les chevaux quant à eux laissent des zones non pâturées, nommées « *refus* » particulièrement propices à une certaine faune. Enfin, outre l'impact des modes d'alimentation, il existe différents effets mécaniques de la présence en pâture de ces animaux, ce qui induit « à *échelle réduite, une étonnante diversification des milieux naturels* »[185].

---

[181] Réserve Naturelle de Chérine, L'expérience de dix ans de pâturage, octobre 2000, page 6
[182] Réserve Naturelle de Chérine, L'expérience de dix ans de pâturage, octobre 2000, page 7
[183] *Ibid.*
[184] *Ibid.*
[185] *Ibid.*

Expérience de la restauration et entretien des landes par le pâturage

Afin de restaurer les landes sur le site de la réserve, « *dont l'intérêt biologique s'était dégradé avec l'abandon des pratiques d'entretien traditionnelles* »[186], une alternative au brûlage systématique des landes anciennes mobilisant les animaux domestiques du Cheptel de la Réserve a été mise en place.

Dans un premier temps, les landes à bruyères, âgées parfois d'une trentaine d'années, ont fait l'objet d'une coupe et ont été brûlées sur place. A la suite de ces travaux et de la pose de clôtures, le pâturage par les moutons solognots et les vaches *castas* a permis de contenir la végétation. Quand les espèces ligneuses deviennent trop importantes pour qu'elles soient pâturées, un passage de gyrobroyeur est effectué afin d'éliminer l'excès de végétation.

Cependant, la pression de pâturage extrêmement faible reste insuffisante pour lutter contre l'extension dynamique de la brande et doit être complétée par des actions mécaniques ponctuelles.

Les parcours de pâturage

La réserve est découpée en plusieurs parcours qui sont accessibles selon les besoins et les périodes.

Tableau 21 : Occupation des secteurs pâturés par les troupeaux en 2005 (source Réserve Naturelle)

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Prairie de Chérine												
Prairie de la Sous												
Prairie des Etangs neufs												
Petite prairie de Las												
Prairie de Las												
Grande Prairie de Las												
Lande du Fossé de Miclos												
Clairière de Montmélier												
Clairière oust de Ricot												

Troupeau n°1 de vaches Castas — Troupeau n°2 de vaches Castas — Troupeau de Camarguais

Jusqu'en 2007, le cheptel de la Réserve était réparti en plusieurs troupeaux : un troupeau de mouton, un troupeau d'équins, deux troupeaux de bovins et mixte. Ces troupeaux étaient positionnés dans les différentes prairies et landes au cours de l'année, afin d'assurer une pression de pâturage limitée (*Cf.* Figure 48 et Tableau22).

[186] Réserve Naturelle de Chérine, Actions Prioritaires pour la protection de la nature, juin 2001, page 5

d) Transfert de l'usage de pâturage à un exploitant agricole

Depuis mai 2007, l'exploitation agricole des parcelles de pâturage de Chérine est transférée à un agriculteur. Ce transfert fut motivé par la volonté du directeur et du président de la réserve de soutenir le maintien de l'agriculture et l'installation de jeunes agriculteurs,

Ce transfert a pris la forme d'un « *bail à cheptel simple* » et d'une « *convention pluriannuelle de pâturage* » entre l'Association de Gestion de la Réserve Naturelle de Chérine et l'exploitant agricole d'une durée de cinq ans. L'agriculteur reprend ainsi le cheptel bovin et les pâtures. Bien que n'étant pas le propriétaire des terrains, la Réserve Naturelle de Chérine grâce à une convention de mise à disposition a le droit de passer ce type de contrat. L'Association de Gestion de la Réserve Naturelle de Chérine acquiert ainsi par cette convention la capacité juridique de passer des contrats sur le « fond » du département de l'Indre.

Le bail à cheptel

Le Bail à cheptel concerne le troupeau de bovins de race « *Casta* ». Le bail à cheptel est régi par les articles 1800 à 1831 du code civil. Un cheptel de 6 individus dont un tourillon est ainsi mis à disposition de l'agriculteur, celui-ci devant prendre soin du troupeau tout en l'exploitant.

> « Le bail à cheptel est un contrat par lequel l'une des parties donne à l'autre un fonds de bétail pour le garder, le nourrir et le soigner, sous les conditions convenues entre elles. » (Article 1800 du Code Civil)

Convention pluriannuelle de pâturage

La convention pluriannuelle concerne les pâturages présents dans la réserve (*Cf.* Figure 48). Cette convention correspond à un contrat de louage des pâturages de la réserve à l'agriculteur. Ce type de contrat est particulier. La Brenne est une région désignée (par arrêté préfectoral) au titre de l'article 1er de la loi n°72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale, ce qui permet la signature de conventions pluriannuelles de pâturage (article L. 481-1 du code rural). Ce type de bail rural permet au propriétaire de ne pas entrer dans les contraintes du « statut du fermage ». En effet, la convention pluriannuelle de pâturage est régie par les dispositions du code civil en matière de louage, et notamment en cas de résiliation (article 1774 et 1775 du code civil).

> « La présente convention n'étant pas soumise au statut du fermage, les parties déclarent se référer aux dispositions du code civil en matière de contrat de louage pour toutes les clauses et obligations qui ne seraient pas précisées dans la présente convention » (Art. 5 – Réglementation de la Convention de pâturage de Chérine)

Le choix de ce type de contrat permet à la Réserve Naturelle de garantir au maximum la « *bonne exploitation agricole* » de ses parcelles en accord avec les objectifs de conservation, d'autant que des clauses spécifiques ont été introduites dans le contrat.

> « (…) Le locataire devra respecter les principes de protection des milieux et des espèces sauvages, tels qu'énoncés dans le Plan de gestion de la Réserve en vigueur. » (Art. 4 – charges et conditions de la Convention de pâturage de Chérine)

En fait, ces clauses ou conditions sont un simple rappel des obligations imposées par le statut de Réserve. Les règles auxquelles se soumet le preneur sont liées *de facto* à la gestion de la réserve, au travers de son document référence, « *le plan de gestion* ». Le locataire verra donc les contraintes qui lui sont imposées évoluer avec le plan de gestion. Il est soumis aux exigences du plan de gestion actuel jusqu'en 2014.

Enfin, la Réserve peut modifier de manière limitée les surfaces pâturées. Cette close lui permet de garder un contrôle sur le pâturage afin d'ajuster cette activité en fonction des exigences de la conservation. Par exemple, elle peut faire cesser le pâturage sur une zone qui serait dégradée ou qui nécessiterait de ne pas être « perturbée ».

> « Le propriétaire (Association de gestion de la Réserve Naturelle de Chérine) se réserve le droit de modifier de façon modérée les surfaces soumises au pâturage pendant la durée de la convention. (…) » (Art. 4 – charges et conditions de la Convention de pâturage de Chérine)

3.6 - Isolement/intégration de la réserve : partenariat, zone périphérique et extension

Depuis quelques années, la réserve naturelle a entamé une phase d'extension et de désenclavement. Le plan de gestion 2005-2014 annonce plus ou moins clairement cet objectif dans le cadre du second enjeu de la « *Conservation des habitats, des espèces et des paysages* » :

> « Second enjeu : Favoriser la constitution, autour de la réserve, d'une entité écologique fonctionnelle, au double titre des richesses biologiques et des paysages de la Brenne. » (Plan de gestion de la Réserve Naturelle de Chérine, 2004 : 8)

Ce second enjeu correspond *in fine* à la mise en œuvre d'« *une zone périphérique* », c'est-à-dire d'une zone qui trouve sa justification par rapport à l'amélioration de la « f*onctionnalité écologique* » de la réserve et qui doit ainsi maintenir, voire améliorer l'« *état de conservation* » de la réserve.

a) Des partenariats, pour un désenclavement

La Réserve Naturelle est directement liée à deux associations de protection de la nature, la LPO et le WWF, dont elles partagent certaines ressources humaines[187]. Elle est aussi partie liée avec deux

[187] Le Directeur de l'association de gestion de la RN de Chérine est aussi Directeur de la LPO-Brenne et du WWF-Brenne.

autres associations : Indre Nature avec qui elle partage les locaux de la Maison de la Nature et le CPIE d'Azay-le-Ferron, avec qui elle élabore le programme d'animation nature en Brenne. Au-delà du « monde » naturaliste, la Réserve a aussi un partenariat formalisé fort avec le Département de l'Indre, la Région Centre et la DIREN Centre en ce qui concerne le financement de ses actions. Elle a aussi des relations formalisées avec le PNR de la Brenne sur la gestion, l'animation et l'accueil au niveau de la Maison de la Nature. Par ailleurs, la Réserve, la LPO et le WWF entretiennent des partenariats ponctuels et parfois plus entretenus avec les acteurs socio-économiques, principalement le Syndicat des exploitants piscicoles de la Brenne et la Fédération des chasseurs de l'Indre.

L'ensemble des relations que la Réserve Naturelle entretient avec les acteurs de Brenne contribue à élargir son territoire d'intervention et à sortir de la logique de la « sanctuarisation » qui pourrait être rattachée à cet instrument de protection de la nature. En effet, l'« essence première » d'une réserve naturelle est de protéger les milieux et les espèces comprises dans un périmètre contre les menaces des activités humaines. Dans la poursuite de cette logique, la RN cherche à étendre son périmètre d'une part et à créer les conditions nécessaires à la mise en place formelle d'une zone périphérique.

b) Pourquoi une zone périphérique ?

La mise en place d'une telle « zone périphérique » renvoie d'abord à une zone d'isolement de la réserve. Dans cette perspective, une zone périphérique a pour objet de créer une zone tampon entre le « *site protégé* » et les pressions extérieures qui dégraderaient sa qualité, à l'instar des « *zones périphériques* » des parcs nationaux (avant la loi parcs nationaux de 2006) ou des « *zones tampons* » mises en place autour de certains sites classés loi 1930. Dans le cas de la réserve naturelle de Chérine, cet objectif sous-jacent n'est toutefois pas mis en avant, démontrant la politique de cette Réserve naturelle de ne pas se focaliser sur son *site,* de s'ouvrir. La Réserve va plutôt se baser sur une autre approche, qui se fonde sur des arguments écologiques. Cette approche renvoie à la question du maintien des cycles biologiques et écologiques et par conséquent la circulation des espèces. « *La circulation des espèces ne se limitant pas à la superficie de la Réserve, il est logique de tenter d'assurer aux alentours de celle-ci des conditions optimales de conservation des habitats.* » (Réserve Naturelle de Chérine). Ainsi, la zone périphérique a pour vocation de limiter l'« *enclavement* » écologique de la réserve et ainsi d'« *assurer les conditions optimales de conservation des espèces* ». Dans le cas de la Réserve Naturelle de Chérine, cette dernière approche est liée à la gestion de l'eau. La dimension « *hydrologique* » de la structure en chaîne d'étangs[188] entraîne la « *dépendance de la réserve vis-à-vis des eaux amonts* » (*Cf.* figure 50), tant en termes de qualité que de quantité. En effet, la

[188] La structuration des étangs en chaînes est une des spécificités de la Brenne : les étangs d'amont se vident dans les étangs d'aval, par conséquent, il y a une dépendance des premiers par rapport à ces derniers. La gestion de l'étang amont détermine celle de l'étang aval.

quantité d'eau provenant de l'amont est déterminante pour les niveaux d'eau dans les étangs de la réserve et donc pour le maintien des espèces. La réserve cherche par rapport à ce constat à « *obtenir la gestion de l'eau* », à « *avoir la maîtrise de la circulation de l'eau* », afin de (1) « *favoriser au maximum la présence de certaines espèces d'oiseaux ou de plantes selon la période de l'année et selon la pluviométrie* » ; (2) de « *surveiller au mieux la circulation des espèces animales et végétales utilisant le réseau hydrologique pour se déplacer (la cistude d'Europe, mais aussi le poisson chat) ou se propager (l'hottonie des marais, mais aussi la jussie), afin, d'intervenir si nécessaire* » ; (3) d'assurer « *la coordination sur toute la chaîne pour les vidanges et les assecs* » (Réserve Naturelle de Chérine). Pour la réserve, la gestion de l'eau est donc un enjeu stratégique majeur qui justifie la mise en place d'une « *zone périphérique* ». Il faut par ailleurs souligner que l'aspect hydrologique est un argument de classement légitimé par la jurisprudence : « *Le classement dans la réserve naturelle de terrains situés en périphérie immédiate est nécessaire à la protection de bassins versants, constituant eux-mêmes l'objectif de la réserve, n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation* »[189]

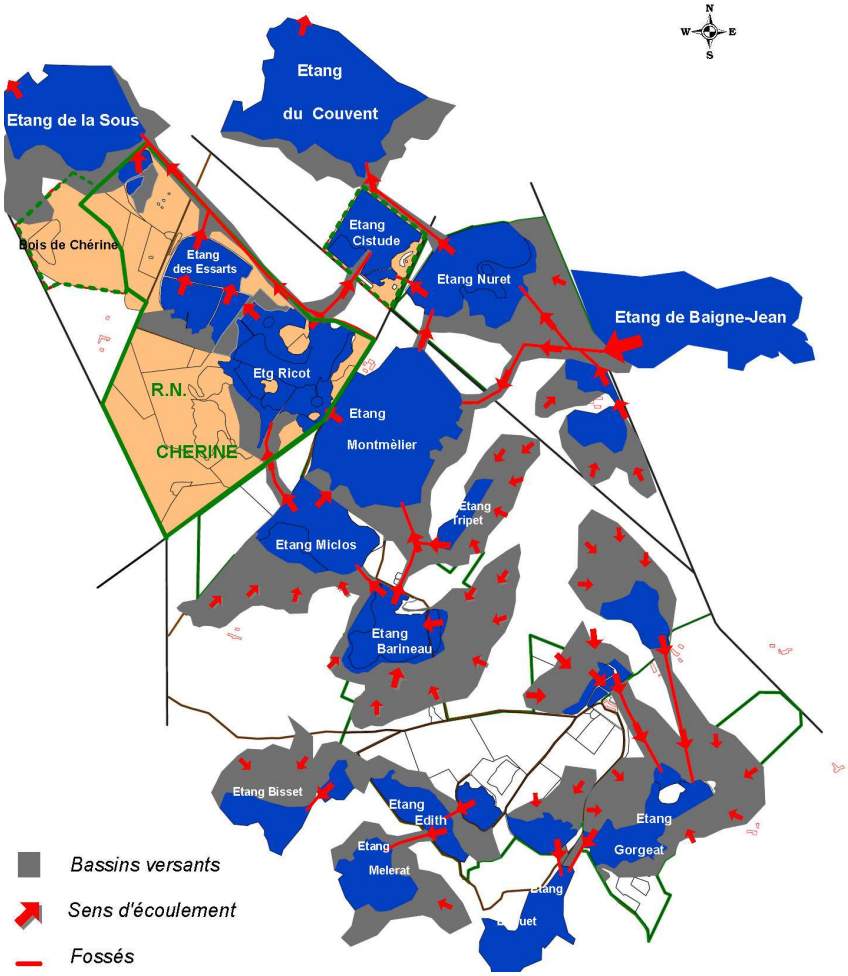


Figure 50 : Réseau hydrographique et zone périphérique (source : RN de Chérine)

[189] Conseil d'Etat, 24 février 2003, Sté SADCAR, req. n° 230263 : Envi. Août-sept 2003, p. 24 (*in* Code de l'Environnement Edition 2007, Dalloz, 2007 : 324)

Dans la perspective de la mise en place d'une zone périphérique, la Réserve Naturelle a opté pour deux stratégies : l'acquisition de parcelles par le département de l'Indre et la signature de convention avec les propriétaires riverains de la réserve.

c) Les conventions de partenariat avec les propriétaires riverains

Un ensemble de terrains, plus de 600ha en 2007 (Réserve Naturelle), à proximité de la réserve fait l'objet de conventions avec trois propriétaires privés, dont deux d'une même famille (*Cf.* Figure 51). Le conventionnement de terrains a commencé en 2000 entre l'association de gestion de la réserve naturelle et les propriétaires. Ces terrains viennent « *améliorer l'efficacité* » de la « *politique de préservation de la faune et de la flore* » de la réserve, du fait de sa superficie réduite (145ha). Les surfaces sous convention n'ont cessé d'augmenter depuis 2000.

Ces conventions portent sur l'utilisation des terres et des étangs, notamment concernant la chasse et la pisciculture. Elles sont le résultat d'une négociation entre la réserve et les propriétaires et usagers de ces terrains.

Ces conventions sont établies pour 5 ans et portent sur les points principaux suivants :

- La pisciculture et la gestion de l'eau
- le maintien des paysages ouverts par le pâturage
- les problématiques « sangliers » et « espèces envahissantes »
- les suivis scientifiques, inventaires et accueil du public

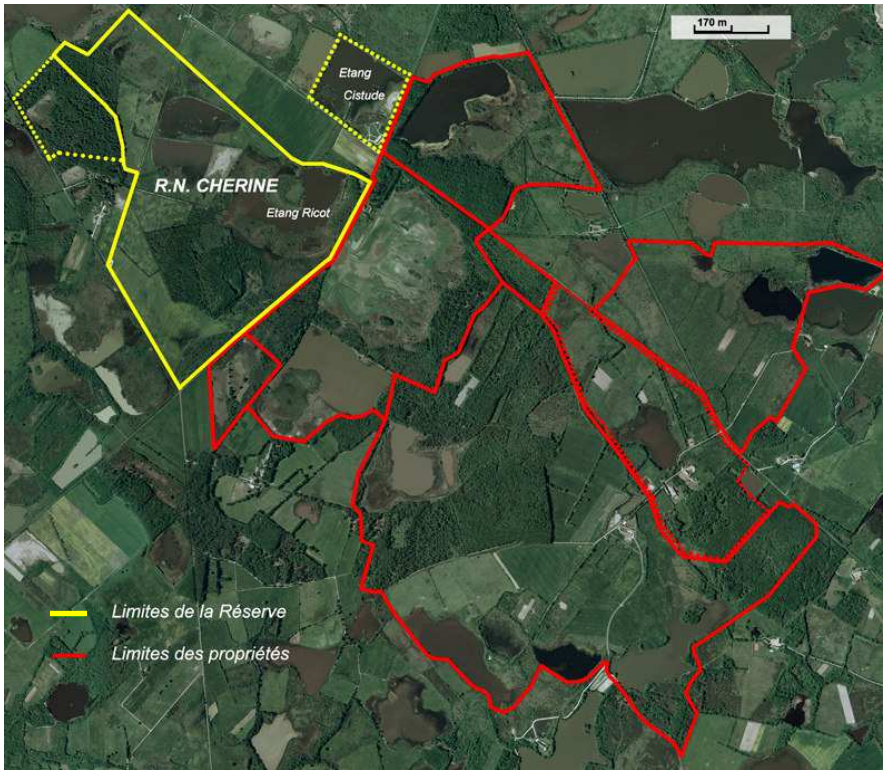


Figure 51 : Localisation des propriétés en convention (source : RN de Chérine)

Les conventions signées à partir de 2000 avec trois propriétaires comportent des engagements compensés et rémunérés. Ces conventions sont essentiellement financées par la DIREN. Cependant des fonds du WWF-France et plus récemment de la Fondation Nicolas Hulot permettent de compléter le financement des locations de droit d'usage et des indemnisations forfaitaires.

Le dispositif mis en place sur ces zones conventionnées se décline en engagements mutuels, location de droit d'usage (pisciculture et pâturage) et en compensation financière forfaitaire.

Ainsi, la réserve naturelle loue le droit de pêche sur 12 étangs afin de réaliser une pisciculture extensive sans intrant favorisant les espèces sur ces étangs tout en s'assurant du bon fonctionnement de la réserve vis-à-vis de l'extérieur. La réserve fait également réaliser un pâturage extensif des secteurs de landes et queues d'étangs et des prairies par les chevaux tarpan et des moutons *solognaux* de la LPO. Sur quelques terres (environ 70 ha), la réserve a engagé une contractualisation plus particulière, dit partenariat des Rondières. Il s'agit de faire pâturer le troupeau de bovins d'un agriculteur sur de vielles friches après avoir réalisé des travaux de débroussaillement. En ce qui concerne la Chasse, les propriétaires s'engagent à des actions de chasse modérées.

d) L'étang Cistude et la Maison de la Nature

A partir de juin 2002, suite aux achats de deux étangs par le Conseil Général et le WWF fut réalisé série de travaux. Les deux étangs furent réunit en un seul : l'étang Cistude. La Maison de la Nature et de la Réserve fut ensuite construite.

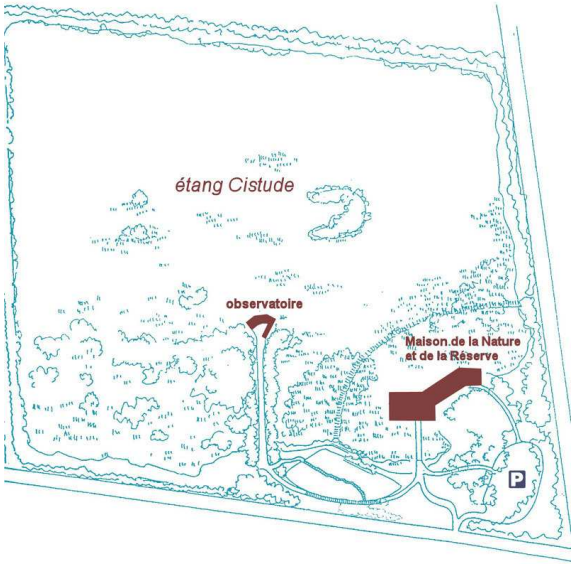


Figure 52 : Plan de situation de l'Etang de Cistude et de la maison de la Nature et de la Réserve (source RN Chérine)

Propriété conjointe du département de l'Indre et du WWF-France, cet étang ne présentait, avant son acquisition en 1998, qu'un faible intérêt naturaliste, tant faunistique que floristique. Il fallut donc engagé des travaux de « renaturation ». Deux ans de travaux de réaménagement écologique ont transformé ces deux étangs en un seul, dont les caractéristiques ont été étudiées pour fournir une qualité paysagère et un habitat propice à la flore et à la faune. « *Rapidement, les plantes, les insectes, les amphibiens et les reptiles, ainsi que les oiseaux ont colonisé l'étang*. »

La Maison de la Nature et de la Réserve a été conçue en vu de son intégration paysagère. Elle constitue un point d'informations et de sensibilisation sur la nature, la faune et la flore de Brenne. Elle accueille aussi une librairie, un espace d'expositions temporaires et permanentes et des bureaux pour le personnel de la réserve et des associations naturalistes présentes en Brenne (LPO, WWF et Indre Nature). Ce site a été conçu pour l'accueil du public : parking aménagé, cheminement, un observatoire.

e) Zone de préemption du département et projet d'extension de la Réserve naturelle de Chérine

Le Département de l'Indre a choisi de concentrer une patrie importante du budget de sa politique Espace Naturel Sensible (ENS) sur la réserve. Pour cela, il a mis en place une zone de préemption autour de la réserve (*Cf.* Figure53) qui lui permet d'acquérir par priorité les terrains mis en vente à l'intérieur de ce périmètre. Au fur et à mesure des opportunités, les terrains environnant seront acquis et mis à disposition de la Réserve. Ce fut le cas récemment, en 2007, avec l'acquisition d'un ensemble de propriétés à la limite nord de la réserve (Etang de la Sous).

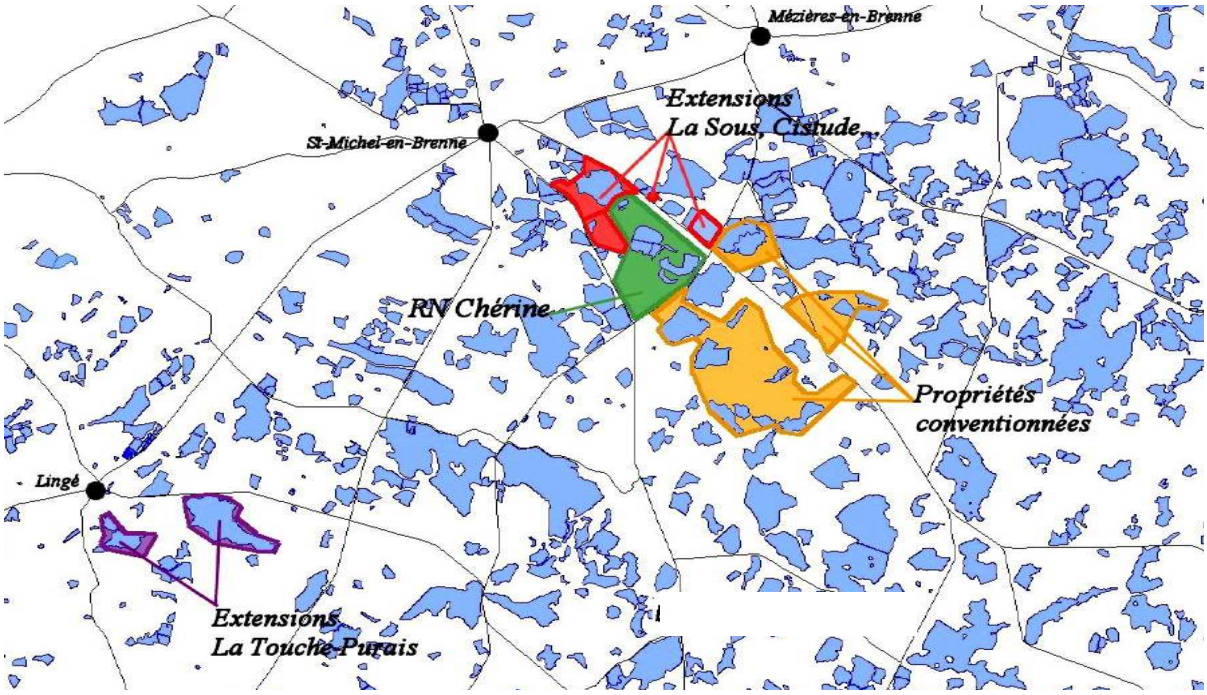


Figure 53 : Localisation des sites proposés pour l'extension de la RN de Chérine (source : RN de Chérine)

Le projet d'extension, en plus des propriétés acquises dans la zone de préemption ENS (Etang Cistude et Bois de Chérine, domaine de la Sous) comprend l'étang de la Touche acquis en 1996 par la LPO et l'étang Purais acheté en 2007 par le WWF et la LPO.

Ce projet fut acté politiquement par la visite de la Secrétaire l'Etat chargée de l'Ecologie le 10 juin 2008. A cette occasion, il fut souligné le caractère « primordial » des partenariats instaurés par la RN (propriétaires fonciers, élus, chasseurs, pisciculteurs, agriculteurs) et leur traduction concrète avec les conventions de gestion. Il fut aussi mis en avant le caractère « globalisant » de la politique de la RN, en soulignant que « *l'extension de la Réserve naturelle de Chérine préfigure les orientations prises par le Grenelle de l'environnement en termes de biodiversité : création d'une trame nationale verte et bleue, achat de 20 000 hectares de zones humides et développement des aires protégées* ».

L'extension de la Réserve naturelle de Chérine devrait être entérinée par décret ministériel en 2009, en ajoutant aux 145 hectares de l'actuel périmètre de la Réserve :

- les 20 hectares de l'étang Cistude, propriété du Département de l'Indre et du WWF,
- les 20 hectares du bois de Chérine, propriété du Département de l'Indre,
- les 60 hectares du domaine de la Sous, propriété du Département de l'Indre et du WWF et enfin,
- les 58 hectares de l'étang Purais, propriété du WWF et de la LPO
- les 22 hectares des étangs de La Touche, propriété de la LPO.

Le nouveau périmètre protégé recouvrira au total 325 hectares. Par cette opération, la Réserve Naturelle doublera son périmètre et renforcera la capacité de « protéger » des propriétés acquises par la LPO, le WWF et le Département de l'Indre.

Les 145 ha de la Réserve Naturelle de Chérine, les 500 ha de conventions qu'elle a mis en place, les propriétés (180ha) qui seront l'objet de l'extension forment un dispositif de protection géré par l'association de la Réserve Naturelle.

***

La mise en œuvre de zones de protection comme instruments d'action publique va spatialiser des règles de droit définies à des niveaux supérieurs (le plus souvent nationaux). Les processus de qualification juridique de l'espace, en France comme au Mexique, posent la question des relations entre la tradition « centralisatrice » qui privilégie les processus de type *top down* et l'émergence du « pouvoir local » en tant que promoteur d'action publique, relevant d'un modèle de type *bottom up*. D'un côté l'imposition aux acteurs et usagers locaux de mesures de protection qui vont contraindre le comportement de certains d'entre eux pour répondre à un objectif général de conservation. De l'autre côté, une mobilisation du droit, des instruments d'action publique, définis à des niveaux d'organisation administratifs plus importants, par certains groupes d'acteurs.

L'analyse des cas de la Réserve naturelle de Chérine ou de l'ANP *Chorros del Varal* nous amène à penser qu'il n'y a pas de type « pur » de processus de mise en œuvre. En effet, nous ne sommes pas en présence de situations dans lesquelles l'administration étatique a cherché à imposer une zone protégée à des acteurs locaux, des usagers et des populations. Et inversement, nous ne sommes pas en présence d'un cas de figure où systématiquement, les groupes locaux dans une dynamique *Bottom up* mobiliseraient auprès d'un Etat « neutre » des outils de protection. En réalité, nous serions plutôt dans une double dynamique *bottom up/top down*, chacun des niveaux cherchant à « répondre » à ses objectifs stratégiques en s'inscrivant dans une dynamique collective de localisation, de construction et d'institutionnalisation des mesures de protection.

Conclusion

Nous avons identifié dans ce Chapitre, des configurations régulées d'usages. Ces configurations d'usages sont fortement liées à des organisations particulières capables d'« autonomie » c'est-à-dire en capacité de produire leurs propres règles. Les « configurations locales d'acteurs » relèvent de différentes dimensions : socio-écologique, socioculturelle, socioéconomique, politico-administratif et stratégique. D'abord, elles ont une dimension socio-écologique dans le sens où ces configurations d'acteurs sont liées aux caractéristiques écologiques de l'espace naturel, c'est-à-dire aux potentialités d'usages. Ainsi, chaque configuration d'acteurs, quant ils sont usagers se distingue par sa configuration d'usages de l'espace naturel. Ensuite, elles relèvent d'une dimension socioculturelle qui se caractérise par les relations d'interdépendance sociale entre les usagers. Ceux-ci sont imbriqués dans un système social et culturel, malgré eux, et donc dans des rapports de solidarité et/ou d'opposition et dans un système de représentations sociales. Elles relèvent aussi d'une dimension socio-économique dans le sens où certaines des utilisations des espaces naturels (agriculture, pisciculture, tourisme, etc.) sont des activités économiques. Les utilisations (les pratiques) des espaces naturels dépendent donc de contraintes économiques extérieures. Ces configurations relèvent, aussi, d'une dimension politico-administrative. Cette dimension est déterminante et marque l'importance des collectivités publiques locales (Parc, municipalité, département, État fédéré, etc.) et plus généralement des acteurs intentionnels (associations, établissements publics, etc.) dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique. En effet, leur capacité à mobiliser des ressources d'action publique, leur capacité à s'organiser, à se coordonner au niveau local (mais aussi à s'interposer entre le niveau local et les niveaux supérieurs) a une grande importance dans les configurations d'acteurs locales. Enfin, ces configurations d'acteurs locales ont une dimension stratégique dans la mesure où elles forment des agencements particuliers d'intérêts divergents/convergents et d'objectifs stratégiques différents/similaires, dans lesquels se conjuguent les logiques d'action des différents acteurs d'où émergent les règles communes, un référentiel stratégique, qui s'exprime en matière d'action publique. Ce référentiel commun, qui n'élimine en rien les dissensions et les divergences, donne du sens à la régulation par les politiques publiques. Ainsi, le référentiel commun que nous avons pu observer dans ce travail de recherche s'appuie sur une organisation stratégique de l'action publique autour d'un Projet de Territoire, comme la Charte du PNR de la Brenne et le Projet Tepalcatepec.

Chapitre 7 - Gouvernance territoriale et régulation des usages au niveau des espaces naturels

> « Le plus grand malheur des hommes, c'est d'avoir des lois et un gouvernement. Tout gouvernement est un mal, tout gouvernement est un joug. » François René de Chateaubriand dans *Essai sur les révolutions*

Introduction

La question des acteurs au sein des processus de protection de la nature renvoie à celle de la gouvernance au niveau du territoire. En effet, il ressort des deux cas étudiés, et d'autres travaux[190], que les usagers (pisciculteurs, chasseurs, agriculteurs, *ejidatarios*, etc.), les élus locaux, les acteurs socio-économiques (Fédération des chasseurs, Chambre d'agriculture, association de producteur de fromage, etc.) et les associations locales de protection de la nature orientent la gestion de l'espace par la production d'arrangements institutionnels formels et informels.

La notion de territoire fait l'objet, depuis quelques années, d'une réflexion théorique importante dans différentes disciplines, économie, géographie, sociologie, aménagement de l'espace et urbanisme. Si ces travaux ont abouti à une diversité de questionnements et de catégorisations du local, toutefois ils s'accordent à dire que le territoire est un construit, qu'il ne se « décrète » pas. En effet, le territoire est un construit des pratiques et des représentations des acteurs parties prenantes (Bellet, Colletis et Lung, 1993). Les travaux de recherche récents ont renouvelé la théorisation du territoire, en passant de l'espace géographique à une perception du territoire intégrant les faisceaux d'interrelations entre acteurs. Les acteurs fabriquent collectivement un ordre social territorial fondé pour une grande partie sur la production de règles du jeu et de règles d'action collective. Les configurations d'acteurs montrent une certaine aptitude à concevoir des règles d'action et d'organisation qui permettent la sélection, l'ajustement, la mise en place et la mise en œuvre de règles juridiques issues du cadre régulatif national. La régulation effective des usages au niveau local émerge de la mise en « musique » des regèles juridiques par les acteurs suivant des règles d'action et d'organisation plus ou moins instituées.

Au vu des études de cas réalisés et des considérations sur la production et la mise en œuvre « organisée » de règles institutionnelles locales par des acteurs en relation, nous pouvons

---

[190] *Cf.* Thèse de Sylvia Becerra, *Protéger la nature Politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France*, 2003

distinguer deux composantes : la « gouvernance » comme forme de régulation et d'autre part le « projet de territoire » comme cadres intentionnels de régulation. Il s'agit d'exprimer la dimension territoriale de régulation des usages comme le produit de l'action d'acteurs organisés autour d'un projet de territoire plus ou moins formalisé.

A - Gouvernance territoriale : Organisation et proximité

Parler de « gouvernance territoriale », comme parler de « *pouvoir local implique donc de reconnaître une certaine autonomie aux acteurs par rapport aux politiques publiques et aux réglementations hétéronomes* » (Becerra, 2003 : 450). Il ressort de nos travaux de recherche, sur nos deux sites d'étude, que la régulation des usages des espaces naturels et par extension, la mise en place d'une gouvernance territoriale sur les espaces naturels sont liées à la question du territoire.

La notion de « gouvernance » s'est imposée dans la littérature pour désigner « *l'ouverture de scènes de coordination entre multiples acteurs publics et privés* » (Melé, 2006 : 59). Certains auteurs « considèrent que la régulation est une forme de gouvernance, d'autres que la gouvernance est une forme de régulation » (Melé, 2006 : 64) Ce travail de recherche montre dans une certaine mesure l'existence d'une « gouvernance » des espaces naturels, qui croise les dimensions *actorielle* et *institutionnelle*. Cette gouvernance traite la structure sociale et politique de l'espace naturel comme un espace de jeu, organisé par des règles, et auquel participent différents acteurs et usagers porteurs d'intérêts plus ou moins convergents (protection de la nature, exploitation agricole de l'espace, chasse au gros gibier, etc.). La gouvernance des espaces naturels est fortement liée à l'appropriation de l'espace et à son partage entre les différents usagers.

Seulement, s'est posé à nous la question de la caractérisation de ce lien au regard de notre objet de recherche. Les notions de « proximité » dans ses différentes dimensions et d'organisation des acteurs, nous sont apparues comme intéressantes à interroger pour éclairer notre analyse de la dimension territoriale de la régulation et de la gouvernance.

1 - Proximité et territoire

Toutefois, ce qui nous occupe ici est d'interroger le territoire non pas en tant qu'espace « en soi » mais plutôt à partir de la notion de proximité. En effet, la proximité permet de mettre en évidence les différentes dimensions qui font de la régulation sociale des usages des espaces naturels une question éminemment territoriale.

1.1 - Proximité territoriale ou territoire de la proximité

Face à la grande diversité des définitions de la notion de territoire, si l'on admet que le « territoire » est avant tout un moyen d'exprimer ce qui relève de l'inscription spatiale des activités humaines (Lajarge, 2000 : 43), la proximité nous apparaît dans sa dimension géographique. Toutefois, si l'on considère le territoire dans ses dimensions sociales et identitaires, ce qui fait le territoire c'est la proximité des acteurs, qui s'exprime par les interrelations qu'ils entretiennent les uns les autres, on pourra alors parler de territoire de la proximité. Toutefois, l'un comme l'autre de ces dimensions de la proximité et du territoire nous renvoient à des questions institutionnelles, car, il n'y a de territoire que par sa reconnaissance, qu'elle soit interne ou externe. Le territoire est ainsi associé à des limites reconnues de manière plus ou moins officielle, stables dans le temps.

Ces différentes formes de proximité sont interdépendantes les unes des autres, elles sont souvent associées entre-elles et se renforcent mutuellement.

1.2 - La question de proximité géographique

L'appréhension de la proximité géographique est à rattacher au territoire d'action des acteurs, c'est-à-dire le territoire sur lequel un acteur est en capacité d'agir. En effet, chaque acteur qu'il soit public ou privé est limité d'une part par les ressources dont il dispose et d'autre part par les règles qui s'imposent à lui et contraignent, et encadrent ses activités. De plus, la localisation des qualifications juridiques de l'espace crée de nouveaux territoires d'action, de nouveaux liens de proximité. Toutefois, nous verrons, que les acteurs tentent de transiger sur leur territoire d'action, pour des raisons stratégiques ou d'opérationnalité, en s'organisant par exemple en réseaux ou en se coordonnant entre acteurs géographiques. Nous allons au regard de nos études de cas informer la question de la proximité géographique.

1.3 - La proximité organisationnelle

Cependant, une proximité géographique entre les acteurs ne garantit en rien l'existence de relations entre eux. Car sans s'inscrire dans une proximité géographique, ils peuvent s'inscrire dans une « proximité organisationnelle ». Cette proximité organisationnelle s'exprime au travers des logiques de regroupement ou de groupes. Ces groupes se forment à partir de logiques d'appartenance (identitaire, objectif commun, stratégie, etc.) Cette proximité peut se matérialiser par des arrangements formels, comme des contrats, des conventions, la création d'associations civiles, etc., qui permettent aux acteurs de réduire l'incertitude (Williamson, 1985)

Ainsi, la proximité des intérêts des producteurs de *Queso Cotija* de la *Sierra Jalmich*, les a amenés à se regrouper en une association, *Pro Jalmich* A.C. Cette association, soutenue par le

Colegio de Michoacán, porte les intérêts de ces producteurs quant à la protection de leur production d'une part, mais aussi de leur espace de production. En Brenne, on constate le même phénomène avec les pisciculteurs qui se sont regroupés afin de valoriser et défendre leur activité et donc de négocier avec les acteurs publics (Etat, PNR, etc.). Ainsi, proximité organisationnelle et proximité géographique, dans ce cas sont fortement liées.

On constate aussi, en Brenne, un autre type de proximité organisationnelle, qui implique une « déterritorialisation » des acteurs. Le Parc Naturel Régional fait partie d'un réseau, la Fédération des Parcs Naturels Régionaux, tout comme la Réserve naturelle de Chérine appartient au réseau Réserves Naturelles de France, ou encore la Chambre d'agriculture de l'Indre à l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, la Fédération des chasseurs 36 à la Fédération nationale des chasseurs. Ces regroupements permettent à ces acteurs locaux d'interagir à une échelle nationale. Ces regroupements nationaux, sont des relais dans le cadre de négociations et permettent à ces acteurs locaux de négocier avec l'Etat ou la Commission européenne, et d'intervenir ainsi dans le processus d'élaboration des politiques publiques.

1.4 - La proximité sociale et institutionnelle

La compréhension des modes de coordination entre acteurs sur un espace naturel demande de considérer les contextes sociaux dans lesquels agissent ces acteurs. Nous postulons que les acteurs (et usagers) agissaient dans des systèmes de relations sociales, les individus étant liés les uns aux autres par des liens de dépendance réciproques qui constituent la société même (Elias, 1991)

> « L'ordre invisible, l'ordre de cette vie sociale que l'on ne perçoit pas directement avec ses sens, n'offre à l'individu qu'une gamme très restreinte de comportements et de fonctions possibles » (Elias, 1991, 49)

Dans cette perspective, le « territoire » peut être considéré comme un « élément de proximité sociale » qui régule les comportements des acteurs et donc les usages. Ce territoire pourrait se définir en termes de références partagées (paysage, lieu, appartenance identitaire, etc.) Cette proximité sociale semble s'exprimer au travers de systèmes de valeurs, d'ensembles de codes, de règles formelles et de contraintes informelles pour reprendre North (North, 1990) se rattachant à un « territoire construit par les acteurs ». La structure institutionnelle va déterminer des règles de décision que vont suivre les acteurs stratégiques (North, 2004). Cette proximité permet à ces institutions de s'incarner dans des « dispositifs concrets » qui ont pour objet leur maintien. Ainsi, les actions des individus ou des groupes s'inscrivent dans un « espace institutionnel » de proximité qui les « contraint », et contribuent en même temps à le produire (Giddens, 1984). La proximité peut être considérée comme un construit social qui peut ainsi résulter d'actions délibérées.

En effet, dans le cas de la Brenne ou de la Cuenca Tepalcatepec, la proximité est renforcée par l'action collective territoriale, dans le premier cas avec le Parc, et dans le second avec le projet Tepalcatepec, mais aussi par la « communication » de certains acteurs autour de l'identité territoriale. Ces actions individuelles ou collectives permettent de « *définir une frontière* », c'est à dire une opposition entre un dedans et un dehors[191], ce qui permet à l'acteur de se situer. Cette proximité peut ainsi relever d'une logique d'appartenance dérivée des attributs et caractéristiques des acteurs ou d'adhésion fondée sur un choix délibéré.

Cependant, cette proximité sociale et institutionnelle ne correspond pas pour autant à une « identité » institutionnalisée. En effet, ce n'est pas parce que le Parc Naturel Régional de la Brenne véhicule une « image », une « identité » au travers de sa politique de communication ou au travers de l'ouverture du processus d'élaboration du cadre d'action publique, que cela « uniformise » les perceptions des usagers de ce territoire. Toutefois, de la diversité, souvent sectorielle, des discours sur la Brenne, « émerge », du fait de cette proximité sociale et institutionnelle, une identification collective des qualités, des enjeux (et parfois des solutions) collectivement admises par les acteurs parties prenantes de l'action publique, et des usagers.

En conclusion, il semble que du jeu des proximités géographique, organisationnelle, sociale et institutionnelle émerge un « territoire de régulation » pertinent et participe de ce fait à la constitution d'une gouvernance territoriale. Le territoire de régulation correspond à la territorialité de la mise en œuvre des règles juridiques croisée à celle de la production des règles locales.

Si cette gouvernance s'inscrit dans un territoire, elle renvoie à des composantes organisationnelles. La proximité apparaît comme nécessaire à la régulation et plus spécialement à la gouvernance territoriale car elle permet la production de règles spécifiques et adaptées au territoire et ainsi d'assurer une meilleur régulation des usages.

2 - Configuration d'acteurs et gouvernance territoriale

Nous pouvons dire, à première vue, que la configuration d'acteurs sur les espaces naturels s'organise à partir de logiques d'action parfois « contradictoires ».

Les intérêts, les objectifs de tels ou tels acteurs institutionnels sont très différents, il n'y a pas en effet, d'entrée de convergente, entre la logique d'action (stratégie) de l'administration, la logique d'action des collectivités territoriales, la logique d'action des organisations socioprofessionnelles, etc. Ainsi, la logique des activités liées au milieu naturel repose en grande partie sur l'exploitation des ressources, cette dernière dominant les questions de conservation de la nature. Le *modulo de riego*, Association *Pro-Jalmich*, le syndicat des pisciculteurs, la chambre d'agriculture, sont autant d'acteurs institutionnels représentant les intérêts d'usagers (agriculteurs, chasseurs, etc.)

[191] *Cf.* Norbert Elias, Logiques de l'exclusion, 1997 (1965), Agora

qui utilisent l'espace naturel. Si, cette utilisation renvoie à une logique d'exploitation, la logique d'action de ces « relais » est de « défendre » les intérêts liés à cette exploitation. Les collectivités locales (en France) ou les gouvernements locaux (au Mexique), agissent souvent de façon prioritaire selon une « logique d'aménagement de l'espace naturel » à des fins « touristiques » ou de « développement local ». On retrouve ces logiques dans nos deux cas.

En Brenne, par exemple, certains élus (mairie de Mézières-en-Brenne et Département de l'Indre) ont préféré la mise en place d'une « base de loisirs » sur l'étang de Bellebouche afin de proposer des équipements d'accueil pour les loisirs (hébergement, équitation, pêche, baignade, etc.), à la mise en place d'une aire naturelle « protégée ». Ainsi, l'« ouverture au public » fut privilégiée par rapport à une approche de « protection ». Pourtant, toujours en Brenne, ces mêmes acteurs entrent dans une autre logique en soutenant la politique de la Réserve Naturelle de Chérine. Il semble, que l'aménagement de l'espace, au sens premier, soit la logique d'action de ces collectivités territoriales. La logique, que nous appellerons « conservationniste », mobilise, selon les situations étudiées, des configurations d'acteurs variées, plus ou moins importantes : associations de protection de la nature, milieu universitaire, Etat, collectivités et gouvernements locaux.

Ensuite, il nous faut aussi souligner que l'organisation des acteurs, c'est-à-dire les relations et arrangements qu'ils entretiennent entre eux, repose par conséquent sur des négociations dans lesquels, les « rapports de force » ne sont pas absents et dans lesquels les acteurs mobilisent des ressources dont ils disposent pour atteindre leurs objectifs. Toutefois, ces objectifs sont susceptibles d'évoluer, de changer au cours du processus de négociation.

La relecture des arrangements mis en œuvre nous a conduit à mettre en évidence, à côté de la capacité des autorités publiques (Etat, Fédération) à élaborer des règles institutionnelles, la capacité des acteurs locaux (collectivités territoriales, gouvernements locaux, Parc, Réserve, acteurs socio-économiques, association de protection de la nature, etc.), à produire des règles spécifiques, dans une certaine autonomie, ainsi qu'à adapter les règles hétéronomes au niveau local.

Nous avons montré que la régulation des usages des espaces naturels repose, entre autre, sur des règles locales. Celles-ci peuvent évoluer, se transformer au cours du temps, en fonction de l'évolution des règles hétéronomes et du contexte social, économique, écologique. Ces règles locales permettent de mettre en œuvre et d'adapter des règles extérieures, et de « coordonner » les usages de l'espace, notamment, en réglant les rapports de concurrence, les « rivalités » entre types usagers.

Les règles « autonomes » sont donc « contingentes » et « évolutives » car elles sont créées en fonction de l'état du milieu naturel et des enjeux économiques. Ces règles produites localement peuvent en partie être « regroupées », institutionnalisées dans le projet de territoire dont l'objectif est de produire de la régulation « territorialisée ».

B - Le projet de territoire comme cadre de régulation des usages des espaces naturels

Le projet de territoire est un instrument mobilisateur basé sur des modalités conventionnelles et incitatives. Si comme nous le verrons dans notre analyse du Parc Naturel Régional de la Brenne, cet instrument correspond en France à la figure de l' « Etat mobilisateur » qu'identifient Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004). Au Mexique, le projet de territoire en matière de protection de la nature est inexistant comme instrument d'action publique proprement dit. Cependant, le projet Tepalcatepec que nous serons amenés à développer dans cette section correspond, d'une certaine manière à un projet de territoire, à cela près qu'il est porté, non pas par une collectivité publique mais par des organismes de recherche.

Gilles Pinson (Pinson *in* Lascoumes & Le Galès, 2004 : 201-205) identifie trois dimensions de l'instrument « projet »[192] : un instrument de mobilisation sociale ; une pensée de l'existant ; une critique des savoirs experts et sectoriels. Le projet de territoire implique donc des acteurs du territoire concerné, dans le but de valoriser les ressources que ce territoire recèle. La démarche du projet de territoire consiste à mettre en relation un état existant du territoire (Etat des lieux) et les objectifs d'action publique. La valorisation de l'existant dans les démarches de projet de territoire « se traduit par un relatif décentrement des savoirs experts a-contextuels » (Pinson *in* Lascoumes & Le Galès, 2004 : 204-205). Ce décentrement est nécessaire à la participation des acteurs, la connaissance n'est pas imposée de l'extérieur, elle est construite par l'interaction des acteurs impliqués dans le projet à partir de la reconnaissance par les acteurs que la rationalité qui préside aux processus d'action collective est une rationalité limitée (Pinson in Lascoumes & Le Galès, 2004 : 206). La Démarche de projet procède ainsi d'une « théorie interactionniste de l'action collective » (Toussain & Zimmermann, 1998 : 146 *cité par* Pinson, *Ibid :* 207). Le processus de décision associé au projet est ainsi le résultat d'un processus négocié dans lequel la connaissance est discutée. Les trois dimensions du projet s'alimentent l'une l'autre pour faire sens. Le projet de territoire sous-tend une contractualisation qui par ses « *procédures de mise en négociation explicite, suggère un portage conjoint des dossiers. Elle tend à mettre face à face des services qui s'ignoraient ou des collectivités qui se côtoyaient simplement sur des dossiers* (…). » (Gaudin, 1999 : 41)

In fine, nous pouvons dire que le projet de territoire est un processus négocié de décision politique qui aboutit à produire de l'action publique territorialisée. Il s'agit pour les acteurs parties prenantes de produire un référentiel d'action publique commun et de mettre en place des modalités de régulation. Dans le cas des espaces naturels, il s'agit de définir le problème politique de la conservation de la nature à l'échelle du territoire et de mettre en œuvre un programme

d'actions visant à résoudre ce problème. Le projet de territoire sur les espaces naturels produit une régulation autonome des usages.

L'étude du PNR de la Brenne et du Projet Tepalcatepec nous montrera que le processus du projet de territoire est un processus de production de règles et d'arrangements institutionnels participant au processus de régulation des usages des espaces naturels.

1 - Le PNR de la Brenne et régulation des usages

La question de la régulation des usages des espaces naturels nous amène en Brenne, à analyser la place du Parc Naturel Régional dans ces processus de régulation. S'il apparaît de prime abord comme l'acteur central sur ce territoire, comme le principal promoteur de la régulation, nous chercherons à montrer dans cette section toute la complexité des processus de construction de l'action publique du PNR.

Il ressort en première analyse du Parc Naturel Régional de la Brenne, qu'un PNR est d'abord un acteur (syndicat mixte) qui mène une politique construite au niveau du territoire (Charte du Parc) et met en œuvre des instruments d'action publique (Natura 2000, MAE, etc.).

1.1 - La Charte du Parc, un projet de territoire pour la sauvegarde du patrimoine naturel

La charte est un processus négocié à différents niveaux, où les acteurs locaux, en tête desquels les élus, construisent un cadre d'action publique spatialisé. Ce processus reste sous contrôle de l'Etat et de son représentant le Préfet soutenu par les services déconcentrés du ministère de l'environnement.

Dans un Parc naturel régional, il n'existe pas de réglementation *stricto sensu*, c'est la charte qui définit les objectifs à atteindre sans toutefois s'imposer comme un « *règlement qui sanctionnerait pénalement des infractions*. » (Andreu-Boussut & Choblet, 2006) En effet, la Charte est plus qu'un document juridique, c'est un processus d'attente, de négociations, quant à la définition des objectifs et modalités de régulation à mettre en place. La Charte est un « *texte minimal fondateur* » (Lajarge, 2000 : 201) sur lequel les parties prenantes du système d'action s'accordent. Ce texte fondateur a une portée contractuelle, il correspond à un engagement à agir sur les dix ans à venir[193]. Lors de son élaboration, puis lors des révisions, dans un contexte de négociation continue, les acteurs s'entendent sur « *des principes communs d'action* » (Lajarge, 2000 : 201),

---

[192] Il identifie trois dimensions de l'instrument projet à partir de l'étude des projets urbains. Si l'objet change, la conception de l'instrument relève des mêmes principes dans le cas qui nous occupe.
[193] Depuis la Loi « Parcs » de 2006 cette durée est passée à douze ans

que nous définirons ici comme un « référentiel d'action publique territoriale ». Ce référentiel établit le « cadre » de la régulation des usages des espaces naturels.

Si les années d'élaboration sont déterminantes quant au contenu de la Charte, c'est tout au long de la vie du Parc que se (re)construit le référentiel d'action publique locale. Les années de préparation, de mise en œuvre et de révision de la charte, sont des années où les acteurs se positionnent en fonction de leur stratégie, de leur logique d'action dans des scènes de négociation plus ou moins aménagées. Ce processus de construction est fortement lié aux négociations autour de la définition de l'objet et les modalités de l'intervention publique : « *savoir quoi gérer* » (Lajarge, 2000 : 201) et « *comment le gérer* ».

Cette construction continue, pour un PNR, est d'abord issue d'un accord politique entre les différents élus des collectivités territoriales du périmètre pour « *mener de concert des actions alliant développement économique local et protection du patrimoine* » (Andreu-Boussut et Choblet, 2006). Il s'agit de conjuguer la dimension économique du territoire avec sa dimension écologique, qui à première vue peuvent paraître antagonistes.

Nous allons montrer qu'en Brenne un véritable « référentiel » commun d'action publique s'est mis en place au fil du temps, ce qui a conduit à la création du PNR, à l'élaboration et à la mise en œuvre de deux[194] chartes de Parc successives. Il s'exprime la construction collective d'une représentation partagée du territoire de la Brenne. Les acteurs publics, les habitants, les propriétaires, les élus, etc. s'accordent ainsi sur les qualités de ce territoire, notamment du point de vue de son patrimoine naturel. Ils s'accordent aussi sur ses problèmes, une agriculture en perte de vitesse, qui induit un enfrichement galopant favorable à une chasse de loisir au grand gibier qui génère de l'inflation sur les prix du foncier, etc.

Nous allons dans cette partie essayer de montrer comment s'est construit et comment « vit » ce projet de territoire et sa traduction en termes d'actions.

1.1.1 - Un projet pour la Brenne : des projets de territoire

Dans les premières années de préfiguration du PNR de la Brenne, les acteurs porteurs se sont attachés à « qualifier » le périmètre candidat, d'un point de vue général (géologie, population, découpage administratif, etc.), mais surtout du point de vue du patrimoine naturel et culturel. C'est bien au regard de celui-ci que le « classement » en Parc a été accepté par le ministère de l'Environnement en 1989, et qui légitime cet outil, ce cadre d'action. Cependant, le PNR s'est avant tout construit dans une perspective de développement local, qui faisait consensus tant au niveau des élus que des habitants. Dans cette phase préparatoire, la « *parole et l'écrit* » ont joué un rôle central. Le processus de construction de la Charte, a été avant toute chose un processus de construction d'un référentiel d'action publique. Dans le cas de la Brenne, nous n'étions pas sur un

territoire vierge de toute action publique définie localement, bien au contraire, des réflexions et des actions avaient été lancées à partir des années 70, tant en matière de conservation du patrimoine naturel que de développement local, notamment touristique. La création du PNR n'a été que le « *moment organisateur* » qui allait pour partie structurer et intégrer ces actions et réflexions.

Le référentiel d'action publique s'est ainsi construit en Brenne sur un terreau fertile d'idées, de volontés, de « désirs de faire quelque chose » pour ce territoire emblématique. Ce consensus s'est forgé à partir d'un noyau d'acteurs (chargé de mission de la Région Centre, de la Chambre d'agriculture, etc.), d'élus (Maire de Mézière en Brenne, Maire du Blanc, etc.), de certaines associations (LPO, WWF, etc.) et autres organismes (Chambre d'agriculture, etc.) dans les années 70-80, il s'est enrichi d'éléments de « diagnostic », issus de l'expertise, qui ont « objectivé » les constatations de ces acteurs. Ces éléments ont été une première fois regroupés et explicités en 1975 dans le P.A.R.[195] du Canton de Mézières-en-Brenne. Ils ont ensuite été repris et renforcés au fil des recompositions de l'action publique locale, dans les années 80 avec la Charte intercommunale, puis à partir de 1989 avec le PNR.

a) Développement rural, tourisme et protection de la nature : le Plan d'Aménagement Rural du canton de Mézières-en-Brenne

A partir des années 70, la question de « *l'avenir de la Brenne se pose* ». Plusieurs problèmes apparaissent aux (jeunes) élus des communes de Brenne :

- la baisse démographique manifeste, doublé d'un vieillissement de la population ;
- la diminution du nombre d'exploitant agricole
- le patrimoine naturel riche

La réalisation d'un plan d'aménagement rural (PAR) pour le canton de Mézières en Brenne est l'occasion d'exprimer ces préoccupations et de proposer des pistes d'action. Le territoire du canton de Mézières en Brenne est choisi pour sa représentativité de la Brenne.

---

[194] Une troisième charte est en cours d'élaboration depuis fin 2007.

[195] P.A.R. : Plan d'Aménagement Rural, est un outil de planification du début des années 70. C'est le premier essai en milieu rural de développement et d'aménagement du territoire. Il avait pour but de favoriser le développement des activités agricoles et non agricoles notamment le tourisme. S'il n'avait ni valeur juridique ni de financement spécifique, son originalité résidait dans la procédure de « concertation » entre l'Etat, les élus et les acteurs locaux. 260 P.A.R. furent élaborés, parmi lesquels, 46% débouchèrent sur un Contrat de Pays, 23% sur une opération groupée d'aménagement foncier (OGAF), 20% d'une opération d'amélioration de l'habitat (OPAH), 16% d'une charte Pays d'accueil et 13% d'une procédure intercommunale Charte ou PNR. (Dreyfus-Signoles, 2002 :70-71)

> « L'ensemble de la Brenne ne pouvant être étudié en détail, compte tenu de sa superficie et de son hétérogénéité, le choix s'est porté sur le canton de Mézières-en-Brenne, cadre administratif bien délimité, représentatif de l'ensemble de la Brenne par son hétérogénéité même. » (Introduction du plan d'aménagement rural du canton de Mézières en Brenne, 1975)

A partir de 1972 est ainsi réalisée l'analyse de la situation actuelle, notamment basée sur une lourde enquête auprès des agriculteurs. Les buts de cette enquête, entre autres, étaient de cerner quelles étaient « *les insuffisances et les besoins en ce qui concerne les divers équipements nécessaires à la vie en milieu rural* », mais aussi, d'essayer de saisir quelle était la « *position des agriculteurs face au développement du tourisme et à la protection de la nature* » (Introduction du plan d'aménagement rural du canton de Mézières en Brenne, 1975)

Dès cette époque, il y eut un souci d'articuler au mieux, les différentes activités traditionnelles de Brenne (agriculture, élevage, chasse, pisciculture, etc.), avec la protection de la nature et avec le tourisme.

Le PAR adopté en 1975 proposait en termes d'action un certain nombre de perspectives de développement touristique pour la Brenne, tout en soulignant que ce développement devait être maîtrisé, relevant déjà à l'époque d'une préoccupation qui perdure aujourd'hui.

> « Si la Brenne ne jouit pas d'une grande notoriété publique, elle présente cependant un attrait touristique certain, et beaucoup s'accordent à penser que le tourisme pourrait constituer une des voies d'avenir du « pays des mille étangs ». Le tourisme en Brenne étant essentiellement lié aux paysages et aux richesses naturelles, son développement devra être très soigneusement étudié. » (Plan d'aménagement rural du canton de Mézières en Brenne, 1975 : 52)

b) Un projet pour la Brenne, entre conservation et valorisation du patrimoine : préfiguration du Parc Naturel Régional

A partir des années 80 vont se mettre en place des initiatives d'action publique dont la visée première est la « *revitalisation économique de la Brenne* ». Ceci s'appuie pour cela en grande partie sur la richesse du patrimoine naturel de Brenne, se profilent alors des actions qui chercheront l'articulation entre la conservation et la protection du patrimoine et le développement local. Ainsi, la dynamique d'action publique en Brenne se poursuit, sur l'impulsion donnée par le P.A.R. en 1975.

A la fin des années 70, après de nombreuses réflexions, animées par des chargés de mission (Région Centre, Chambre d'agriculture, etc.), entre les élus des communes de Brenne, l'Etat, la Région Centre, le Département de l'Indre et les organismes socioprofessionnels (Chambre d'agriculture, Fédération des chasseurs, etc.), un projet de développement sur l'ensemble de la Brenne se dessine ainsi qu'une structure administrative *ad hoc*. Sous le régime mis en place avec

la loi de décentralisation n°83-8 du 7 janvier 1983, un nouvel outil voit le jour, la Charte Intercommunale, ce qui va permettre aux réflexions engagées de prendre forme.

> « Les communes peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement qui définissent les perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel, déterminent les programmes d'action correspondants, précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics. (…) Les communes s'associent pour l'élaboration de leur charte et déterminent les modalités de concertation avec l'Etat, la région, le département et les principaux organismes professionnels, économiques ou sociaux qui le demandent. » (Art. 29 de la Loi n°83-8 du 7 janvier 1983)

En 1984, la « C*harte Intercommunale de Développement et d'Aménagement de la Brenne* » vit le jour. Elle fut approuvée par un arrêté préfectoral en août 1985.

Cette Charte avait vocation à se substituer au PAR comme le prévoyait la loi de décentralisation de janvier 1983. « *En zone rurale, les chartes intercommunales se substituent aux plans d'aménagement rural*. » (Article 29 de la Loi n°83-8 du 7 janvier 1983) Mais c'est surtout à un changement de forme de production de l'action publique auquel on assiste avec le passage à une production « *Bottom up* », dans laquelle, le rôle de l'Etat central fut largement diminué, en termes de décision, au profit des collectivités territoriales. Toutefois, l'administation déconcentrée garde un rôle important d'appui à ses collectivées d'un point de vu technique.

La charte intercommunale de la Brenne avait pour vocation de sortir la Brenne de sa « *léthargie et de mettre en œuvre des actions pour lutter contre la désertification, le déclin de l'agriculture et de l'économie locale* ». Cette charte était portée par un nouveau syndicat intercommunal pour le développement de la Brenne regroupant alors 31 communes.

Ce syndicat était organisé, pour la mise en œuvre de cette charte, en commissions (Commission Agriculture Pisciculture Forêt, Commission Artisanat Commerce Industrie, etc.) coordonnées autour d'un Bureau. Chacune des commissions, appuyées techniquement par différents organismes (chambre d'agriculture, DDAF, DRAE, DDE, etc.), a cherché à mettre en place des actions coordonnées dans le cadre de la Charte. Ce fonctionnement préfigurait le mode de fonctionnement et d'action qui sera celui du Parc Naturel Régional par la suite.

La commission « *Equipement Logement et Habitat* » proposa dans cette dynamique un document d'orientations et de propositions d'actions en 1985 sur le Cadre de vie en Brenne. L'étude d'un volet « urbanisme » avait été décidée par le syndicat, cependant, la notion de « cadre de vie » fut préférée par la commission. « *La notion même de cadre de vie serait probablement plus appropriée (…) dans une région naturelle comme la Brenne* » (DDE, 1985) Ce document proposa un certain nombre de pistes pour la préservation du paysage et de la nature. Ainsi, il proposait la mise en place d'un périmètre sensible, ou la mise en place de réserves naturelles à l'instar de la réserve naturelle de Chérine.

D'autres études furent aussi lancées, mais dans une optique de financement d'actions. La commission du « *Tourisme et environnement* », travailla dans la perspective du développement du tourisme à partir de 1983, tout d'abord dans le cadre de l'élaboration de la Charte Intercommunale puis dans le cadre d'une candidature de la Brenne comme Pays d'Accueil de la Région Centre. La Région Centre accepta le dossier de la Brenne réalisé par la DDAF de l'Indre, pour le Syndicat Intercommunal pour le Développement de la Brenne. La « *Charte du Pays d'accueil de la Brenne* » fut ainsi adoptée en 1986. Pensée comme une « *charte de développement touristique* », elle fut le fruit d'une « concertation » qui mobilisa élus et acteurs du secteur touristique et plus largement de la Brenne. Au-delà d'un simple programme d'action, elle avait pour vocation de financer des travaux et des opérations visant au développement touristique, hébergement, à l'aménagement, etc. Parmi les objectifs du programme d'action figurait le patrimoine naturel et culturel de la Brenne : « *Maintenir en Brenne un Patrimoine Naturel et Culturel de Grande Valeur par des activités respectueuses de cadre de vie* » (Point D du programme d'action du pays d'accueil de la Brenne). En cela, elle avait pour objet la régulation des usages de la Brenne en tant qu'espace naturel, même si sa portée réglementaire demeurait limitée.

C'est aussi durant cette période qu'est créée par le syndicat la maison de la Pisciculture, suivi d'un musée de la Brenne au Blanc, ayant pour objet le patrimoine naturel et culturel. Cette création partait de l'idée de regrouper une collection d'oiseaux et un lieu, le château de Naillac. La création de la maison de la Pisciculture, du musée de la Brenne au Blanc et d'autres musées, vont rapidement devenir l'Ecomusée de la Brenne et du Pays Blancois.

c) Une dynamique collective, vers un Parc Naturel Régional

Les « *Rencontres sur l'environnement en Brenne* » des 8, 9 et 10 octobre 1987, ont eu un rôle déterminant quant au processus d'action collective qui présida à la création du PNR

Elles furent organisées à l'initiative du Conseil Général de l'Indre, et soutenues par la Région Centre et le Ministère de l'environnement. Leur objectif était de « *conforter* » le travail d'animation entrepris en Brenne depuis la fin des années 70 « *par l'organisation d'une manifestation qui permette de mieux affirmer l'image de cette région.* »[196]

Elles furent l'occasion pour différentes personnes des mondes, rural, associatif, universitaire, politique et administratif d'exprimer leurs inquiétudes et leurs attentes pour la Brenne. Le programme de ces journées était « *La vie autour des étangs* » (8 oct.), « *Brenne, terre d'accueil, quel tourisme en Brenne* ? » (9 oct.), « *Aménagement d'une zone humide -Conversion de la Brenne* » (10 oct.)

[196] Avant propos de Daniel Bernardet, président du Conseil Général de l'Indre, du Compte-rendu des rencontres sur l'environnement en Brenne, décembre 1987.

Ces rencontres furent concomitantes au projet de Parc Naturel Régional, initié quelques mois plus tôt, par les 31 communes du Syndicat. Elles furent l'occasion pour les élus de « communiquer » et de « promouvoir » l'idée d'un PNR en Brenne.

> « (…) la volonté des 31 communes (du syndicat intercommunal), qui réunies le 26 février 1987, se sont prononcées à l'unanimité sur le principe de la mise à l'étude d'un Parc Naturel Régional en Brenne, projet qui a fait l'objet par ailleurs d'une décision unanime du Conseil Général de l'Indre lors de sa dernière session »[197]

La création du PNR de la Brenne apparaissait comme logique aux vues du caractère de ce territoire et des dynamiques locales, permis par les dispositions légales de l'article 29 de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, de son décret d'application, le décret n° 88-443 du 25 avril 1988 relatif aux Parcs naturels régionaux.

> « Lorsqu'une zone faisant l'objet de chartes intercommunales constitue un territoire à l'équilibre fragile et au patrimoine naturel et culturel riche, elle peut, à l'initiative de la région et avec l'accord des départements et des communes concernés, être classée en parc naturel régional, dans des conditions fixées par décret. Dans ce cas, la charte intercommunale prévoit les voies et moyens propres à réaliser ses objectifs et le statut de l'organisme chargé de sa gestion. » (Article 29 de la Loi n°83-8 du 7 janvier 1983)

Ainsi, se met en place dans les années 80 une démarche d'action collective territoriale basée sur des principes de mise en cohérence de politiques publiques. A la fois *Bottom up* et *Top Down*, la mise en place d'un référentiel d'action publique territoriale en Brenne, a fait intervenir la volonté des élus et acteurs locaux, et les politiques nationales, d'aménagement du territoire et de décentralisation. Si la Charte a peu de traduction en termes de régulation, elle constitue les prémisses du Parc Nature Régional qui sera en capacité de mettre en œuvre des mesures de conservation.

1.1.2 - Contexte et raison de la création du PNR de la Brenne : relier et lier

Le référentiel d'action publique s'est en effet construit sur une base contractuelle, qui lie les acteurs entre eux et relie les actions entre elles. Ce référentiel en quelque sorte, se matérialise dans la Charte du Parc. Quels ont été les conditions et les éléments qui ont présidé à la création du PNR de la Brenne ?

[197] Extrait de l'allocution de Jean-Louis Camus lors de l'ouverture des Rencontres sur l'Environnement en Brenne. (Compte-rendu, décembre 1987)

a) Volonté locale et qualité du patrimoine

Le Parc de la Brenne est tout d'abord « *né véritablement de la volonté des élus locaux* » avec principalement une dizaine de maires, mais aussi de l'administration de l'Etat, avec l'engagement du sous-préfet du Blanc de cette époque. Cette volonté locale vient d'élus confrontés aux problèmes de leur territoire, ou tout du moins en prenant conscience collectivement.

> « Le territoire était confronté à un vieillissement de la population et un début de dévitalisation, on voyait bien que ce territoire était entrain de se replier, de se refermer sur lui-même. » (Entretien avec le président du PNR de la Brenne, 2007)

Ce constat unanime quant aux problèmes de la Brenne avait pris forme dès les années 80 avec la Charte intercommunale. La Brenne aurait pu rester un territoire faisant l'objet d'une action collective sans qu'il soit nécessaire de créer un PNR. Qu'est-ce qui a donc présidé en plus de cette volonté locale à la création du PNR de la Brenne ?

L'explication est franche et unanime : la qualité des patrimoines en Brenne, tant naturels que culturels et bâtis, comme l'exigent les dispositions juridiques sur les motifs de classement en PNR des décrets de 1967 puis de 1988.

> « C'est parce que le territoire présentait un grand intérêt au niveau du patrimoine naturel culturel et bâti. La Brenne c'est une zone humide d'importance internationale, c'est vrai que la qualité de ces patrimoine fut un élément important dans la création du Parc Naturel Régional de la Brenne » (Entretien avec le président du PNR de la Brenne, 2007)

C'est l'intérêt supplémentaire (notamment financier) que représentait un classement en PNR pour agir en matière de développement, couplé à la qualité du patrimoine qui ont conduit à la mise en place du PNR. Cette dernière apparaissant comme déterminante.

> « Si nous n'avions pas pu d'une certaine façon mettre en avant nos atouts, (…) en particulier ceux liés au patrimoine naturel, nous n'aurions pas pu, et ce malgré la volonté locale, créer le Parc Naturel Régional » (Entretien avec le président du PNR de la Brenne, 2007)

Moins de deux ans se sont écoulés entre l'idée des élus de créer un PNR en Brenne et la signature du décret de création du PNR par le Ministre. Ce qui est *« très court* », au regard de la création des autres PNR et finalement assez singulier. « *Ce qui est tout à fait, unique* » (*Ibid.*). Le groupe d'élus s'étaient fixés des délais courts, et se sont « *battu*s » pour que cet échéancier soit respecté, notamment dans la délibération des différentes communes. Cette stratégie a paru nécessaire à ces élus, car il y avait un risque, si la procédure de création « *traînait en longueur* », pour que le Parc ne se fasse pas : « *le temps pouvait jouer contre nous et nous avons eu raison* ».

Le projet de PNR a ainsi emporté l'adhésion de 47 communes. Qu'est-ce qui a conduit ces communes à adhérer à cette dynamique, à cette procédure, en absence de contrainte juridique ?

b) Une dynamique d'adhésion au projet du PNR de la Brenne : un raisonnement coût-avantage

A première vue, le raisonnement en termes de coût-bénéfice tel qu'il est conçu en sciences économiques renvoie d'abord aux approches rationalistes celles de l'économie mais aussi celles de la sociologie et des « sciences de l'action », ces approches correspondent principalement au courant de l'individualisme méthodologique. Ce courant place l'explication « rationnelle » des comportements des individus au centre de l'analyse. Cependant, une autre interprétation conduit à aborder le rapport coût-avantage du point de vue de l'« ordre social », en termes *d'adhésion sociale* (Padioleau, 1985). L'articulation entre la dimension individuelle du choix et la dimension collective de l'adhésion met en évidence que les avantages que comportent pour les acteurs (élus et usagers) le projet de territoire du Parc de la Brenne les a incités à participer. La politique du PNR de la Brenne consacre ainsi l'émergence d'une logique collective de l'action publique où les bénéfices des actions en matière de protection comme celles en matière de développement sont d'ordre individuel et d'ordre collectif. Quant aux coûts, ils sont supportés collectivement et mutualisés, sur un principe de « *solidarité* » de territoire d'une part, mais aussi de « *mobilisation des ressources extérieures* ».

Pour l'individu, l'usager, les retombées des actions mises en place par le PNR de la Brenne ont pu être directes. Les différents dispositifs de « *MAE* » ont ainsi permis à de nombreux agriculteurs d'avoir une exploitation viable (Entretien avec la directrice de la Chambre d'Agriculture). Le système de l'« *Avance remboursable* » a permis à de jeunes entrepreneurs de monter leur entreprise, etc.

Pour les organismes qui « *représentent* » des groupes sociaux particuliers, de manière plus ou moins institutionnalisée (Associations de protection de la nature, Chambre d'agriculture, Fédération des Chasseurs, Syndicat de Pisciculteurs, etc.), le PNR représente un certain nombre d'avantages pour la conduite de leur propre politique, de leurs propres actions, souvent « non antagonistes » avec celles du PNR en Brenne. Ils ont un intérêt direct à la participation à la dynamique du PNR.

Pour les élus, le PNR de la Brenne représente une certaine « plus-value » quant aux moyens techniques et financiers dont dispose le PNR pour mettre en œuvre des actions « d'intérêt général », mais aussi d'intérêt pour les Communes. Le développement économique en Brenne, se traduit par une augmentation des ressources fiscales des communes, et donc de leur propre capacité d'action. Les actions du PNR participent ainsi à la bonne santé des communes d'un point de vue démographique, économique, mais aussi d'un point de vue du cadre de vie, du paysage, etc.

Ensuite, un bénéfice à la fois individuel et collectif, non négligeable, est celui de l'accès à des scènes de négociation et de conception de l'action publique via les « commissions de travail » du PNR, mais aussi via les comités de suivis, de pilotage des actions elles-mêmes, type Natura 2000.

En définitive, tant les élus des Communes que les usagers sont conscients de l'intérêt de l'existence du PNR, même si leur « satisfaction » n'est jamais complète. En effet, la légitimité du PNR est toujours en question dans les propos de certains usagers ou élus, malgré un assentiment général. S'il y a adhésion collective au projet, elle n'est en rien complète, absolue et statique. Il ressort de notre travail d'enquête que cette adhésion s'est construite autour de deux grands enjeux, le premier était la redynamisation du territoire, d'un point de vue économique et d'un point de vue démographique et social, le second était la protection et la valorisation des richesses écologiques de la Brenne. Bien sûr ces deux enjeux étaient déclinables en une constellation d'enjeux plus spécifiques, toutefois, l'adhésion des acteurs locaux au projet s'est faite sur ces deux enjeux, et sur leur nécessaire articulation.

Cependant, une commune, Lingé, n'a pas souhaité adhérer au Parc, et donc au référentiel d'action publique qui y est lié. Cette « *défection* » est relativement complexe, et trouve son explication dans des considérations politiques, mais aussi dans le ratio coût/avantage qui est apparu à cette Commune en faveur d'une non adhésion. Il faut aussi rajouter la défection plus tardive de la Commune de Martizay, suite à un conflit politique en rapport avec des élections législatives.

S'ajoute à ces défections, la réticence des « grands propriétaires » (Bédoucha, 2000) à adhérer à cette dynamique, encore visible actuellement. Même s'ils participent aux instances de concertation, de négociation, il n'en demeure pas moins qu'ils n'adhérent pas totalement à ce projet. Il y a un jeu complexe entre l'administration et les élus syndicaux du PNR d'un côté, et les grands propriétaires de l'autre, principalement dû au contexte social local.

La construction d'un référentiel collectif d'action publique au travers de la mise en place du PNR de la Brenne est de type *Bottom up* qui permet de passer de la recherche de l' « *acceptabilité sociale* » (politique Top Down) au profit d'une recherche de « l'adhésion » à la politique, voir de la « mobilisation ».

1.1.3 - La succession des chartes du Parc de la Brenne, reformulation constante du cadre régulateur local

Les actions du parc comme tout PNR renvoient à des mesures contenues dans sa charte. Le PNR dans la mise en œuvre de sa politique dépend des moyens, des ressources disponibles, tant d'un point de vue financier, qu'humain, etc.

a) La charte constitutive de 1989

La Charte constitutive du PNR de la Brenne a été élaborée selon les dispositions du décret n°88-443 du 25 avril 1988. Ce décret stipule que la Charte est le guide de référence qui s'impose à l'organisme gestionnaire du Parc. Celle-ci a été élaborée tout d'abord comme un outil de développement de la « région Brenne ».

> « - un outil qui associe les collectivités membres et positionne avec les autres parties prenantes qui seront amenées à collaborer.
> - un outil de travail et un engagement qui définit une stratégie d'aménagement et de développement à long terme.
> - un outil de sensibilisation et de promotion qui informe en permanence des choix de développement de la région de la Brenne » (Article 1, Charte constitutive du PNR de la Brenne, 1989)

La Première charte, dite Charte constitutive fut adoptée par le Région Centre le 26 juin 1989, avant d'être adoptée avec l'arrêté ministériel de création du PNR le 22 décembre1989.

La vocation du *Parc Naturel Régional* est *:*

> « -d'assurer un rôle de gestionnaire privilégié de l'espace du patrimoine naturel et culturel en particulier en ce qui concerne les milieux dont l'équilibre est menacé.
> -de créer des conditions favorisant le développement d'une économie locale et de contribuer à l'émergence de la qualité.
> -d'assurer une communication permanente basée sur l'information, la sensibilisation, l'accueil et l'éducation et de participer à la promotion de la Brenne.
> La réalisation de ces trois objectifs passera par le montage d'actions expérimentales et exemplaires, et de programmes de recherche. » (Article 2 de la Charte constitutive)

Le Chapitre IV de la Charte constitutive « Le Parc et la gestion du Patrimoine naturel, culturel et Bâti » fixe les objectifs en matière de patrimoine, le Chapitre V « Le Parc, cadre d'un environnement favorable au développement économique local », fixe les objectifs en matière de développement. Quant au Chapitre VI « vie quotidienne », il fixe les objectifs « sociaux » du Parc, et enfin, le Chapitre VII « Le Parc, lieux de communication et de promotion » fixe les objectifs en matière d'information, de communication et de promotion.

Les objectifs de cette charte sont hétérogènes et diversifiés. En termes de protection des espaces naturels, il s'agit essentiellement de mettre en place des espaces protégés et de maintenir les activités agricoles, piscicoles et forestières. Cette charte sera révisée en 1997 dans le cadre défini par la loi Paysage.

b) La charte de 1997 : intégration des prescriptions de la Loi Paysage

Si la Charte constative du PNR de la Brenne était de la compétence de la Région Centre, « *la révision de la charte »,* quant à elle, *« est assurée par l'organisme de gestion du parc naturel régional* ». (Art. L333-1 du code de l'environnement). La Région Centre soutient le Parc essentiellement d'un point de vue financier, elle reste peu présente en termes d'animation.

La loi « Paysage » implique l'obligation de compatibilité entre la charte du Parc naturel et les documents d'urbanisme.

> « Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte. » (Article L333-1 du code de l'environnement)

La Charte du parc a pour objet de déterminer pour « le territoire du parc les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre.». (Art 2 de la Loi paysage) Cette dimension stratégique de la Charte et son encrage territorial réaffirmé en font un réel projet de Territoire.

Le processus de révision qui a présidé à la première révision de la Charte du PNR de la Brenne en197, s'appuyait donc en grande partie sur le décret d'application de l'article 2 de la loi sur les paysages du 8 janvier 1993. Cette seconde charte fut élaborée sous l'autorité de la Région. Elle fit l'objet d'une délibération par le Conseil Régional le 18 décembre 1995 et d'une convention d'application avec l'Etat le 2 octobre 1999.

Cette révision s'appuyait en outre sur un travail d'évaluation des actions lors de la mise en œuvre de la première Charte de 1960 à 1995 : Bilan du Parc 1990-1995.

La révision de la Charte s'appuie donc sur les 4 éléments de procédure suivants :
- Diagnostic de territoire
- Evaluation des actions antérieures et en cours
- Consultation des habitants
- Concertation au niveau des organes du PNR (Commissions)

Or, lors de cette première révision, un écart se fit sentir entre les règles définies par la procédure et les impératifs locaux du processus de décision, nous rappelant d'une certaine manière la « *tyrannie des procédures* » (Meny & Thoenig, 1989). Cependant, le Parc put se ménager une certaine autonomie nécessaire à l'aboutissement politique du processus.

La Charte qui fut adoptée en 1997 est organisée dans sa partie « Mesures d'application de la Charte » en 3 axes déclinés en 12 mesures. Cette charte tend à une *spécification de l'action*, dans le sens où les actions sont plus détaillées et structurées autour des grandes missions des PNR définies dans la loi Paysage (Figure 54)

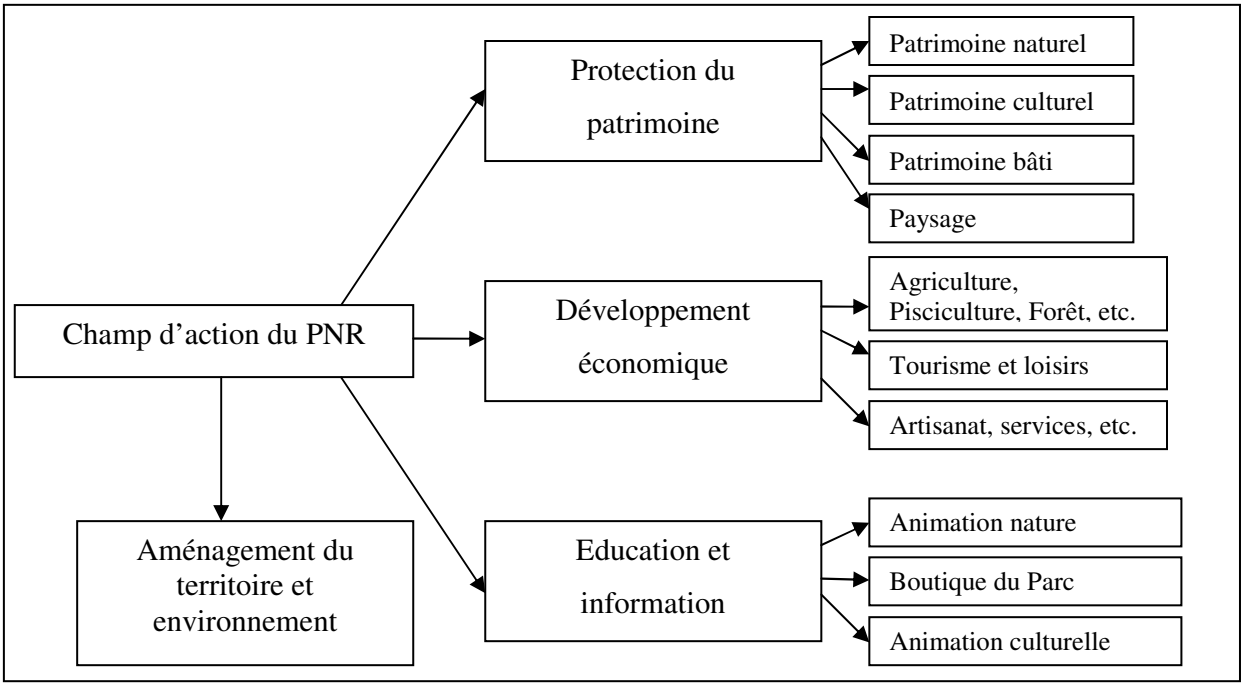


Figure 54 : Champ d'action du PNR de la Brenne (d'après Charte du PNR de la Brenne de 1997)

c) Une Charte pour 2010-2022

A la fin 2007, un deuxième processus de révision a été engagé dans le cadre de la loi « parcs » de 2006. Cette révision se base toujours sur des éléments de diagnostic du territoire et sur l'évaluation des actions engagées. Cette future charte qui devra entrer en vigueur en 2010 pour 12ans fait l'objet d'un processus négocié et participatif d'élaboration. Les habitants du PNR, les acteurs locaux et les élus ont été dès le deuxième trimestre 2008 à l'élaboration de la Charte au travers de réunions *ad hoc*. « *Pour l'élaboration de ce nouveau projet de territoire, le Parc a choisi d'associer largement les acteurs locaux et les habitants*. » (PNR de la Brenne). Pour cela il organise des formum avec les elus, les acteurs locaux et les habitants, et il a mis en place un blog sur internet.

L'élaboration se base sur les données du diagnostic de territoire et par rapport aux conclusions du bilan évaluatif. A partir des premiers échanges avec les acteurs locaux et les élus durant les réunions de consultation, un « arbre d'objectifs » a été réalisé et présenté lors de la « plénière des élus » le 24 octobre 2008 et de la « *seconde journée des acteurs et partenaires* » qui se sont tenu le 7 novembre 2008. A partir de ce document qui organise les « *ambitions* » du territoire, la prochaine étape de ce processus est de concevoir des propositions d'action pour atteindre les objectifs définis.

1.2 - La charte du PNR comme dispositif d'action publique

Si la charte fixe les objectifs de la politique du PNR, celui-ci met en œuvre des instruments d'action publique pour atteindre ces objectifs. Les objectifs de la Charte et les actions mises en œuvre par le PNR s'articulent et se structurent dans une logique de dispositif. La notion de dispositif défini comme un ensemble de moyens disposés conformément à un plan. Dans le cas de la Charte du PNR, ce dispositif revêt une dimension spatiale.

1.2.1 - Représentation de l'espace par le PNR et localisation des actions

Les Parcs dans leur politique, notamment dans le cadre de la charte, éditent des documents cartographiques. Une partie de ces cartes se rattache aux « plans des parcs » et est obligatoirement annexée à la charte depuis la loi paysage de 1993, des cartes représentant le territoire du parc et ses caractéristiques propres.

Ces documents représentent divers éléments relatifs à la connaissance du territoire : usages du sol, populations, protections réglementaires, paysages, etc.

a) Zonage du PNR, planification spatiale de l'action ?

Pour la Brenne, ces cartes se retrouvent en partie dans le « bilan diagnostic du territoire ». On y retrouve ainsi des cartes relatives au patrimoine (biologique, culturel, paysager), et au tourisme. Enfin, une carte de synthèse est directement rattachée à la Charte. Elle comprend le zonage des « *grandes entités du territoire* », les « *zones d'intérêt patrimonial majeur* » et des éléments relatifs à la « *stratégie de valorisation* » (cf. Tableau 22).

Tableau 22 : Eléments du plan paysage (source PNR, 1998)

Les grandes entités du territoire	**6 zones :** • Brenne Tourangelle (pays d'azay) : Plateau ouvert - grande culture • Grande Brenne : Etangs, prairies, forêts, buttons • Queue de Brenne : Cultures, prairies, forêts • Vallée de la Creuse : Vallée marquée • Petite Brenne et Boischaut-sud : Forêts prairies, • Petite Brenne et Boischaut-sud : Bocage • Pays blancois : Plateau ouvert - grande culture
Les zones d'intérêt patrimonial majeur	• Zone d'intérêt biologique majeur (directive « Habitats » • Les vallées • Zones d'intérêt paysager majeur
Stratégie de valorisation	• Patrimoine naturel (sites d'accueil, chemins de découverte) • Patrimoine culturel (réseau des lieux de visite, patrimoine bâti, patrimoine monumental) • Loisir et tourisme (sites à fort potentiel de développement) • Accueil et information • Grands axes routiers

La représentation de l'espace du PNR de la Brenne se conçoit dans une perspective de planification. En effet, il ressort du plan du parc naturel régional de la Brenne une volonté de localisation de l'action en fonction des problématiques. Le parc n'agit pas de manière homogène sur son territoire, il cible ses actions.

Figure 55 : Zonage du Parc Naturel Régional de la Brenne

Des zonages sont donc pratiqués (*Cf.* tableau 22), qui vont servir de base à la répartition dans l'espace des actions dans une visée de planification sur la durée de la charte.

Cette cartographie renvoie donc directement aux objectifs et mesures de la charte. Ainsi, dans la zone d'intérêt écologique majeur que constitue l'actuel site Natura 2000 de la Grande Brenne, il est fait référence aux articles 5 et 6 de la Charte de 1997 :

- maintien de la biodiversité par une gestion rationnelle de l'espace, basée sur le contrat avec les propriétaires et gestionnaires de l'espace (art.5)
- maintien de la prairie, confortement de l'élevage extensif (art.6)

Ainsi, « plan » et « planification de l'action » du PNR sont liés, l'un alimentant l'autre. On peut alors parler de dispositif territorial d'action publique, car il y a une organisation spatiale de l'action.

b) La Grande Brenne, la zone cible prioritaire du PNR ?

La configuration spatiale du plan parc de la Brenne renvoie au modèle d'une centralité forte[198]. Le Parc se représente et se conçoit par rapport à la Grande Brenne. Le territoire du PNR de la Brenne a été conçu autour de la Grande Brenne et des problématiques qui y sont liées. Le terme de « *cœur de Brenne* » est utilisé pour qualifier la zone d'intérêt paysager majeur correspondant approximativement à l'emprise de la plus forte concentration d'étangs au sein de la Grande Brenne. Le PNR de la Brenne à partir de ce centre, s'est inscrit dans une logique de « conquête ». Il s'étend en effet, au nord ouest, au sud ouest, au sud, et à l'est sur des espaces aux caractéristiques et problématiques différentes. L'identité sur laquelle le PNR base sa communication est celle de la Grande Brenne, de la Brenne des étangs. C'est aussi un territoire qui s'identifie et se différencie nettement aux vues de ses caractéristiques. Contrairement aux espaces périphériques dont la dénomination, pour certains, est nettement moins évidente. En témoigne les différences d'appellation que l'on retrouve au sein même des documents émis par le PNR. Par exemple, la « *Brenne tourangelle* » de la Charte de1997, devient « *Pays d'azay* » en 2006 (Cf. figure 55). Ainsi, le zonage est une articulation complexe entre la géographie de l'espace et les problématiques d'action, mais renvoie aux questions identitaires et politiques.

Le lien entre le zonage et l'action est d'autant marqué qu'en sus du zonage des grandes entités du territoire, ce zonage identifie des valeurs patrimoniales, mais surtout des priorités d'action (Zone d'intérêt biologique majeur, zone d'intérêt paysager majeur)

Si, la Grande Brenne correspond en grande partie à l'identité du PNR[199], une grande partie des actions du PNR va aussi, notamment en matière de sauvegarde du patrimoine naturel, se concentrer sur cette centralité.

1.2.2 - Dispositif de gestion et de protection du patrimoine naturel

L'axe « Préserver, gérer et valoriser l'espace et les patrimoines » de la Charte cadre la politique du Parc en matière de protection des espaces naturels, et principalement la partie sur le patrimoine naturel. La mise en œuvre de la Charte *in fine* correspond à la mise en œuvre d'autres politiques publiques, d'autres instruments de politiques publiques : Natura 2000, MAE, etc.

---

[198] Cf. le travail sur les plans de Parcs de Romain Lajarge (2000 : 278-284)

[199] Malgré les tentatives pour mettre en avant les autres zones du PNR, notamment les vallées et le bocage du Boischaut-sud

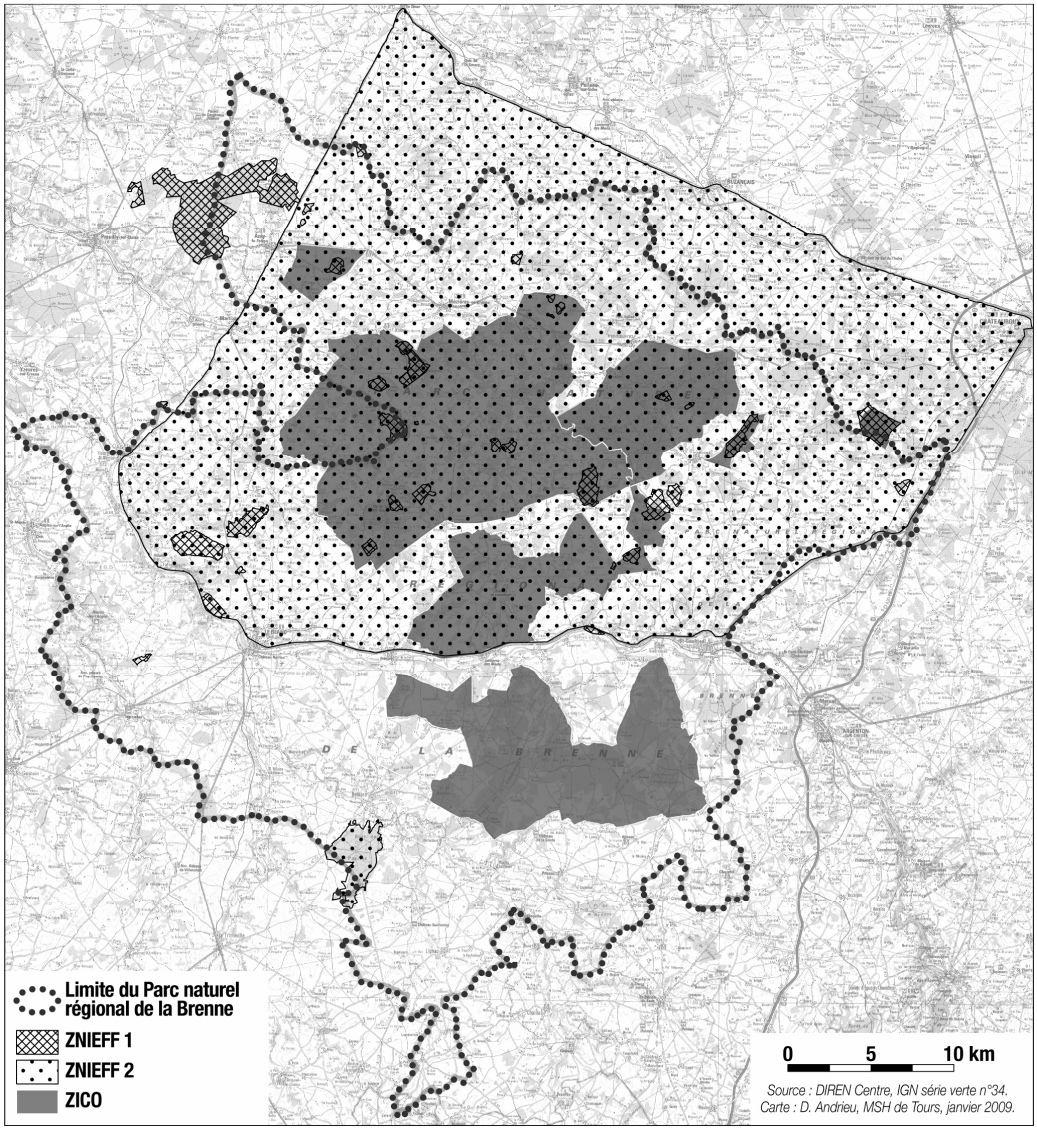
a) De la connaissance pour l'action et la légitimité

En Brenne, dès la création du Parc, une politique d'inventaire et d'acquisition de connaissances, a été engagée. Celle-ci a un double but : assurer la légitimité du classement en PNR et aider à concevoir les actions de préservation du Parc. L'amélioration de la connaissance du patrimoine naturel était la première action de la Charte de 1998 (art.4). Mais, dès sa création le Parc s'est lancé dans une politique d'inventaire, du fait des « *nombreuses lacunes* » de la connaissance du patrimoine naturel, en particulier en dehors du Centre Brenne et des espèces plus connues et reconnues que l'on retrouve au sein des ZINEFF et ZICO (*Cf.* Figure 56). L'enjeu dès le départ fut donc d'améliorer les connaissances du Parc à la fois sur l'ensemble de son périmètre et sur l'ensemble des compartiments de la faune et de la flore. Ainsi, le Parc a réalisé durant la première Charte une série d'inventaires complémentaires au sud du PNR, sur les Vallées de la Creuse et de l'Anglin ainsi qu'en Petite Brenne. De 1995-1998 fut menée une grande campagne d'« *inventaire du patrimoine naturel* » sur 7 communes de la Grande Brenne financée dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région (Ministère de l'Environnement, Région). Cet inventaire fut l'occasion de prendre contact avec les propriétaires de Brenne. De nombreux courriers furent ainsi envoyés en vue de passer des conventions avec les propriétaires pour la réalisation de ces inventaires. Les résultats furent mitigés quant à la réception de cette campagne. Si de nombreux propriétaires répondirent positivement, d'autres se contentèrent d'un refus « *catégorique* »[200], réaffirmant l'exclusivisme de leur droit de propriété. Cependant, cet inventaire essentiellement botanique a permis d'informer les propriétaires et usagers de la richesse biologique présente sur leurs terrains, tout en améliorant la connaissance du Parc en matière de patrimoine naturel. Outre cette campagne, la connaissance en matière de patrimoine naturel fut approfondie aussi par les différents diagnostics écologiques réalisés lors des opérations de contractualisation avec les agriculteurs et les propriétaires. De plus, de nombreuses études et inventaires sont réalisés chaque année sur tel ou tel aspect, améliorant ainsi la connaissance du Parc[201].

---

[200] Les courriers de réponses négatives reçus par le PNR concernant cette opération, utilisent une rhétorique basée sur l'affirmation du caractère sacré de la propriété privée, l'accès aux parcelles étant perçu comme une atteinte à celui-ci.

[201] Le Parc Naturel Régional de la Brenne, à l'instar des autres PNR et structures de la protection de la nature, accueille chaque année en moyenne une quinzaine de stagiaires qui lui permettent d'être en capacité de réaliser ces études et inventaires. Cet aspect n'est en rien négligeable dans le fonctionnement et l'efficacité du PNR. D'autre part, le PNR a aussi financé, ou aidé au financement d'inventaires réalisés par des associations naturalistes locales (Indre Nature).



* ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêts Ecologique Faunistique et Floristique (Type 1 et 2)

* ZICO : Zone d'Importance pour la Conservation des Oiseaux

Figure 56 : Zonages d'inventaire en Brenne

Plus récemment, dans le cadre de la modernisation de l'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistiques et floristiques, dite ZNIEFF, la DIREN a confié au PNR la responsabilité, en tant qu'opérateur, des mises à jour sur son périmètre. Ce travail a conduit à la « *remise à plat de l'ensemble du site* », la ZNIEFF[202] de type II fut ainsi réduite à 58 000ha correspondant au périmètre de l'emprise du secteur de la Grande Brenne. A l'intérieur de cette ZNIEFF de type II ont été identifiées et définies 52 zones de type I en couvrant près de 20%. Cette campagne de modernisation a fait intervenir les associations naturalistes intervenantes en Brenne, Indre Nature, LPO, pour la réalisation des inventaires. Ce travail a aussi fait l'objet d'une présentation aux élus (Comité Syndical) et aux « *acteurs locaux* » (Chambre d'agriculture,

[202] La surface de la ZNIEFF 240000600 Brenne est de 127 740ha (source INPN)

Fédération des Chasseurs, Syndicat des Pisciculteurs, etc.). Au niveau Régional, un bureau d'étude (Institut d'écologie appliquée) a été désigné par la DIREN pour assurer l'harmonisation des inventaires au niveau régional, le Muséum National d'Histoire Naturelle étant le responsable national.

Cette politique d'inventaire et de connaissance participe aussi à la construction de l'objet « patrimoine naturel » au sein du Parc, tant en termes d'action publique qu'en termes de processus de « patrimonialisation » ou d'appropriation sociale. Cependant, cette connaissance acquise nécessite « une mise en lumière » pour participer à cette construction sociale. Cette mise en lisibilité est en grande partie le fruit (et l'objectif) de la politique de « *sensibilisation, d'information et de communication* » du Parc.

b) Maintien des milieux ouverts et sauvegarde du patrimoine naturel : des contrats pour de bonnes pratiques

Cet objectif a une traduction directe en termes de régulation des usages de la nature et de l'espace. Il s'agit d'agir sur les pratiques des usagers pour les « orienter » afin qu'elles favorisent le « maintien des milieux ouverts et la sauvegarde du patrimoine naturel ». Pour cela, l'outil privilégié dès le départ, fut le « contrat », c'est-à-dire l'adoption par l'usager de pratiques qui remplissent cet objectif en échange d'une contre partie, dans la majorité des cas, financière. Il y a donc régulation des usages, en introduisant via le contrat, des « contraintes » pour les usagers.

Des mesures agro-environnementales : soutenir une forme d'agriculture pour sauvegarder les milieux ouverts et la biodiversité.

Ainsi, entre 1988 et 1989, en même temps que se créait le Parc, sous l'impulsion de la Chambre d'agriculture de l'Indre, relayant la volonté locale de la profession agricole, un dossier pour une opération pilote agro-environnementale était lance, en application de l'article 19 de la Politique Agricole Commune européenne. Ce type d'opération était proposé par la Communauté Economique Européenne, qui avait choisi de « *lancer des actions ponctuelles formulées comme des expérimentations* » (Laurens, 2000) en réponse à la crise dans laquelle se trouvait la Politique Agricole Commune dans les années 80. L'application de l'article 19 conduira, en France, à notamment à la mise en place de nombreuses OGAF-environnement (Opération Groupée d'Aménagement Foncier) dans les parcs naturels régionaux autour de deux orientations : « la gestion de la déprise agricole, la préservation des biotopes rares et sensibles » (Laurens, 2000). L'OGAF-environnement pour la Brenne débuta en 1991, et dura jusqu'en à 1996.

L'hypothèse d'intervention de cette mesure était, que la « *conservation des milieux ouverts* », un des enjeux majeurs de la Brenne, est lié au maintien du système d'« *élevage extensif* » qui ne peut se maintenir que s'il est aidé.

Au départ, cette opération était concentrée sur les communes de Rosnay et Migné, mais au vu de son succès, elle fut étendue à l'ensemble de la Grande Brenne en 1993 (*Cf.* Figure 57).

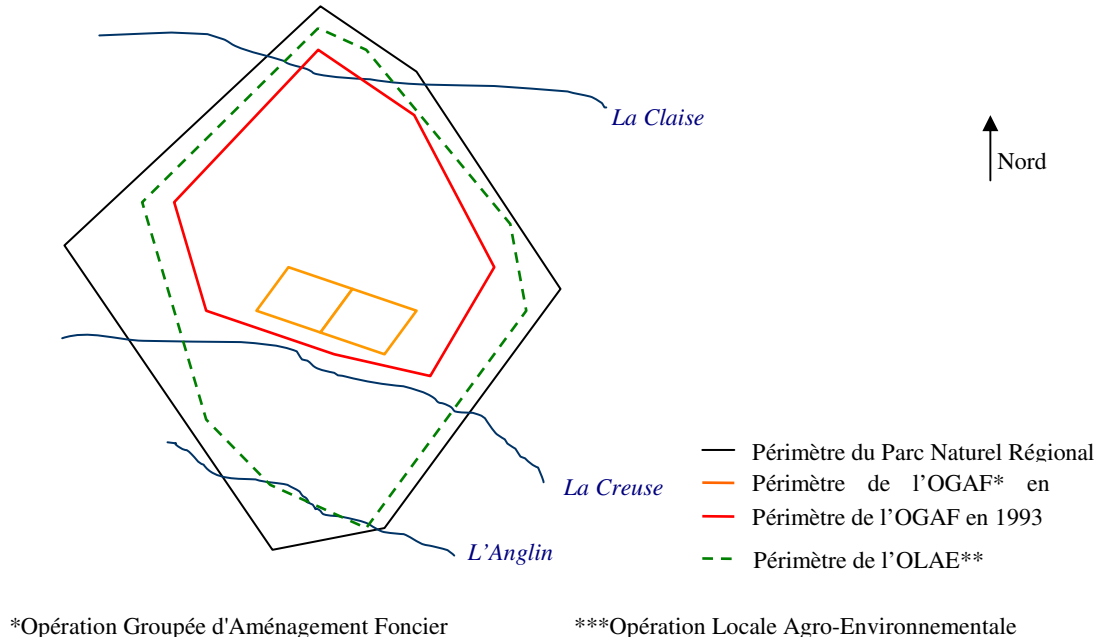


Figure 57 : Localisation schématique des périmètres des mesures agro-environnementales

Le principe d'action de cette Mesure Agro-Environnementale (MAE) fut le « contrat » renvoyant à un cahier des charges à respecter et à une compensation financière. Ce contrat était signé entre le préfet du département de l'Indre et l'agriculteur contractant. Le cahier des charges visait au « *maintien de la prairie naturelle et la sauvegarde de milieux annexes à grande valeur patrimoniale (bordures d'étang, prairie à orchidées, site de ponte de tortues aquatiques,…)* » (Benarrous et Dumeige, 2007)

La procédure était gérée par la Chambre d'Agriculture de l'Indre (animation), la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (partie régalienne), l'ADASEA[203] (financement) et le Parc (Inventaire). Le jeune et restreint « service environnement » du PNRB réalisa l'ensemble des « *diagnostics écologiques* » et élabora les « *propositions de contrat pour les milieux remarquables* » (Benarrous & Dumeige, 2007).

Cette opération expérimentale a connu un succès relativement important en Brenne, avec 164 contrats signés et un engagement sur plus de 5000ha, ce qui a permis « *le maintien d'un certain nombre d'agriculteurs* » (Bilan de l'action du Parc 1990-1995, 1997 : 20)

En même temps que le renouvellement de la Charte, intervint celui de l'Opération Locale en 1998 sous forme d'Opérations Locales Agro-environnementales (OLAE). Ces opérations se déclinaient

sur 3 zones distinctes : Centre Brenne, Brenne tourangelle (Outarde), Petite Brenne et Boischaut-sud. Elles furent financées par le FEOGA et le Ministère de l'agriculture.

Cette deuxième phase de mise en œuvre de mesures agro-environnementales, malgré l'extension du périmètre éligible à la Petite Brenne (au total 166 000 ha), n'a, au final, concerné un peu plus de 3 000 ha. Cette opération s'acheva en 2004. Ce succès relatif trouve son explication dans la contrainte imposée aux exploitants en matière de déclaration pour la PAC. En effet, « *la souscription d'un contrat sur une parcelle obligeait l'exploitant à la déclarer en prairie naturelle sur les formulaires annuels de la PAC. Cela les retirait corollairement des surfaces pouvant bénéficier ultérieurement des aides aux céréales, ce que beaucoup n'ont pas souhaité face à la conjoncture agricole incertaine*. » (Benarrous et Dumeige, 2007). Les agriculteurs souscripteurs « *sont très satisfaits de cette MAE car elle fut conçue localement, en phase avec les systèmes d'exploitation de Brenne*. » (Lombard, 2006)

Dans le même temps que l'achèvement de l'OLAE, le PNR s'engagea, de 2000 à 2002, dans la réalisation des diagnostics naturalistes pour les exploitants agricoles candidats à un Contrat Territorial d'Exploitation (CTE). L'objectif alors était de conseiller l'agriculteur dans l'élaboration du volet « patrimoine naturel » de son dossier de candidature pour un CTE, de façon à ce qu'il souscrive des engagements dans ce domaine, par la réalisation d'un diagnostic écologique. De la même façon, le Parc accompagna la démarche Contrat d'Agriculture Durable CAD depuis 2002, par la réalisation d'inventaires écologiques sur les exploitations contractantes, ainsi qu'un conseil à l'élaboration des dossiers, dans la même perspective que pour les CTE. Plus de 14000 ha firent l'objet des inventaires écologiques. La réalisation d'un diagnostic plus précis sur les zones Natura 2000 a aussi été entreprise par le PNR, afin d'articuler au mieux les MAE et Natura 2000 au sein du PNR. Ce diagnostic était financé par des fonds Natura 2000. A ce propos, en 2006 alors qu'était arrêté le dispositif CAD financé par le FEOGA, six CAD fléchés « Natura 2000 » purent être signés, sous l'animation du PNR, et financés par le FGMN (Fonds de Gestion des Milieux Naturels).

On constate une diminution des surfaces contractualisées sur le territoire du PNR depuis l'arrêt des OLAE. Les procédures, CTE et CAD sont considérées par les agriculteurs comme financièrement nettement moins incitatives, par le montant des compensations d'une part et d'autre part par la non cumulation avec la prime herbagère agro-environnementale (PHAE), mesure considérée comme moins contraignante pour l'agriculteur.

Depuis 2007, le Parc est porteur de projets pour une Mesure Agro-environnementale Territorialisée (MATER). Ce nouveau dispositif de mesures agro-environnementales est mis en œuvre dans le cadre de la refonte de la politique européenne en matière de développement rural et de sa transposition au niveau national dans le PDRH[204]. Dans ce nouveau dispositif en Brenne, il y

---

[203] Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
[204] PDRH : programme de développement rural hexagonal

a une articulation rendue « obligatoire » avec Natura 2000. Un premier dossier fut déposé en 2007, mais celui-ci eut un succès moindre du fait de la complexité et du manque de lisibilité de la procédure, tant pour le PNR que pour l'exploitation. Seulement 11 hectares furent engagés dans un contrat MATER. En réaction à cet échec, un nouveau dossier pour 2008 et 2009 fut présenté. Ce dossier fut remanié afin de rendre la contractualisation des agriculteurs plus facile. Ce dossier a été accepté fin 2007 devant la CRAE (Commission Régionale Agro-environnementale). Ce dossier prévoyait la contractualisation de 20 exploitants chaque année. Or, la disponibilité de financements a conduit au doublement du nombre d'exploitants pouvant faire l'objet d'engagement. Le dispositif prévoit des MATER « surfaciques » (prairie naturelle riche en fleurs, prairie à joncs en nappe, petits habitats naturels remarquables et prairies de fauches remarquables) et des MATER « ponctuelles » (mare, haie, forêt riveraine et arbre isolé). Quatre MATER « surfaciques » sont définies. Dans un délai restreint près de 4500 hectares furent prospectés (diagnostic écologique obligatoire) en « Grande Brenne » dans un périmètre englobant le site Natura 2000 et la zone Ramsar sur 40 exploitations. Le budget prévoit l'engagement de 4 000 hectares. Pour 2009, le périmètre MATER s'étendra aux sites Natura 2000 de la vallée de la Creuse et de l'Anglin, pour un même nombre de surfaces engagées. Au final, ce sera près de 8 000 ha qui devraient faire l'objet d'une contractualisation agro-environnementale.

Protection du patrimoine naturel : contrat et maîtrise foncière

Sur les mêmes principes d'action que les mesures agro-environnementales furent mises en place par le PNR en partenariat avec la LPO, une Action Communautaire pour la Nature (ACNAT). Cette opération, qui s'est déroulée entre 1993 et 1998, a permis d'étendre la contractualisation aux milieux « *non agricoles* », souvent en cours d'abandon. Le PNR a conclu des contrats avec des propriétaires privés pour une période de cinq années. Ces contrats, à l'instar des MAE, étaient articulés autour d'un cahier des charges « *visant au maintien des milieux et espèces remarquables* » à respecter par le propriétaire et d'une compensation financière en conséquence. Ces Cahiers des charges furent construits par le PNR et la LPO au regard de connaissances scientifiques sur les milieux, les espèces et leur maintien. L'objectif de ces contrats était double : à la fois de « *préserver des sites remarquables de marais et étangs* », mais aussi de « *démontrer que la protection de la nature n'était pas antinomique des activités traditionnelles de la Brenne (pisciculture et chasse) sous réserve qu'elles soient pratiquées extensivement* » (Benarrous et Dumeige, 2007) Ce dispositif a ainsi permis un conventionnement avec 25 propriétaires sur 800 hectares d'espaces non agricoles. Outre l'engagement sur un cahier des charges, le programme prévoyait la possibilité de financer des travaux de restauration écologique et la possibilité de mettre en place une gestion par des animaux rustiques pour des milieux en cours d'abandon. Ainsi, six sites couvrant une cinquantaine d'hectares ont fait l'objet d'aménagement pour du pâturage. Le pâturage est effectué par plusieurs troupeaux de moutons « solognots » et de chevaux : poneys landais et d'Écosse, chevaux camarguais, appartenant à la LPO, au PNR, etc. Sur quatre propriétés, l'engagement fut porté à 10ans afin de justifier la réalisation de travaux importants de pose de clôtures, de gyrobroyage, et de curage.

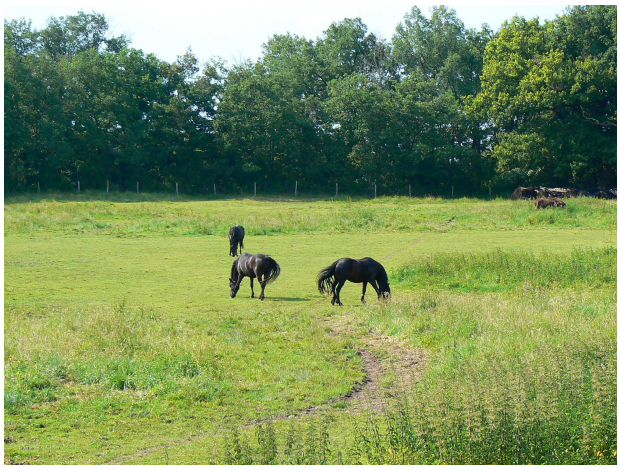


Figure 58 : Poneys landais du PNR

Enfin, cette opération, devenue Life nature, a aussi permis l'acquisition par le Parc de l'ensemble des étangs Foucault et Pifaudière, ainsi que de l'étang de La Touche par la LPO. L'acquisition de ces propriétés s'est faite dans un contexte difficile.

Natura 2000 et le PNR de la Brenne

Natura 2000 dans le PNR de la Brenne ce sont 3 sites Directive « Habitats » et 1 site Directive « Oiseaux » (Cf. Figure 59) : Grande Brenne, Vallée de la Creuse et affluents, Vallée de l'Anglin et affluents

Le site d'intérêt communautaire de la Grande Brenne faisait partie de 37 sites expérimentaux nationaux pour l'élaboration d'un plan de gestion en 1996. Son périmètre fut arrêté pour une surface de 58 000 ha sur 23 communes. Son document d'objectifs, relatif à la Directive « Habitats » fut ainsi validé en 1998. A partir de 2003, une mise à jour du document d'objectif fut réalisée avec l'élaboration de cahiers des charges pour des contrats de gestion type. Ces cahiers des charges doivent permettre la signature de contrats Natura 2000 avec les propriétaires. En mai 2003 les cahiers des charges « étangs », « milieux terrestres non agricoles » furent validés en comité de pilotage, en mars 2004 ce fut le cahier des charges « milieux agricoles ».

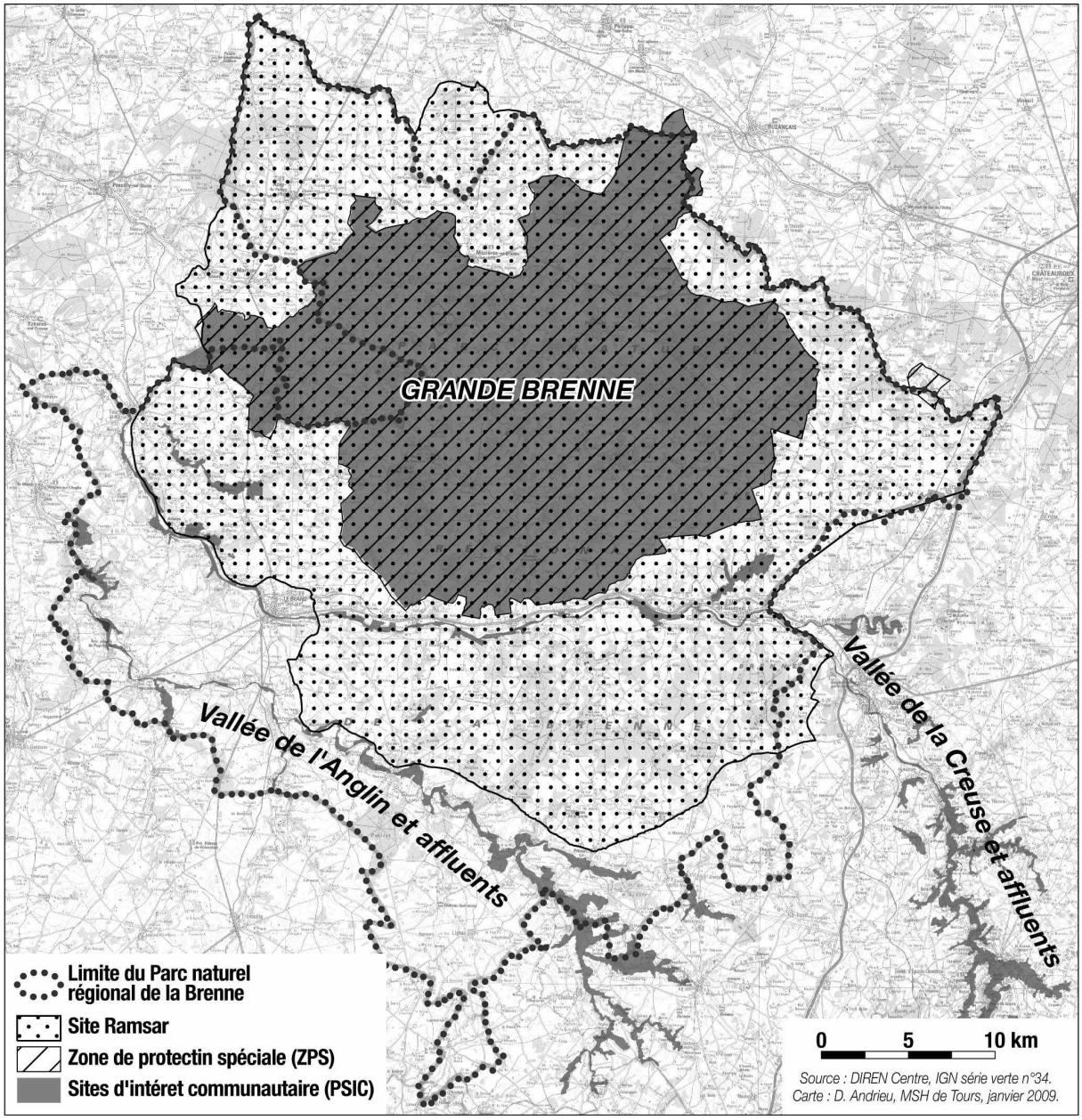


Figure 59 : Périmètre des sites Natura 2000 en Brenne (source DIREN Centre)

A partir de 2004 des contrats Natura 2000 sur les milieux non agricoles furent signés, cependant le Parc rencontre rapidement, en tend qu'animateur Docob, des difficultés « *pour trouver des propriétaires prêts à s'engager dans une procédure qu'ils trouvent très compliquée et contraignante* » (PNRB). Seuls quelques contrats Natura 2000 ont été conclus dont quatre concernaient des propriétaires privés, deux des Communes (Mézières en Brenne et Neuret le Ferron) et 1 le PNR pour principalement des mesures sur les « brandes ».

Figure 60 : Restauration de Brandes (Landes à Bruyères)

Par ailleurs, en ce qui concerne les « milieux agricoles », à partir de 2004, quinze Contrats d'Agriculture Durable signés sur le périmètre Natura 2000 comprenaient des mesures Natura 2000. En 2006, deux autres CAD furent signés exclusivement sur des mesures Natura 2000. Ces derniers relevaient du dispositif « Olin » du nom de la ministre de l'environnement de cette époque qui était financé exclusivement par des fonds du ministère de l'environnement. En décembre 2007 fut adopté le dispositif Charte Natura 2000 en Brenne, qui se veut « simplifié » par rapport au Contrat Natura 2000. Toutefois, il faut souligner la dépendance du PNR par rapport aux contraintes et incohérences des règles hétéronomes. En effet, les contrats sur les milieux prioritaires que constituent les étangs ne peuvent pas être financés actuellement car il n'y a pas de contrepartie des crédits nationaux. Malgré les suppliques du PNR, relayé par les administrations de l'Etat français, les Fonds européens agricoles, FEAGA[205] ou FEADER[206], tout comme le Fonds européen pour la pêche ne reconnaissent pas comme « finançables » les activités piscicoles, alors que le Fonds Natura 2000 les considère comme des activités productives, ne relevant pas de son champ d'intervention. Pour le PNR, « cette situation décrédibilise la procédure Natura 2000 » auprès des usagers et la rend « inadaptée » à l'enjeu majeur de la protection des étangs.

En 2008, l'engagement de près de 4000 ha en MATER présente les « résultats les plus satisfaisants » (DIREN Centre) par rapport aux objectifs du Docob (*Cf. supra*). Par ailleurs, l'élaboration du Document d'Objectif Directive « Oiseaux » pour la ZPS de la Grande Brenne lancée en 2008 sur le même périmètre que le site d'intérêt communautaire, présente un contexte plus « difficile » et conflictuel à cause des activités de chasse au Gibier d'eau et du Grand Cormoran, espèce d'intérêt communautaire qui pose des problèmes aux pisciculteurs.

Le Parc Naturel Régional de la Brenne dans le cadre fixé par la Charte, a mis en œuvre des actions visant à réguler les usages des espaces naturels dans l'intention de sauvegarde du patrimoine naturel, mais aussi de maintien des activités agricoles. La contractualisation fut privilégiée par le PNR. Ce choix, en rapport avec les ressources d'action publique pouvant être mobilisées par le

[205] Fonds Européen Agricole de Garantie
[206] Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural

PNR, s'inscrit dans une dynamique d'action collective propre au projet de territoire. Cette logique collective d'action recherche l'adhésion et la participation des acteurs locaux, à l'action publique, plutôt que l'imposition de règles hétéronomes.

1.3 - Le PNR, organisation et participation des acteurs locaux à la mise en œuvre du projet de territoire

Le Parc est une organisation politico-administrative dont le but est la mise en œuvre de la Charte. Cette organisation dispose de ses ressources propres : ressource humaine, financière, juridique (assez limitée), cognitive, légitimité, etc. Elle mobilise ces ressources de manière stratégique afin de remplir les objectifs fixés par la Charte. Cette organisation est structurée dans une visée opérationnelle et stratégique, à la fois par rapport à ses propres capacités d'action mais aussi dans sa relation avec les autres acteurs.

1.3.1 - Organisation interne du PNR et association des acteurs locaux

Le Parc Naturel Régional de la Brenne est une organisation qui regroupe un organe décisionnel (Comité syndical, Bureau) et une administration technique découpée selon ses objectifs et ses missions. Dès la création du syndicat mixte du PNR de la Brenne, sept commissions furent mises en place : Patrimoine naturel, Chasse, Agriculture-Pisciculture-Forêt, Développement économique, Tourisme et culture, Eduction-Formation-Affaires sociales, Communication, couvrant ainsi une grande partie des domaines d'action du PNR et reprenant pour certaines les commissions existantes au sein du Syndicat de Développement de la Brenne qui existait avant le syndicat mixte.

Ces commissions furent créées par le Comité syndical, dans le but de créer des lieux de débat. Elles ont aussi un rôle de proposition, de préparation et de suivi des projets. Ces commissions ont une ouverture large sur les acteurs de Brenne (socio-professionnels, associations, administrations…) qui, statutairement, ne peuvent siéger au Comité syndical. Elles sont présidées par un élu membre du Bureau.

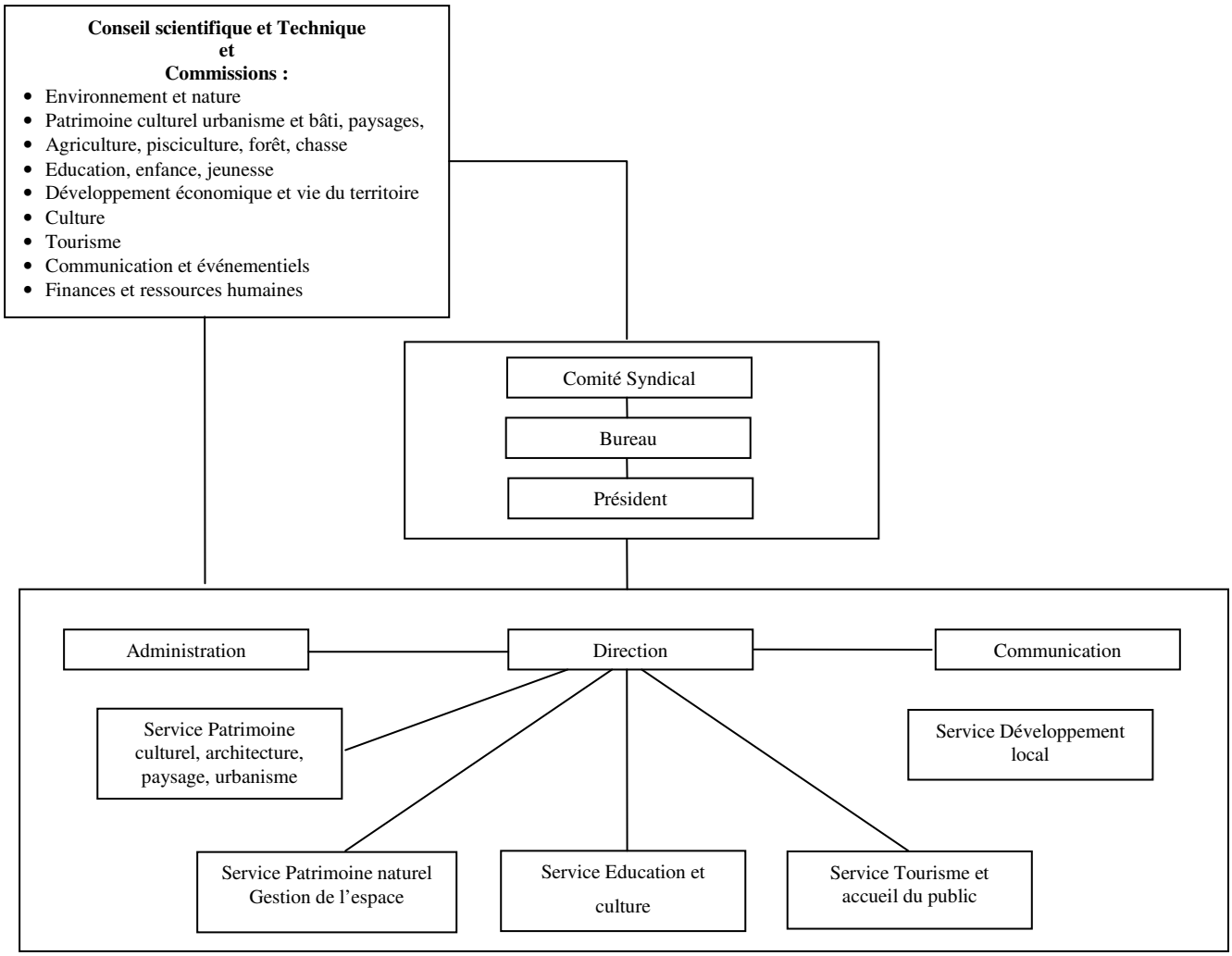


Figure 61 : organisation de l'administration du PNR de la Brenne (source PNR de la Brenne)

Les commissions permettent donc « *d'associer à l'action du Parc l'ensemble des partenaires qui n'ont pas de pouvoir de décision, du fait des statuts du syndicat mixte* ». Elles constituent le « *cadre privilégié de la concertation et du partenariat fil directeur de l'action du Parc* » (PNR de la Brenne, Bilan 1990-95)

Progressivement ces premières commissions ont évolué, se sont recomposées : pour certaines, leur champ de compétences s'est élargi (Patrimoine naturel), d'autres se sont subdivisées (Tourisme et Culture) pour se spécialiser ou se sont regroupées (Chasse avec Agriculture-Pisciculture-Forêt) et enfin d'autres ont été créées pour couvrir de nouveaux champs de compétence (Patrimoine Culturel et Bâti-Paysage-Urbanisme).

Tableau 23: Les commissions et leur champ de compétence (source PNRB, 2008)

Commission	Champs de compétences
ENVIRONNEMENT ET NATURE	- Préservation et gestion du patrimoine naturel - Eau et zones humides - Réseau des sites protégés - Energies renouvelables
PATRIMOINE CULTUREL ET BÂTI, PAYSAGES, URBANISME	- Préservation et valorisation du patrimoine culturel et bâti - Préservation et gestion des paysages Urbanisme durable - Habitat (ex : OPAH patrimoine/Energie), architecture et éco-construction
AGRICULTURE, PISCICULTURE, FORÊT, CHASSE	- Gestion de l'espace, et ses aspects économiques et humains - Filières locales de production
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET VIE DU TERRITOIRE	- Développement économique local - Soutien aux acteurs économiques et aux entreprises - Formation Services à la population
EDUCATION, ENFANCE, JEUNESSE	- Petite enfance et relais assistantes maternelles - Actions en faveur de la jeunesse - Actions éducatives et en milieu scolaire, musique… - Education à l'environnement
CULTURE	- Animation du réseau des acteurs culturels - Diffusion culturelle
TOURISME	- Développement et organisation de l'offre touristique - Sports de nature - Accueil du public et promotion
COMMUNICATION ET EVENEMENTIELS	- Communication du Parc sous tous ses aspects - Information et participation des habitants et des différents publics - Evènementiels
FINANCES ET RESSOURCES HUMAINES	- Préparation et suivi du budget - Gestion du personnel

Ces commissions peuvent, sur certaines problématiques, être considérées comme à la fois des lieux de construction du consensus et des « scènes de négociation institutionnalisées », dans le sens où les commissions sont un lieu d'échange thématique entre les acteurs locaux et le PNR. C'est à l'intérieur d'elles que se noue une grande partie des arrangements, des accords entre le PNR et les autres acteurs. Elles sont un lieu d'expression pour les acteurs ne pouvant participer aux processus de décisions au sein du PNR qui associe les élus et leur administration.

Mais, elles sont parfois amenées à effectuer des choix, à prendre des décisions. Le cas de l'attribution du fermage de la propriété des étangs de Foucault appartenant au PNR, en est une illustration manifeste. La commission agriculture, dont le secrétariat et l'animation sont assurés depuis la création du PNR par la Chambre d'agriculture a ainsi été amenée à choisir le bénéficiaire du fermage. La commission « patrimoine naturel » était chargée du cahier des charges du bail rural « environnemental ».

D'autre part, un certain nombre de conventions formelles lient le syndicat mixte du Parc de la Brenne avec d'autres acteurs locaux. Ainsi, en matière d'animation nature et d'éducation à l'environnement, le Parc a des conventions avec le CPIE[207] Brenne-Pays d'Azay, la Ligue de Protection des Oiseaux, l'Association Indre Nature et la Réserve naturelle de Chérine, notamment pour la gestion de la Maison de la Nature et de la Réserve située sur le commune de Saint Michel en Brenne.

[207] Centre permanent d'initiative pour l'environnement : action « *en faveur du développement durable dans les domaines de l'éducation à l'environnement et l'accompagnement des territoires* ».

Elle a aussi une convention avec la Chambre d'Agriculture pour les questions d'agriculture et de développement local. Cette convention prévoit l'association constante de la Chambre d'agriculture aux actions du Parc. Elle assure ainsi le secrétariat de la commission « agriculture, pisciculture, forêt, chasse ». Ces conventions d'association courante n'empêchent pas ces acteurs d'être partie liée ponctuellement dans la production et la mise en œuvre d'actions publiques.

1.3.2 - La négociation collective en Brenne, une organisation néo-corporatiste décentralisée ?

Une des conséquences du processus de décentralisation fut, nous dit Pierre Muller (1992), le passage d'un modèle de gouvernement « *centralisé et corporatiste* » à un modèle « *polycentrique plus ouvert* ». Deux effets à cette transition, d'une part la perte de centralité de l'Etat et donc la diminution du rôle de la haute administration et d'autre part la mise ne place d'une « logique de gouvernement local ». (Becerra, 2003 : 126)

La négociation collective en Brenne peut être vue dans une perspective « néo-corporatiste » au niveau local, comme un système d'interdépendances et d'échanges entre acteurs institutionnels qui a pour résultat d'aboutir à un ensemble de concessions réciproques qui aboutit à une prise de décision.

Le néo-corporatisme[208] est une approche, classiquement utilisée pour caractériser les négociations tripartites entre l'Etat, les syndicats de salariés et le patronat. Cette approche, dans la littérature se distingue du corporatisme[209] institutionnalisé et rattaché au régime autoritaire (Ancien Régime en France (Colbertisme), Espagne franquiste, Italie mussolinienne, Portugal salazariste, France de Vichy, etc.)

> « La différence fondamentale avec le corporatisme classique expérimenté dans l'Italie mussolinienne, le Portugal salazariste ou l'Espagne franquiste, c'est qu'il ne prétend pas constituer un substitut à la démocratie. Le néo-corporatisme se propose donc de réintroduire la défense d'intérêts catégoriels au sein de la démocratie pluraliste occidentale » (Braud, 2006)

En France, certains auteurs ont travaillé à partir de cette approche, cependant en mettant en avant le particularisme français en la matière, se distinguant du modèle autrichien étudié par Philipp Schmitter.

---

[208] Le néo-corporatisme a été conceptualisé par Philipp Schmitter au début des années 1970, il est devenu dans les années 1970 et 1980 l'un des paradigmes centraux de l'analyse des relations professionnelles en Europe occidentale.

[209] Le corporatisme est une « conception de l'organisation politique fondée sur la collaboration obligatoire des classes sociales, notamment les patrons et les salariés, au sein d'organismes (les corporations) dotés de certains pouvoirs règlementaires sous la surveillance de l'Etat. » (Braud, 2006)

Cette approche présente cependant l'intérêt de rendre compte de l'importance des partenariats entre les acteurs publics (Etat et collectivités territoriales) et les groupes d'intérêts dans le fonctionnement « *routinier* » de l'action publique en dehors de toute contrainte juridique (*d'après* Schmitter *in* Schmitter et Lehmbruch, 1979). Le transfert de champ, du monde des négociations sociales au niveau national à celui de la mise en œuvre d'une politique territoriale négociée, comme celle du PNR de la Brenne, présente l'intérêt de faire ressortir un certain nombre d'éléments pour l'analyse en terme de régulation, issus des interactions entre les sphères politico-administrative, socio-économique, et socio-culturelle.

En Brenne, les élus locaux, dans le cadre du Parc ont été amenés à reconnaître un monopole de représentation à certains organismes représentant des groupes constitués, chasseurs, agriculteurs, pisciculteurs, naturalistes, afin de disposer d'interlocuteurs attitrés. Cette reconnaissance de l'importance de ces acteurs ainsi que les processus de négociation furent institutionnalisés au sein des commissions de travail.

Cette négociation collective a d'abord conduit à la production d'un consensus sur le référentiel d'action publique que constitue la Charte quant à la définition « des problèmes à résoudre », aux hypothèses causales et d'intervention, et quant aux modalités de l'action.

Seulement, la négociation au sein des commissions de travail ne correspond pas à une « technique de production de décisions », dans la mesure où le centre de décision se trouve au sein du comité syndical, composé essentiellement d'élus locaux. Il ne s'agissait pas d'organiser à l'origine la négociation afin d'aboutir à une décision.

Cependant, cette négociation se base sur un cœur d'acteurs composé d'élus, de représentants de l'Etat (DDAF, Préfecture, DIREN, DRAF, etc.), d'acteurs locaux (fédération des Chasseurs, Chambre d'Agriculture, CPIE, LPO, etc.). Ce fonctionnement à partir d'un groupe d'acteurs restreint est quasi-oligopolistique. Plus généralement, dans la mise en œuvre de l'action publique en matière de sauvegarde du patrimoine naturel Brenne, n'interviennent que quelques acteurs. Ces acteurs agissent de manière partenariale ou de manière plus détachée (Cf. Réserve Naturelle de Chérine).

***

Deux grandes préoccupations dominent la mise en place du projet de territoire en Brenne sorte de politique locale[210] du Parc Naturel Régional d'une part la sauvegarde du patrimoine naturel, et d'autre part le développement et la mise en valeur de ce territoire pour répondre aux problèmes de dévitalisation économique et de désertification.

[210] Au sens de Muller, 1990, p.100-107

Le Parc va ainsi mener des actions, en partenariat avec d'autres acteurs[211] dans le cadre des mesures agro-environnementales de la Politique Agricole Commune (Opération Locale, Contrats Territoriaux d'Exploitation, Contrats d'Agriculture Durable), de programmes de protection financés par l'Europe (ACNAT[212] puis Life-nature) et de la mise en place de la politique Natura 2000.

Le Parc, pour répondre à l'objectif de préservation du patrimoine naturel, utilise des outils contractuels pour inciter les pratiques qui favorisent la diversité biologique et la sauvegarde du patrimoine naturel. Le PNR en matière de protection du patrimoine naturel, relaie les politiques publiques de protection de la nature, nationales, européennes, internationales. Il construit une politique locale de protection du patrimoine naturel en donnant une certaine cohérence dans la mise en œuvre des outils de ces politiques publiques. La politique locale est liée à la charte, véritable projet de territoire.

Le Parc Naturel Régional, comme les autres acteurs de la zone, associations naturalistes, Fédération des chasseurs, Chambre d'agriculture, Communes etc., produisent des documents de communication et d'information. Il y a aussi plusieurs lieux d'accueil du public en Brenne (Maison du Parc, Maison de la Nature, etc.). L'ensemble de ces actions permet de construire et de mettre en lisibilité le patrimoine naturel de la Brenne.

Cette dynamique, propre aux Parcs Naturels Régionaux français, se retrouve toutefois, dans une certaine mesure, dans le Projet Tepalcatepec. Celui-ci, s'il ne s'incarne pas dans une structure politico-administrative, n'en demeure pas moins un projet de territoire ayant des objectifs de sauvegarde du patrimoine naturel et de développement local, et constitue par là une expérience originale au Mexique.

---

[211] Direction Régionale de l'Environnement, Chambre d'agriculture, Ligue de Protection des Oiseaux, Fédération des chasseurs etc.
[212] ACNAT : Action Communautaire pour la NATure devenu par la suite *Life*

2 - Le projet Tepalcatepec : conception d'une politique locale de protection des espaces naturels

> "Este proyecto pretende esclarecer las interacciones entre los sistemas naturales, los procesos socioeconómicos en el devenir histórico y las pautas culturales recreadas por los habitantes y demás interventores del área de la cuenca hidrográfica del Río Tepalcatepec."

Ce projet est né en 2002 de la collaboration entre plusieurs institutions[213] de différents secteurs et portée principalement par *el Colegio de Michoacán*. Ce projet de recherche-action s'insère à la fois dans une perspective de production de connaissances et d'action publique. Le *Colegio de Michoacán* en tant qu'animateur de ce projet devient ainsi l'acteur central, coordinateur, entrepreneur de la mise en œuvre de l'action publique de protection du patrimoine à l'échelle du bassin. Ce projet fabrique de l'action publique, une organisation institutionnelle, des instruments.

La séparation entre le système politico-administratif et les organisations civiles, d'après le diagnostic des coordinateurs, semble importante au niveau de la *Cuenca*. La vallée du Tepalcatepec est en effet enclavée. Les habitants de la *cuenca* semblent ne pas avoir confiance dans les institutions publiques. Le droit et son application sont assez incertains du faut de la corruption qui altère la confiance dans les pouvoirs publics au Mexique (Lomnitz, 2000). Enfin, il existe un réel « fossé » entre les populations locales et les pouvoirs publics. On peut parler de déficit d'action publique, tant il existe un écart entre ce qui est réalisé et les objectifs et ambitions de la législation sur la protection de la nature. Le projet Tepalcapec fonde son action envers la protection du patrimoine naturel la distance entre le politique et la société civile.

2.1 - Un modèle de conservation, entre approche scientifique et stratégique

Le modèle de conservation du projet, se base sur le concept de « *soutenabilité* » patrimoniale : *sustentabilidad patrimonial*.

2.1.1 - Paysage hydrologique, aménagement et protection de la nature

Le cadre d'action construit au sein du projet, aborde les problèmes de « durabilité patrimoniale » en la repositionnant dans le contexte du bassin versant, de la *cuenca hidrológica*, en renvoyant à ses deux éléments principaux : l'eau et le paysage. L'articulation entre ces deux éléments est à la

[213] Instituts de recherches, Services de l'Etat fédéral (*Instituto Nacional de Ecología, Instituto Nacional de Antropología e Historia*), des Municipalité et le gouvernement de l'Etat du *Michoacán.*

base du projet Tepalcatepec. Ce modèle provient des réflexions, en la matière, d'Alejandro Toledo, que l'on retrouve dans l'ouvrage qu'il a publié avec le concours de l'INE et de la SEMARNAT en 2006, *Agua, hombre y paisaje*. Cet ouvrage est le fruit de son travail réalisé au *Centro de Estudios Rurales* du *Colegio de Michoacan*, notamment dans le cadre du Projet Tepalcatepec (Toledo, 2006 : 17). Dans cet ouvrage, il montre l'importance des rivières et des bassins versants dans les processus biologiques et dans la subsistance des communautés humaines. Il base ses réflexions sur le concept de "paysage fluvial", ce dernier selon l'auteur ouvre des perspectives importantes en matière de durabilité : « *Los paisajes fluviales, como ecosistemas de una maravillosa complejidad, llena de sorpresas e incertidumbres, nos oportunidad de comprenderlos y de construir con ellos, un planeta verdaderamente sostenible*. » (Toledo, 2006 : 20)

Le paysage hydrologique, *paisaje hidrológicos* (Toledo, 2006 : 194), dans le projet, du fait de son caractère multidimensionnel (Toledo, 2006 : 191), est considéré comme la base de la conservation du patrimoine naturel et culturel (Barragán *et al*, 2008: 77-78). Ainsi, l'approche paysagère, dans le cadre particulier du bassin hydrographique, est privilégiée dans le Projet Tepalcatepec, car elle permet d'intégrer les processus naturels et les processus sociaux.

> « El paisaje, como la expresión de los procesos que ocurren en una cuenca es el resultado de la combinación de la naturaleza, las técnicas y la cultura de los hombres. Del mismo modo, abordamos el análisis del paisaje como un sistema biótico, económico/ecológico y como espacio cultural y de prácticas sociales. Estos estudios ampliarán nuestros conocimientos acerca de la manera en que interactúan estos procesos, proveyéndonos de un marco conceptual que nos permita la comprensión de las relaciones, cambiantes en el tiempo, entre la sociedad y su medio ambiente, en los contextos de una cuenca hidrológica. » (Colegio de Michoacán, 2002 : 6)

Le Projet Tepalcatepec a comme ambition de développer une stratégie d'aménagement régional, à partir de cette approche et partant des constats suivants (Barragán et al, 2008: 68) :

a- l'évolution de la science des paysages, tant du côté de la science écologique et que des sciences sociales, en particulier de l'avance des connaissances sur le rôle crucial des flux énergie et matériels dans les paysages, et de l'importance des rivières comme systèmes de flux naturels dans un bassin ;
b- le fonctionnement des métapopulations d'espèces végétales et animales dans les paysages fragmentés ;
c- l'introduction du concept de paysage culturel comme système intégrateur de valeurs « paysagistiques » naturelles et sociales dans l'analyse des socio-écosystèmes.
d- les nouvelles approches et des outils techniques utilisés pour l'aménagement du territoire, spécialement en ce qui concerne les changements dans la couverture végétale et les utilisations du sol ;
e- les voies ouvertes par la préoccupation mondiale croissante en faveur de la patrimonialisation des biens naturels et culturels.

Le Projet a ainsi développé une réelle stratégie d'actions constituant une véritable politique locale. Cette stratégie propose d'intégrer la conservation de la biodiversité du bassin du Tepalcatepec : utilisations du sol et valeurs historiques et culturelles de ses paysages. Sous-jacent à cette stratégie, il y a la mise en place d'actions publiques avec le développement et la mise en place d'un système de réserves patrimoniales, sur la base des caractéristiques hydrologiques des paysages. Ce système est conçu pour jouer un rôle stratégique dans la planification régionale. Il a comme objectif principal de maintenir les patrimoines naturels et culturels de la cuenca.

Le Projet Tepalcatepec propose d'utiliser les paysages fluviaux du bassin comme unités fonctionnelles de planification afin de développer une stratégie d'action dont le but recherché est orienté vers la cohésion des paysages et le renforcement de leurs valeurs naturelles et culturelles. L'objectif, assez lointain, est de créer à terme un « réseau régional de paysages soutenables » qui se baserait sur le maintien, la valorisation et les utilisations multiples et intégrées de ses biens patrimoniaux.

> « En primer lugar, el Proyecto Tepalcatepec propone utilizar los paisajes fluviales de la cuenca como unidades funcionales de planificación. En segundo lugar, busca desarrollar una estrategia orientada a dar cohesión a estos paisajes, con el fin de potenciar sus múltiples valores naturales y culturales. Y, en tercer lugar, se plantea crear una red regional de paisajes sustentables, basada en el mantenimiento, la valorización y los usos múltiples e integrados de sus bienes patrimoniales. » (Barragán et al, 2008 : 79-80)

Ce modèle a été conçu dans la perspective d'une planification à échelle d'un bassin. Cette stratégie de conservation doit permettre, selon les coordinateurs du projet, d'organiser et de hiérarchiser les priorités écologiques et sociales à différents niveaux : depuis une vision régionale jusqu'aux contextes locaux des aires spécifiques.

L'ambition de ce dispositif, de cette stratégie, est de réunifier nature et culture, dans le cadre de l'action publique d'aménagement des paysages fluviaux : « *reunificar la naturaleza y la cultura a partir de la planificación de paisajes fluviales : sus zonas de reservas, sus corredores y sus redes*. » (Barragán *et al*, 2008 : 81)

> « Una estrategia de esta naturaleza está basada en :
>
> - La adaptación de usos locales del suelo a unidades estructurales y funcionales del paisaje hidrológico, a partir de la creación de áreas de reservas patrimoniales.
>
> - La conexión de los paisajes de la cuenca, a partir de la recuperación y la conservación de áreas de reservas ligadas por corredores fluviales, transformados en corredores patrimoniales.
>
> - La recuperación de las propiedades funcionales de los paisajes que integran la estructura hidrológica de una cuenca, a través de redes patrimoniales. » (Barragán et al, 2008 : 77)

Pour cela, un dispositif de protection a été conçu par les promoteurs du projet. Ce dispositif de protection se base sur l'articulation entre les sites protégés reliés par des corridors protégés,

formant ainsi un réseau de protection du patrimoine. Il s'agit dans cette perspective d'organiser la protection des espaces naturels par rapport à un plan, un schéma.

2.1.2 - Un dispositif de conservation des espaces naturels

La protection du patrimoine naturel s'inscrivait dans une perspective d'aménagement régional avec la création de réserves, corridors et réseaux patrimoniaux. Pour le projet, « *la delimitación de sitios y corredores patrimoniales* » (Colegio de Michoacán, 2002 : 11) est l'un des objectifs prioritaires. L'ensemble des réserves et des corridors doivent à terme former un Réseau Patrimonial à l'échelle régionale de la *cuenca*.

Pour cela différentes catégories d'aires naturelles protégées ont été développées au niveau du projet, chacune relevant d'une échelle particulière : locale (réserve patrimoniale), intermédiaire (corridor patrimonial), bassin versant (réseau patrimonial) (Tableau 24).

> « (...) el proyecto Tepalcatepec plantea la necesidad de crear áreas de reservas, corredores y redes patrimoniales, concibiéndolos como una estrategia de planificación espacial y social que cubre distintas escalas, desde la local (reservas patrimoniales), al intermedia (corredor patrimonial), y a la cuenca completa (red patrimonial) orientada a cubrir usos múltiples en un contexto de valoración de los patrimonios naturales y culturales de la cuenca de río Tepalcatepec. » (Barragán et al, 2007: 79)

Tableau 24: Proposition de dispositif d'aires naturelles protégées

Echelle	Type d'ANP	Objectif
Site	*réserve patrimoniale*	Adaptation des utilisations locales du sol aux unités structurelles et fonctionnelles du paysage hydrologique
Intermédiaire	*corridor patrimonial*	La connexion des paysages du bassin, à partir de la récupération et de la conservation des réserves reliées par des corridors fluviaux
Le bassin hydrographique	*réseau patrimonial*	La récupération des propriétés fonctionnelles des paysages qui intègrent la structure hydrologique d'un bassin

Ce dispositif cherche à maintenir la qualité écologique des paysages via la mise en place de Réserves Patrimoniales, unies par des Corridors Patrimoniaux (Figure 62). Cependant, il cherche aussi à intégrer ces objectifs de la conservation de la biodiversité avec d'autres fonctions des paysages comme ses valeurs historiques et culturelles, ou les usages du sol.

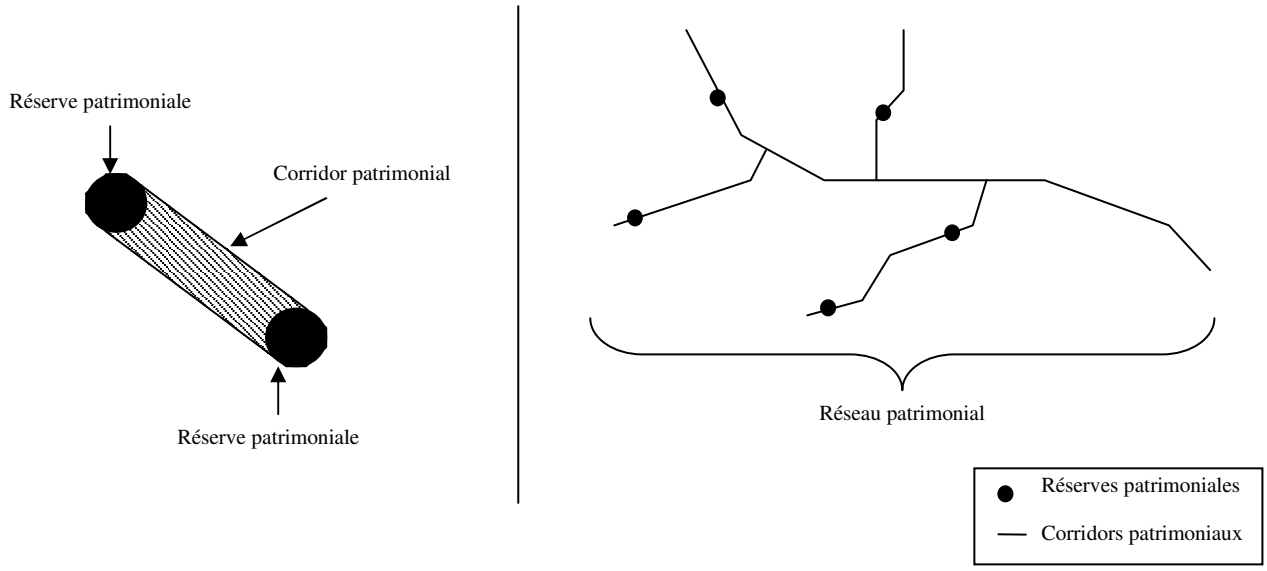


Figure 62 : Schémas d'articulation entre réserves, corridors et réseaux patrimoniaux

Pour mettre en place ce processus, les concepteurs affirment la nécessité, somme toute classique de recourir à une base de connaissances et d'informations scientifiques (espèces, habitats, fonctionnement des écosystèmes, etc.), mais aussi à la participation des citoyens dans les décisions politiques. Ils conçoivent ce dispositif comme une construction sociale basée sur des connaissances scientifiques.

> « Este proceso requiere de una alta calidad de información científica; pero depende, en última instancia, de participación ciudadana y de decisiones políticas que las apoyen. Su meta es cultural y social, guiada por los conocimientos científicos, por las decisiones de los planificadores, pero apoyada por los diferentes sectores de la población. Es una construcción eminentemente social. » (Plano de Manejo Chorros del Varal, 2005: x)

Le projet s'inscrit dans une perspective de production des règles au niveau local, les Réserves Patrimoniales n'étant qu'une réponse juridique à une demande de la population locale de protection des espaces naturels et de la valeur patrimoniale qu'ils représentent.

> « En esta estrategia se plantea que una Reserva Patrimonial surge del reconocimiento, por parte de los miembros de una comunidad, de los valores naturales, arqueológicos, históricos y culturales de un lugar, como bienes comunes, irreemplazables e imprescindibles, para los fines del mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida sobre bases sostenibles. » (Plano de Manejo Chorros del Varal, 2005: x)

Quant aux Corridors Patrimoniaux, ils sont conçus pour relier les réserves patrimoniales entre-elles par les corridors fluviaux et s'inscrivent dans une perspective de panification, de mise en cohérence régionale en « décloisonnant » les ANP, tant sur le plan écologique que socialement et

politiquement. Le but est de réguler les usages de manière différencié en fonction des caractéristiques des espaces.

2.2 - Du modèle à la régulation

Le projet a pour ambition d'appliquer sur le Cuenca Tepalcatepec le modèle de conservation tel que nous venons de le décrire. Le passage du champ théorique au champ de l'action est apparu difficile tant au niveau juridique (création de nouvelles catégories d'action publique) qu'au niveau politique et social. Il a pu être constaté un réel écart entre la conception du modèle et sa mise en place sur la Cuenca.

Nous allons présenter les résultats du projet en termes de production de régulation. Nous monterons l'importance du Projet dans le processus de production de nouvelles règles d'action dans la mise en œuvre des politiques publiques et de règles visant à contraindre le comportement des usagers des espaces naturels.

Le modèle conçu dans le cadre du Projet prévoit trois catégories de protection. Seulement, ce modèle ne s'appuie pas sur des catégories d'Aire Naturelle Protégée existantes. La création de nouvelles catégories d'ANP a ainsi été amorcée par Alejendro Toledo profitant d'une refonte de la réglementation de l'Etat du Michoacán en matière d'Aire Naturelle Protégée. Un processus de négociation entre Alejendro Toledo et le gouvernement de l'Etat du Michoacán a été amorcé en 2003 pour aboutir à l'introduction en 2004 d'une nouvelle catégorie d'ANP dans la réglementation de l'Etat, la Réserve Patrimoniale. (*Cf.* Annexe 1)

> « Reservas Patrimoniales: Es el área terrestre o marina, o una combinación de ambas, en la que estén representados uno o más ecosistemas, cuyo objetivo es la conservación del patrimonio natural y cultural del sitio en las que están interesados comunidades o ejidos, o se desarrollen actividades tendientes al manejo sustentable de los ecosistemas con el objetivo de conservar, restaurar y rehabilitar el hábitat natural, a través de proyectos tradicionales de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y generar estrategias de preservación del legado histórico cultural del manejo integral de los recursos locales. » (Art. 62, Reglement de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán, 17 mai 2004)

Cependant, durant ce processus, des ajustements ont été opérés entre la demande et l'aboutissement. Ces ajustements sont de deux ordres, d'une part la définition de la catégorie de Réserves Patrimoniales est simplifiée dans la réglementation et d'autre part, la catégorie du Corridor Patrimonial n'a pas été intégrée dans la réglementation.

Par ailleurs, si le projet disposait de ses propres ressources financières, elles étaient limitées aux travaux de production de connaissance, et à un peu d'animation. Dans le cadre de la mise en œuvre opérationnelle du projet, des financements complémentaires ont ainsi été demandés, principalement à l'Etat du Michoacán.

Si le gouvernement de l'Etat du Michoacán s'est associé à la dynamique du projet, d'un point de vue financier et juridique, il ne l'a pas fait de manière totale : transcription partielle des modèles de conservation dans le droit environnemental de l'Etat du Michoacán, subvention en deçà des engagements initiaux.

Le Projet Tepalcatepec tend à mettre en place une gouvernance, sur le territoire de la Cuenca, de la question de la conservation des patrimoines naturels et culturels par la mise en relation des différents acteurs et leur participation au processus de régulation. Le projet a pour but d'induire le décloisonnement du système politico-administratif, en associant les différents niveaux gouvernementaux et les acteurs locaux non-gouvernementaux.

2.3 - Mise en place d'un dispositif de protection des espaces naturels

Le projet avait pour objectif premier, en matière de protection du patrimoine naturel, de mettre en place des qualifications juridiques de l'espace, afin de protéger le patrimoine de certaine partie du territoire de la Cuenca.

> « 1- La delimitación de sitios y corredores patrimoniales (como "La Huerta", "Puente del Diablo", "Cerro de Tomatlán", "Chorros del Varal", "La Campana" y "Las Pintadas" . (Colegio de Michoacán, 2002 : 11)

Cependant, le projet, a une approche centrée sur les usages de l'espace et des ressources naturelles. Au-delà de la simple protection de l'espace, il s'agit de produire des modèles d'utilisation durable de l'espace et des ressources naturelles mais aussi de maintenir les services environnementaux des écosystèmes, de l'eau, etc.

> « 2- La generación de estrategias orientadas hacia el uso sustentable de los recursos y bienes patrimoniales de la Cuenca, especialmente el agua, el suelo y la vegetación.
>
> *3- La identificación de los riesgos de erosión hídrica por subcuencas y microcuencas.*
>
> *4- La generación de propuestas para usos forestales.*
>
> *5- La identificación de áreas críticas para la conservación de la biodiversidad, el agua y la captura de carbono y otros servicios ambientales necesarios para el manejo sobre bases sostenibles de la cuenca.*
>
> *6- Balances hídricos y cambios de usos del suelo por subcuencas y microcuencas. Selección de microcuencas de interés especial por su importancia social y su riqueza biótica.* » (Colegio de Michoacán, 2002 : 11)

Pour répondre à ces objectifs, le *Colegio de Michoacán* a cherché d'une part à ajuster les règles de mise en œuvre de la planification régionale de *l'Oredenamiento Ecológico* et d'autre part à initier la mise en place de qualifications juridiques de l'espace : Aires Naturelles Protégées (ANP) et Unité de gestion de la vie sauvage (UMA).

2.3.1 - *Ordenamineto Ecológico Territorial(OET)* et le Projet Tepalcatepc

Le projet Tepalcatepec est un projet de planification régionale stratégique, il se trouve confronter à la mise en place du *Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Río Tepalcatepec.* (*Cf.* Annexe 1)

a) De la critique de la mise en œuvre de l'*OET de la Cuenca Tepalcatepec…*

Le 5 juin 2007 était approuvé le *Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Río Tepalcatepec* par l'Etat du Michoacán de Ocampo. Ce programme fut mis en place dans le cadre de la politique nationale « *Ordenamiento Ecológico del Territorio* » issue de la LGEEPA, mais aussi de la politique de l'Etat du Michoacán, et de sa *Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* qui établit l'OET de l'Etat comme relevant de l'« utilité publique ». Plus spécifiquement, le programme de l'OET sur la Cuenca Tepalcatepec fut mis place dans le cadre du Plan Étatique de Développement Michoacán 2en 003-2008, *Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008*, qui établit que l'OET doit être le principal instrument de toute politique environnementale, pour inciter à « l'utilisation adéquate des ressources naturelles », « *el Ordenamiento Ecológico del Territorio debe ser el principal instrumento de toda política ambiental, para inducir y regular el uso adecuado de los recursos naturales* ».

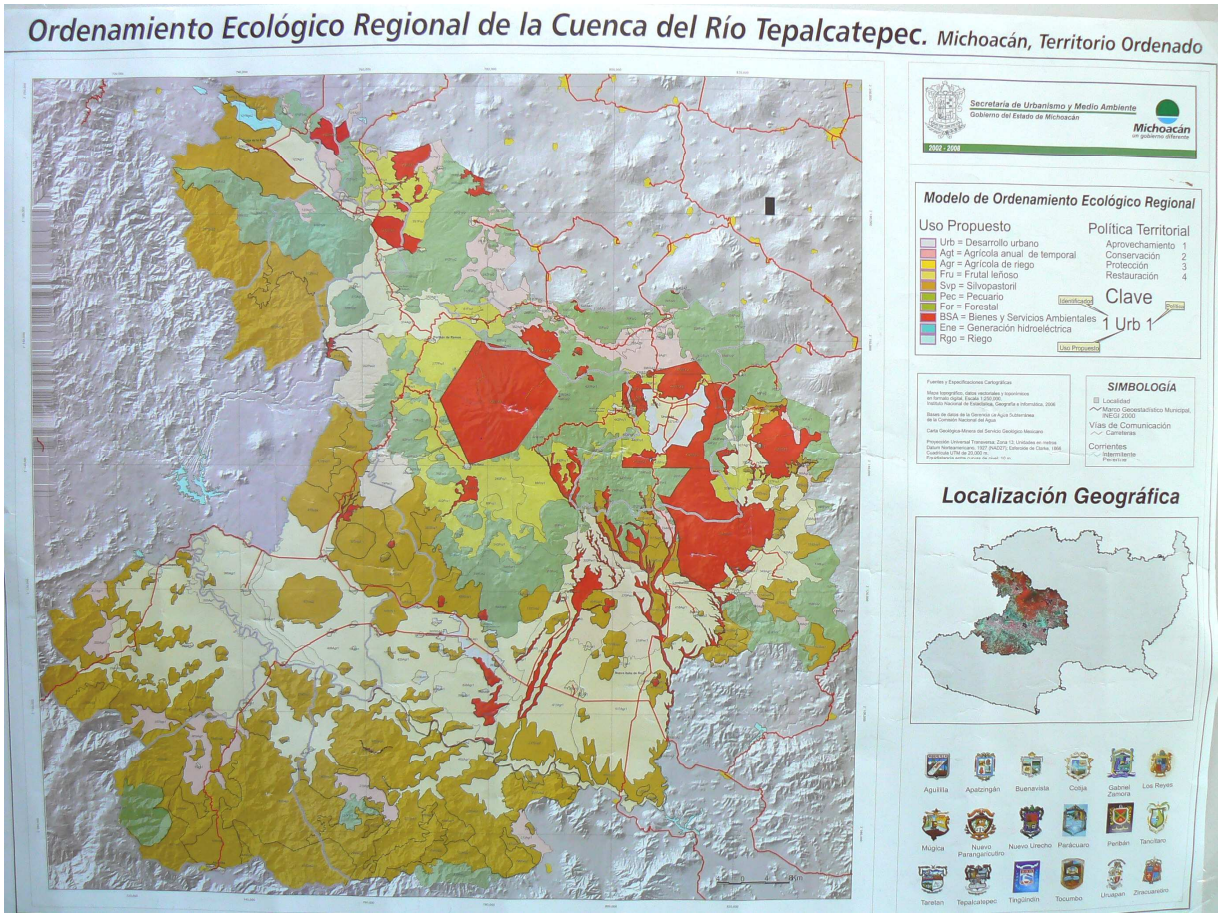


Figure 63 : Zonage de l'OET de la Cuneca Tepalcatepec (Etat du Michocan, 2007)

Le projet Tepalcatepec a aussi des prétentions en matière de planification régionale, sur ce plan, il rentre en concurrence avec l'instrument de planification « légal », l'OET. Des discordances, et des divergences sont ainsi apparues entre la mise en œuvre du projet Tepalcatepec et la mise en œuvre concomitante de l'OET dans la région de la Cuenca Tepalcatepec.

Le principal reproche fait par les promoteurs du projet Tepalcatepec, à l'instrument de planification régionale de l'OET, c'est sa conception purement physico-écologique. En effet, cette conception ne prend pas en compte les processus historiques, économiques et culturels qui expliquent certaines des utilisations du sol, ce qui ne rend pas toujours conforme les utilisations constatées avec les utilisations déterminées par les propriétés physiques des sols. Le résultat est une discordance entre les aptitudes et les utilisations actuelles ce qui peut produire des conflits dans et avec la population (Barragán & *al.*, 2008 : 200). Dans le but d'atténuer ces conflits, des ateliers de consultation sociale ont été mis en place par la SUMA afin d'ajuster les résultats de l'étude physico-écologique à la réalité des usages actuels. Cependant, ces ateliers ont été insuffisants et superficiels pour les promoteurs du Projet Tepalcatepec. (Barragán & al., 2008 : 200)

L'autre critique, inhérente à nombre d'instruments de planification, est l'application de l'OET au regard des limites politico-administratives (Municipe, Etat) qui ne sont « jamais » compatibles

avec « la continuité spatiale des processus écologiques et sociaux » qu'il se propose de réguler. (Barragán & al., 2008 : 200) Les promoteurs du Projet Tepalcatepec soulignent que les critères structurels et centralisés de l'OET en font une camisole de force inopérante, « *un camisa de fuerza perfectamente inoperante* » (Barragán *et al.*, 2008 : 200), ce qui en fait un instrument formel aux conséquences limitées.

On est face à des discordances de point de vue sur la planification et le développement régional, entre une politique *Top down* qui provient du niveau fédéral et une politique locale, de type *Bottom up*.

Une expérience locale cependant, a cherché à concilier les deux approches de la panification des usages du sol : la mise en place de l'*Ordenamiento Ecológico* de la municipalité de Cotija

> « Para dar sustento a esta propuesta alternativa, tomamos el caso del ordenamiento municipal de Cotija, pero extendiéndola a una escala regional, qui consideramos más congruente y adecuada par los fines que teóricamente persigue el Ordenamiento Ecológico Territorial. » (Barragán et al., 2008 : 200)

b) … A la mise en œuvre de l'*OET de la región Cotija*

Une proposition fut réalisée par Estéban Barragán dans le cadre du Projet Tepalcatepec avec l'intention de promouvoir un changement de conception et d'échelle pour la mise en place de l'OET municipal de Cotija. Cette proposition dénommée, « *Hacia una propuesta integradora para el OET de la región Cotija* fut présentée aux organes impliqués dans la procédure OET, c'est-à-dire au Coeeco (*Consejo Estatal de Ecologia Participación Pública*), au Cedemun (*Centro Estatal de Desarrollo Municipal*) et à la SUMA. Cette proposition fut aussi présentée et examinée dans deux autres forums académiques.

Le dispositif mis en place par la Municipalité de *Cotija*, s'appuie aussi sur le programme de développement urbain, *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población* (PDUCP), ce qui donne une assise juridique suffisante pour réguler les usages du sol sur la totalité de son territoire, tant en zone urbanisée qu'en zone rurale. En effet, avant la mise en place de ce dispositif, il n'existait pas de cadre normatif en matière d'urbanisation et d'usage du sol sur le territoire de la Municipalité de Cotija. Le dispositif urbain et écologique de planification s'articule dans le Programme de Développement Intégral Durable de Cotija *Programa de Desarrollo Integral Sostenible de Cotija*. Cette municipalité particulièrement dynamique a en effet mis en place un dispositif important dans lequel s'insère l'OET, via un *Consejo Ciudadano de Planeación*, qui regroupe des représentants des citoyens de la municipalité. Ont ainsi été élaborés, en plus de l'OET et du programme de développement urbain un document local Agenda 21 qui fonctionne comme guide pour le développement de la Municipalité, un Plan Municipal de Développement et un Plan Stratégique de Développement Touristique. Tous ces documents s'inscrivent dans une vision prospective à 30 ans. Mais c'est surtout le système de participation

des habitants mis en place qui présente un caractère insolite. Au final, ce système de négociation/participation, mis en place avec l'appui du Projet Tepalcatepec, faisant appel à des réunions publiques et au referendum local a permis d'obtenir un certain consensus sur les projets au travers d'une participation qualifiée d'« enthousiaste » des « *différents secteurs de la population* ».

2.3.2 - Propositions de mise en place d'Aires Naturelles Protégées, entre réactivation, ajustement et création

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet Tepalcatepec, le *Colegio de Michoacán* est force de propositions en matière d'Aire Naturelle Protégée. Comme nous l'avons vu dans le Chapitre 6, il a réalisé l'élaboration du plan de gestion de l'ANP *Chorros del Varal* dans le but d'élargir le champ de la protection. Sur ce modèle, des études ont été conduites en vue de l'élaboration de plans de gestion sur les sites *l'Ex- hacienda la Huerta* (municipalité d'*Apatzingán*) de *Cerro Tomatlán* et de *Rio Buenavista* (municipalité de *Buenavista de Tomatlán*) (*Cf.* Figure 22). La vocation principale de ces sites est la protection du patrimoine naturel, mais elle peut se combiner avec une vocation de conservation du patrimoine culturel (historique) comme pour le *Cerro Tomatlán*. Différentes formes juridiques de protection seront mobilisées dans la perspective à terme, de constituer un réseau, ce sera l'objet de la deuxième phase du projet qui devrait commencer en 2009.

D'autre part, toujours dans la perspective de la conservation du patrimoine naturel, le *Colegio* cherche à réactiver le Parc National *Pico de Tancítaro,* pour en faire une zone écologique protégée avec de nouvelles délimitations qui excluraient les plantations. L'objectif principal de cette réactivation serait de stopper l'extension sur le volcan, des plantations d'avocatiers.

La production de connaissance et le soutien aux populations locales et gouvernements municipaux sont le principal mode d'action du Projet. Il ne produit en effet aucune règle, mais facilite, initie un processus de régulation des usages en mobilisant ses ressources humaines et cognitives. Dans cette perspective, et dans un objectif d'articulation entre le développement local et de protection de la nature, le *Colegio* en la personne d'Esteban Barragán va promouvoir la mise en place d'un dispositif d'*Unidades de Manejo para la conservacion de la vida silvestre.*

2.3.3 - Le système *Unidades de Manejo para la conservacion de la vida silvestre* de la région de Cotija

Dans le cadre du projet Tepalcatepec, mais aussi avec le sous-projet sur *la potencialización del patrimonio cultural en la sierra de Jalmich*[214], le colegio de Michoacan s'est associé à *Asociación civil Pro sierra de Jalmich* pour l'Etablissement d'un *Sistema de UMAs* dans la *sierra de tocumbo-Cotija*. Ce dispositif de protection a pour but de répondre aux besoins soulevés par les producteurs de préserver et de protéger la faune et la flore sauvages de la région de production du *Queso Cotija*. Ainsi, il y a une articulation entre la *Región de origen del queso cotija* et le système des 3 UMAS en projet actuellement.

La zone dans laquelle la proposition de système de *Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre* (UMAs) est faite correspond à une montagne faisant partie de la *Sierra de Jalmich*. Cette montagne est située au sud des communes de *Cotija* et de *Tocumbo* et constitue la partie de la région d'origine du fromage *Cotija* incluse dans l'Etat de Michoacán. Le financement de cette proposition est assurée pour partie par le *Subcomité de Planeación para el Dessarrollo Regional* de la région Tepalcatepec (Etat de Michoacán). A terme, le Système de UMAs sera élargi à toute la région de montagne de *Jalmich*, à la fois dans l'Etat du Michoacán et dans celui de Jalisco.

> « Por razones jurisdiccionales en la aplicación de presupuestos esta propuesta se acota a la parte michaocana, mas el proyecto general de establecer un Sistema de Unidades de Manejo para la Preservación de la Vida Silvestre (UMA´s), se tratará de llevar a cabo a largo plazo en toda la región serrana de Jalmich » (Colegio de Michoacán, 2005)

Cette proposition est portée dans le cadre du Projet Tepalcatepec à la fois par le *Colegio de Michoacán* et par l'association civile *Pro Sierra de Jalmich.* Cette dernière s'est constituée afin de revitaliser le patrimoine culturel dans la *Serra de Jalmich* et notamment la production de Fromage *Cotija* et le système de production agricole *ranchos*. Ainsi, l'Association *Pro Sierra de Jalmich* s'est positionnée comme le « récepteur » de la demande des r*ancheros* et aussi comme l'interlocuteur et le gestionnaire devant les institutions académiques (Colegio de Michoacán, etc.) et gouvernementales (SEMARNAT, Etat du Michoacán, etc.). Le Bureau de l'association a formulé une première proposition en 2004 en lien avec le processus de la *Marca Colectiva del Queso Cotija*.

La proposition du système de UMAs cherche à mettre de la cohérence dans la mise en place de UMAs au niveau de cette zone autour de quatre objectifs :

---

[214] Projet de recherche-action, "*investigación-enlace-operacionalización*", qui a pour but de rechercher une meilleur continuité entre la qualité et la protection officielle en tant que *marca colectiva y denominación de origen*, du fromage *Cotija*. Ce fromage étant, le plus emblématique des produits agricoles des *rancheros* de cette région (Barragán & al, 2008).

1) Renforcer l'organisation « socio-institutionnelle » pour la revitalisation du patrimoine culturel des habitants de la zone de montagne des communes de Cotija et de Tocumbo.
2) S'occuper de la demande d'appui institutionnel, formulée depuis l'année 2002 par les habitants de la montagne, pour la protection et l'utilisation soutenable de la « vie sauvage » dans sa région.
3) Incorporer les *ranchos* comme unités de production agricole dans un système régional de UMAs, afin de reforcer les stratégies de protection et de conservation de la « vie sauvage » et de ses habitats, orientée vers la viabilité de « ses ressources patrimoniales ».
4) Promouvoir la diversification productive et économique qui permet l'amélioration de la qualité de vie et le maintien des familles de *ranchos* de la montagne.

Cette proposition de système local vient donc en appui de la mise en place de UMAs sur la zone, ainsi que des actions mises en place autour de la production de *Queso Cotija*. En effet le travail de mise en place du Système d'UMAs s'articule à d'autres projets en cours dans la *Sierra Jalmich* : développement de la Marque Collective du fromage Cotija (*Marca Colectiva del Queso Cotija*) et l'amélioration de systèmes productifs traditionnels ranchos, etc. Tous ces projets sont mis en œuvre dans le cadre du Projet Tepalcatepec et avec le Gouvernement de l'État de Michoacán.

Un gros travail d'articulation entre sous-projets dans une perspective plus large, est donc réalisé sous la coordination du *Colegio de Michoacán* et plus spécifiquement d'Estéban Barragán. Ainsi, les acteurs-usagers qui se sont impliqués depuis plusieurs années dans la Marque Collective du fromage ont été amenés à s'approprier le processus de mise en place des UMAs. Une scène de négociation émergea, impliquant bureau de l'Association *Pro Sierra de Jalmich,* les institutions académiques (*Colegio de Michoacán*, CIATEJ, etc.) et gouvernementales (Mairies Cotija et Tocumbo, SEMARNAT, Gouvernement de l'Etat et plus particulièrement *Secretaría Urbanismo y Medio Ambiante* et la *Secretaría de Planeación para el Desarrollo*). D'autre part, une campagne de sensibilisation à la protection de la vie sauvage est mise en place, au travers notamment de l'implantation sur le réseau routier de la zone de panneaux d'information et de sensibilisation (Figure 64). Enfin, l'Association *Pro Sierra de Jalmich* et le Colegio de Michoacán ont réalisé un travail important de médiation entre les acteurs-usagers et les acteurs institutionnels des gouvernements municipaux, de l'Etat et de la Fédération.

Figure 64 : Exemple de panneau d'information et de sensibilisation (source : *Colegio de Michoacán*)

L'effet de la mise en place du Système d'UMAs est la mise en relation dans une perspective commune d'acteurs de différents niveaux et la mise en cohérence des différentes UMAs dans une logique de dispositif spatial.

L'objectif final du système est de distribuer et agencer les différentes UMAs de manière contiguë afin d'obtenir des corridors de préservation, non seulement à l'intérieur de chaque UMA, mais entre les UMAs.

En 2008, trois UMAs étaient en cours de classement par la SEMARNAT parmi les cinq en projet initialement, (Cf. Figure 22 et 65) :

- UMA La Lobera
- UMA vereda del Lobo
- UMA El Santuario

Cette réduction est essentiellement due aux ressources financières disponibles. L'objectif du dispositif de UMAs est triple. Il s'agit de mettre en place ou maintenir des systèmes productifs « traditionnels » qui soient compatibles avec la conservation de la « vie sauvage ». Ensuite, il s'agit de mettre en place les conditions d'amélioration du cadre de vie des habitants de la zone. Enfin, il s'agit de mettre en œuvre des contraintes pour la sauvegarde de la vie sauvage, et notamment par rapport à la pratique de la chasse. Ce dernier point est lié à une forte demande des propriétaires *Rancheros* de limiter les activités de chasse « illégale » dans la Sierra, en renforçant les moyens de contrôle.

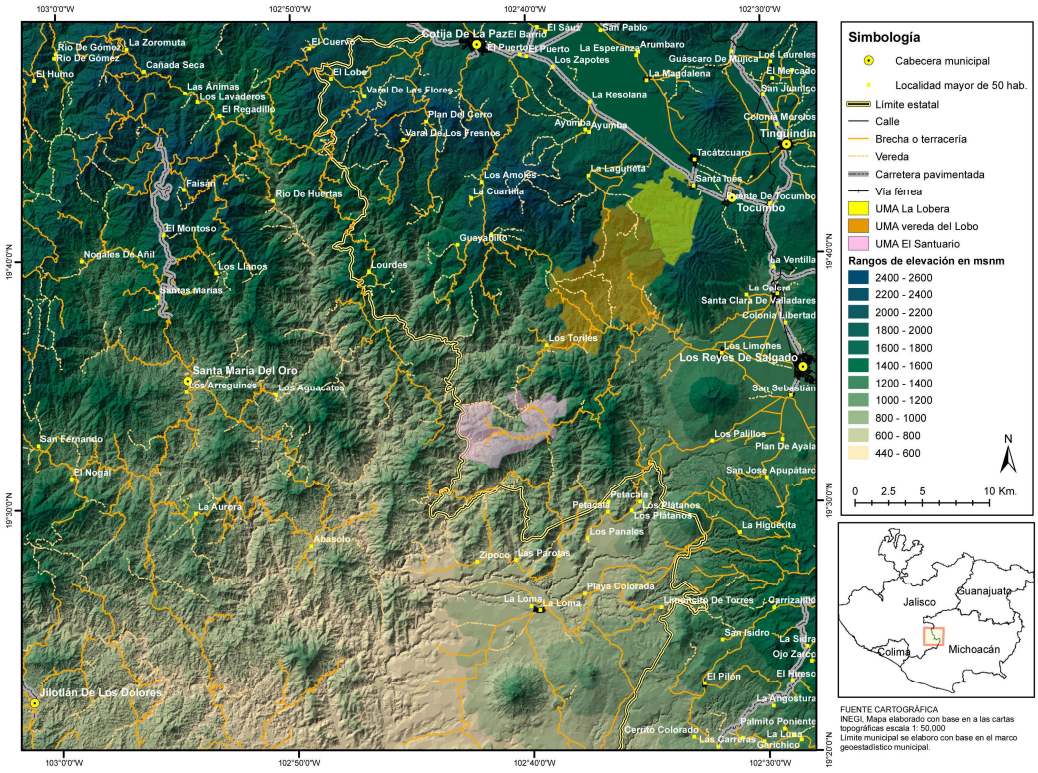


Figure 65 : Carte de localisation des 3 UMA's du projet Tepalcatepec (source : *Colegio de Michoacán*)

Les UMAs de *La Lobera* et de *vereda del Lobo* sont essentiellement sur des propriétés collectives indigènes, *comunidades indígenas*. Quant à l'UMA *El Santuario*, elle couvre plusieurs *pequeñas propiedades*. C'est sur cette dernière que la procédure en matière de classement est la plus avancée. Si le classement n'est pas encore effectif les propriétaires se sont « appropriés » cet instrument comme le montre certains « écriteaux » (*Cf.* figure 66).

Figure 66 : Ecriteau à l'entrée d'une propriété privée (Barragan & al., 2008)

Il faudra, cependant, attendre les décrets de classification pour voir les contraintes qui seront mise en place. Tout en comprenant, que la règle au Mexique est sujette à « interprétation » et « négociation ». Cependant, le règlement des UMAs donnera à coup sûr des ressources juridiques supplémentaires aux propriétaires pour exclure les pratiques de chasse qu'ils dénoncent et pour conserver leur mode de production « extensif ». En effet, dans ces trois zones, l'objectif était d'interdire la chasse clandestine[215] (sans licence et sur des espèces protégées), et non pas la chasse en général, dans le but de maintenir la vie sauvage.

***

Parler de « *gouvernance territoriale* » dans le cas des projets de territoire c'est aborder la question de l'autonomie territoriale d'une part et la question de la recomposition de l'action collective par la participation des différentes catégories d'acteurs locaux au processus de régulation. Il ressort de nos travaux de recherche sur nos deux sites d'étude, que la régulation des usages des espaces naturels est liée à la mise en place d'une gouvernance territoriale

La Charte du PNR de la Brenne et le Projet Tepalcatepec apparaissent comme le résultat d'un double processus de négociation au niveau local des règles institutionnelles (réglementations, plans d'action, etc.) impulsées d'en haut et d'articulation de ces règles négociées au niveau local.

La notion de « gouvernance » permet d'identifier l'ouverture de l'action publique à d'autres acteurs. La gouvernance est une forme de régulation, dans le sens où elle cherche à structurer les contraintes sur les individus. A contrario nous pouvons aussi dire que la régulation est une forme de gouvernance dans nos deux cas, car les projets de territoire correspondent aussi à des politiques locales de protection de la nature qui visent à modifier le comportement des usagers en vu d'atteindre des objectifs de conservation.

Ce travail de recherche montre ainsi l'existence d'une « gouvernance » des espaces naturels inscrite dans le territoire croise les dimensions *actorielle* (la participation des acteurs locaux) et *institutionnelle* (production de règles spécifiques de gouvernance, d'action collective). Cette gouvernance s'appuie sur un territoire de régulation organisé par des règles spécifiques, et dans lequel différents acteurs et usagers (protection de la nature, exploitation agricole de l'espace, chasse au gros gibier, etc.) agissent à la fois de manière contrainte (effectivité des règles) et sur les contraintes elles-mêmes (production locale de règles).

[215] Au Mexique, le Droit de chasse n'est pas rattaché à la propriété du sol comme en France, mais à la détention d'une licence de chasse et à l'adhésion à un Club de chasseurs.

Conclusion

Au-delà des questions des arrangements entre acteurs publics et destinataires de l'action publique (groupes cibles), mais aussi au-delà des adaptations de la législation aux contextes locaux, nous avons montré qu'en France et au Mexique, la mise en œuvre de l'action publique s'intègre dans des processus de régulation locaux préexistants, notamment basés sur les droits de propriété et d'usage et sur les régulations sociales locales. L'importance de la participation sociale des acteurs dans la mise en œuvre de l'action publique nous a semblé un point déterminant. Dans cette partie nous avons tenté de caractériser les rapports entre la régulation par les politiques publiques, régulation par les droits de propriété, et la régulation sociale dans deux zones, la *Cuenca del Tepalcatepec et le PNR de la Brenne*. Nous avons monté l'importance de la régulation sociale dans les processus de régulation, au niveau de la mobilisation du droit de propriété et de la production de règles locales d'usages, au niveau de la production d'arrangements institutionnels articulant mise en œuvre des politiques publiques et usages de l'espace et au niveau de l'organisation de l'action publique. Cette régulation sociale contribue de plus en plus à produire de l'« *intentionnalité* » de protection des espaces naturels dans la régulation des comportements d'usage. Cette régulation qui s'articule avec la « *régulation de contrôle* », pour reprendre la terminologie de Jean-Daniel Reynaud (1989), s'exerce par le biais de réglementations, mais aussi de manière moins forte par les contrats ou les programmes d'action publics, qui sont définis et « adaptés » dans un objectif de conservation des espaces naturels.

Nous avons mis en évidence l'importance du territorial dans la régulation des usages des espaces naturels. Cette territorialisation de la régulation est liée à la relativisation du pouvoir de l'Etat et des autorités publiques en générales dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques (Mabileau, 1994 ; Duran & Thoenig, 1996 ; Commaille & Jobert 1999 ; Le Galès, 1999 ; Lascoumes & Le Galès, 2008). Le temps d'un Etat central, légitime à définir et à porter l'intérêt public, en France comme au Mexique, est révolu. En effet, dans les cas qui nous intéressent, les acteurs locaux au sens large (associations de protection de la nature, de producteurs de fromage, chambre d'agriculture, etc.) participent de plus en plus, via des scènes de négociation/participation à la définition du caractère « public » de l'action collective.

> « En France comme au Mexique, deux Etats marqués par une forte centralisation et par le poids des administrations centrales ou déconcentrées, le nouveau contexte induit la multiplication des forums de débats sur les objectifs des politiques publiques, d'instance de définition légitime de l'intérêt public, c'est-à-dire une remise en cause de la capacité de l'Etat, de ses représentants locaux et des collectivités locales à incarner la définition de l'intérêt général » (Mélé, 2006 : 43)

Ainsi, action publique et processus locaux de régulation sont imbriqués. En effet, en reprenant P. Lascoumes (1994), cette régulation au niveau local, intervient dans la mise en place de toute « *action collective organisée selon un projet de changement* » (Lascoumes, 1994 : 11). Ainsi, la

sphère de l'action publique est « colonisée » au niveau local par des acteurs porteurs d'intérêts sectoriels.

De l'analyse de la contextualisation des règles juridiques combinée à celle de la production et de la mise en œuvre des arrangements institutionnels locaux émerge l'idée d'un *régime institutionnel* territorial.

Le *régime institutionnel territorial*, tel que nous pouvons l'entendre ici, renvoie à un ensemble des règles institutionnelles relativement stabilisé dans le temps et l'espace. Sa principale caractéristique est qu'il correspond à la fois à l'effectivité territoriale du régime juridique national et à la production et la mise en œuvre de règles et arrangement locaux par les acteurs. Ces arrangements institutionnels locaux correspondent à de règles d'action et d'organisation plus ou moins instituées qui permettent d'une part la régulation de l'utilisation de l'espace sur un mode d'auto-organisation (Ostrom, 1990) et d'autre part la mise en application articulée des règles juridiques. Ainsi, il y a *régime institutionnel territorial* lorsqu'il y a production et mise en œuvre « organisées » de règles institutionnelles par des acteurs en relation au niveau d'un territoire. Ce territoire résulte de la rencontre entre deux phénomène de territorialisation : construction du territoire par les acteurs locaux (Di Méo, 1996, 1998 ; Raffestin, 1986, 1987) et construction du territoire par les règles d'action publique (Melé *in* Melé & Larrue, 2008). Parler de régime institutionnel territorial implique la reconnaissance de la capacité d'autonomie aux acteurs par rapport aux politiques publiques et aux réglementations hétéronomes, mais aussi leur capacité à intervenir sur les règles qui contraignent leurs actions. Le régime institutionnel territorial présente une structuration sociale basée sur une double dynamique de recomposition des règles par les acteurs et des acteurs par les règles.

Conclusion générale

Cette recherche a pour objet l'analyse des processus de régulation des usages des espaces naturels. Il s'agissait de comprendre en premier lieu quels sont les conditions et les déterminants qui ont présidé à l'élaboration et à la mise en œuvre des règles juridiques – politiques publiques et droits de propriété et d'usage – au niveau national dans deux pays, la France et le Mexique.

Le choix de la France et du Mexique s'appuie essentiellement sur des différences significatives en termes de droits de propriété et de contexte politico-administratif : propriété privée et Etat central en France, propriété collective et Etat fédéral au Mexique. Ces différences n'ont pourtant pas été au cœur de nos constats, montrant par là, la récurence des principaux modes de régulation des usages au niveau des espaces naturels dans des cadres politico-administratifs et juridiques différents.

En second lieu il s'agissait d'analyser quels sont les processus de production, mobilisation ou d'ajustement de règles et arrangements institutionnels à l'œuvre sur un territoire scientifiquement, socialement et politiquement identifié comme espace naturel : le bassin du Tepalcatepec et la région Brenne. Autrement dit, nous avons cherché à questionner les conditions sociales de la production des règles juridiques et de leur effectivité. A l'origine de notre interrogation, il y a le double constat que l'analyse du contenu des droits de propriété et les politiques publiques n'est pas suffisante pour expliquer les processus de régulation des usages, et que l'effectivité des règles juridiques est liée à la production de règles sociales.

Des règles juridiques construites et orientées

L'analyse de la construction des cadres juridiques nationaux de la régulation montre, qu'en France et au Mexique on assiste à la complexification et à la multiplication de règles juridiques dans le champ des usages des espaces naturels. L'analyse de ces cadres de régulation montre que dans ces deux pays, on passe d'une régulation essentiellement basée sur les droits de propriété à une régulation où les politiques publiques ont de plus en plus d'importance. De plus, cette étude a permis de mettre en évidence l'importance des idéologies dans la conception et la structuration des règles juridiques.

Le travail de comparaison au niveau national a montré des différences et des similitudes en termes de conception, de contenu et de mise en œuvre des droits de propriété et de l'action publique de protection des espaces naturels. Dans cette perspective, les droits de propriété sont apparus comme un mode d'allocation de l'espace mais aussi comme un outil de mise en œuvre des politiques publiques. Quant à la politique de protection de la nature elle agit sur les comportements des usagers des espaces naturels et renvoie par là à la manière de saisir la nature et à la manière de la conserver.

Ainsi, les droits de propriété et les politiques publiques sont très différents dans les deux pays étudiés, sur le plan du contenu, de l'ancienneté et de la mise en œuvre, ce qui montre la spécificité des questions de régulation des usages des zones naturelles. Cependant, l'étude des processus

d'élaboration des règles juridiques en France et au Mexique montre aussi l'importance des conceptions de la nature et des idéologies, comme système de conceptions organisé et orienté vers l'action. Cette étude met en évidence la diffusion internationale de ces conceptions et leur rôle dans la conception des règles juridiques, aussi bien en termes de propriété qu'au niveau des politiques publiques de protection de la nature. On retrouve en effet, historiquement la diffusion au Mexique de la propriété « privée» sur le modèle libéral du Code civil français. Seulement, pour ce qui est de la régulation par les droits de propriété, une différence majeure existe entre la France et le Mexique : il s'agit de la propriété collective agraire. En effet, s'il subsiste une forme de propriété communautaire en France, elle correspond à un héritage de l'Ancien Régime. A contrario, le Mexique a institué la propriété collective, en mettant en place une réforme agraire de redistribution des terres appliquant les principes collectivistes. Aujourd'hui, ce modèle est bouleversé par les changements juridiques dictés par le dogme néolibéral.

De la même manière, les instances internationales de la protection de la nature (UNESCO, UICN, etc.) ont contribué à la diffusion de modèles de protection basés sur des conceptions spécifiques et construites de la nature, la biodiversité, le patrimoine mondial, etc. Nous avons montré comment ces conceptions avaient influencé les politiques de protection de la nature dans les deux pays. Aujourd'hui, le modèle idéologique et conceptuel dominant de la biodiversité structure les politiques de protection de la nature. Au Mexique, la politique de protection des espaces naturels s'appuie au niveau national sur deux lois dont la conception fait écho aux définitions et objectifs de la Convention sur la Diversité Biologique de 1992 : la *Ley General de Vida Silvestre* et la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Al Ambiente*. Les états fédérés peuvent aussi, dans le cadre défini par la législation nationale, légiférer en matière de protection des espaces naturels et donc avoir leur propre politique de protection, comme pour l'Etat du Michoacán (Cf. Annexe 1). En France, la politique de protection des espaces naturels s'appuie sur une législation codifiée dans le Code de l'Environnement. Elle se réfère à la conception portée par la CDB même si c'est de manière moins explicite qu'au Mexique. Cela étant, en matière de protection des espaces et des espèces, la France en plus de ses propres instruments et objectifs intègre à sa politique les impératifs des Directives Européennes Oiseaux (1979) et Habitats (1992), cette dernière relevant nettement et explicitement d'une conception liée à la biodiversité. La biodiversité représente un profond changement par rapport à la conception de la *Wilderness*, qui niait la présence humaine dans les espaces naturels, perçu alors comme sauvage. La conception en termes de biodiversité si elle désacralise la nature, elle lui reconnaît une valeur intrinsèque et une valeur d'usage.

La multiplication des règles juridiques concernant la protection de la nature pose problème en termes d'effectivité et de cohérence avec les autres politiques sectorielles (agricole, industrielle, urbaine, aménagement du territoire, etc.) mais aussi avec les droits de propriété. En effet, la multiplication de règles juridiques et leur interaction complexifient de plus en plus les régimes juridiques de régulation dans ces deux pays. Ce constat nous amène à la question de l'application de ces règles en situation, c'est-à-dire au niveau des espaces naturels. Nous avons pu montrer dans

l'analyse de situation l'importance de la régulation sociale et de la territorialisation de l'action publique dans la concrétisation et la mise en cohérence des règles juridiques, montrant par là l'importance de la « contextualisation » de la régulation des usages au niveau des espaces naturels.

Chaque situation diffère à la fois dans les règles juridiques disponibles (dépendantes du cadre juridique) et mises en jeu (mobilisées), dans la façon dont elles sont appliquées et dont elles s'articulent entre elles et avec les règles produites localement. Dans cette perspective, interroger plus particulièrement les concepts de « réflexivité » et de « dualité du structurel » proposé par Anthony Giddens permet de mieux comprendre les processus de structuration inhérents aux phénomènes de régulation des usages au niveau territorial : comment les acteurs sont contraints tout en agissant sur le cadre de contraintes ?

En interrogeant la régulation des usages telle que l'a défini Anthony Giddens (1987) dans sa théorie de la structuration, nous avons montré que la régulation s'inscrit dans une dynamique où les règles issues du système social (collectif) contraignent les pratiques individuelles des acteurs qui modifient en retour de manière consciente et stratégique les règles. Ainsi, les règles s'inscrivent à la fois dans la contrainte et la ressource. Elles sont des « contraintes » qui circonscrivent le comportement des acteurs mais aussi des ressources que les acteurs mobilisent dans l'action. Ainsi, l'analyse de l'application des règles juridiques qu'elles soient relative aux droits de propriété et d'usages ou aux politiques de protection montre la capacité des acteurs à agir sur la structure qui les contraints. D'autre part, la territorialisation de l'action publique engendrée par l'émergence, la construction et la mise d'un projet de territoire (Charte du PNR, Projet Tepalcatepec) montre la capacité des acteurs à structurer les règles dans un cadre d'action collective.

Mise en œuvre de l'action publique de protection de la nature et recomposition territoriale

A l'instar des autres politiques publiques d'environnement, la politique de protection de la nature a une mise en œuvre complexe du fait du caractère même de son objet. De plus, pour que les instruments soient effectifs, il y a la production de normes secondaires d'application par les acteurs locaux (Lascoumes, 1990). La production locale de ces règles spécifiques, qu'elles soient formelles ou qu'elles soient informelles fait intervenir des configurations locales d'acteurs relevant des structures organisées. Ainsi, il ressort de l'étude des situations locales que les organisations, règles du jeu, règles de gouvernance, de coordination et de mise en cohérence vont être nécessaires à la mise en œuvre des politiques de protection à l'échelle locale. Ainsi, les règles juridiques d'action publique ne sont pas toujours effectives et sont soumises à la production de règles secondaires d'adaptation, d'ajustement voire de contournement. La régulation par les politiques publiques a cependant un effet structurant important en mettant en place les conditions qui obligent parfois juridiquement mais le plus souvent stratégiquement les acteurs locaux à négocier voire à coopérer.

L'analyse de la mise en œuvre des politiques de protection au niveau territorial montre qu'elles induisent des « recompositions » des modes de régulation mais aussi des territoires et des usages de ceux-ci. Christian Deverre, Marc Mormont et Christophe Soulard (2002) ont déjà démontré que les politiques de protection de la nature agissent comme des facteurs de « recomposition » des territoires et qu'elles ne constituent pas des formes de « mise en ordre » en tant que telles.

La fonction de recomposition des politiques de protection de nature s'exprime dans trois processus (Beccera, 2003 : 530) : changement des utilisations, découpages du territoire par la mise en place de qualification de l'espace, création d'organisations institutionnelles territoriales – dans les cas étudiésle syndicat du Parc Naturel Régional, l'association ProJalmich, l'association de gestion de la Réserve Naturelle de Chérine, etc. – dont la proximité rend les actions socialement plus légitimes et plus acceptables. Les mesures de protection sont mobilisées en vue du maintien ou du changement des pratiques par les usagers (ressources), mais aussi pour faire émerger de nouvelles utilisations : tourisme, observation de la nature, animation et éducation environnementale, etc.

Ainsi, de la mise en œuvre des politiques de protection de la nature se dégage une composante territoriale forte, du fait que le fonctionnement des écosystèmes est singulier et qu'il est façonné par les contextes locaux (Deverre, Mormont, Soulard *in* Perrier-Cornet 2002 : 230). La remise en question de la « spécialisation productive » des activités, (principalement l'agriculture et la pisciculture pour ce qui nous concerne), conduit à la modification de leur pratique et de leur économie autour de l'administration des « objets naturels » (Deverre, Mormont, Soulard *in* Perrier-Cornet 2002 : 235).

Les utilisateurs directs de l'espace deviennent de manière plus ou moins intentionnelle des « prestataires de services environnementaux » (Aznar, 2003) : ils réalisent des opérations intentionnelles dans une finalité de conservation des milieux naturels et ils sont rétribués pour cela (mesures agro-environnementales, contrat Natura 2000). Il faut toutefois noter deux différences entre le cas mexicain et le cas français à ce propos : (1) l'émergence de nouvelles structures administratives semble plus difficile au Mexique qu'en France, ceci est probablement lié à la quasi-inexistence de possibilité, dans le droit administratif mexicain, de créer des structures administratives *ad hoc*. (2) l'absence d'instrument contractuel de type « contrat de gestion ». Cependant, la réglementation des Aires Naturelles Protégées agit dans le sens de cette mutation des usages dans leurs objectifs et leurs pratiques.

Si la mise en œuvre des politiques de protection de la nature nécessite d'abord des adaptations, elle induit aussi des phénomènes de détournement, d'évitement ou au contraire de mobilisation stratégique des règles de droit. La question de la mobilisation du droit permet à l'acteur d'une part de réduire l'incertitude[216] et d'autre part d'agir sur le comportement des autres acteurs en fonction

[216] *Cf.* les travaux de Patrice Melé, sur la mobilisation du droit au Mexique dans les conflits territoriaux au Mexique (Melé, 2006)

de ses aspirations. Par exemple, la mise en place des Unités de gestion de la vie sauvage (UMA) dans la *Sierra Cotija* montre la dimension stratégique de la mobilisation de règles de droit. Les paysans, petits propriétaires terriens et producteurs de fromage ont mobilisé, par le relais de l'association *Pro Jalmich* et du *Colegio de Michoacán*, un instrument d'action publique afin de « réduire l'incertitude » quant aux activités de chasse sur leurs propriétés. Ainsi, les règles de protection de la nature vont à la fois constituer des ressources stratégiques pour les acteurs et conduire à la recomposition des usages des espaces naturels.

Au niveau des droits de propriété, dans les cas étudiés, on observe des phénomènes similaires de production d'arrangements au niveau de la mise en application et de mobilisation stratégique des règles. Ces phénomènes conduisent eux-aussi à des structurations et des recompositions des usages des espaces naturels.

Application des droits de propriété et d'usages et recomposition des usages

Notre travail de recherche a montré qu'à l'instar des politiques publiques, l'application des droits de propriété et d'usage nécessite eux aussi la production d'arrangements institutionnels d'application. En effet, les règles de droit privé et de droit public n'ont d'existence qu'au travers de leur effectivité, c'est-à-dire de leur capacité à agir sur les individus et sur leur interaction. La spécificité des droits de propriété et d'usage réside dans le fait qu'elle donne des capacités « juridiques » d'action. Le droit de propriété privée d'une parcelle donne à son détenteur la capacité d'exclure les autres individus et de disposer de l'espace pour ses propres usages. Cependant, la question de la concrétisation de cette capacité juridique.se pose rapidement à nous. Si du point de vue juridique le pouvoir du propriétaire sur son bien et par rapport aux autres individus est légitime, d'un point de vu social, ce pouvoir s'exerce de manière contrainte. Ainsi, la propriété est liée à des relations sociales. Caractériser les relations (sociales) de propriété tient à identifier trois éléments : l'objet sur lequel la propriété est exercée, les acteurs qui exercent la propriété sur l'objet et enfin le processus social par lequel une relation de pouvoir s'installe, qui permet l'exclusion des autres individus. (Azuela, 2007) Le processus social qui accompagne la mobilisation des droits de propriété est important pour la propriété du sol, et spécialement pour les terres agricoles, forestières et naturelles. Même si ces biens peuvent être convertis en un équivalent universel (l'argent), et ainsi faire l'objet d'échanges marchands, « *aussi longtemps qu'ils sont la propriété de quelqu'un, et aussi longtemps qu'ils sont là, les relations sociales autour d'eux seront marquées par ce qu'ils sont* ». (Azuela, 2007) Ce phénomène a des « *répercussions évidentes sur la réglementation juridique de la propriété* » (Azuela, 2007), notamment dans les restrictions qui sont apportées au droit de propriété, soit par les politiques publiques soit par rapport aux autres droits d'usage et de propriété. Ainsi, le droit de propriété peut être considéré autant comme un rapport social que comme une institution juridique. A l'inverse de la plupart des analyses néo-institutionnelles qui ne définissent la propriété que comme un droit d'empêcher l'utilisation de quelque chose via des normes et des règles ; l'approche sociologique de la propriété la définit avant tout comme le « pouvoir d'exclure », c'est-à-dire

comme « *une relation sociale avec de nombreux aspects qui ne peuvent être obtenus à partir des règles juridiques qui la régissent* » (Azuela, 2007). En effet, des règles et normes sociales viennent contraindre l'acteur dans l'exercice « juridique » de ses droits. Si les droits de propriété sont définis juridiquement de manière précise, ils le sont moins pour les acteurs. Leur compétence juridique se limite à quelques grands « principes ». Cette imprécision produit de la souplesse en dégageant des espaces d'autonomie qui permettent aux acteurs d'agir en fonction de la complexité des situations sociales et spatiales. Toutefois, les règles juridiques de la propriété sont parfois mobilisées et « réaffirmées» par leur détenteur en fonction de leur propre intérêt. Ainsi, la propriété est plus que les simples règles qui la définissent : elle correspond à une relation sociale particulière entre un individu et les autres, mettant en jeu des relations de pouvoir et des règles socialement admises (Friedberg, 1993).

Articulation dans l'action entre politiques publiques de protection de la nature et droits de propriété

La question de l'articulation entre les politiques de protection de la nature et les droits de propriété est prépondérante dans l'effectivité de la conservation des espaces naturels. En effet, elle résulte d'une *« régulation intermédiaire »* (Becerra, 2003) qui intègre les modes d'utilisation des milieux naturels, les droits de propriété et d'usage et les régulations sociales qui les ordonnent.

L'articulation entre la mise en œuvre des politiques publiques et l'exercice des droits de propriété est pour partie permise par la mise en place d'arrangements institutionnels. Ces arrangements permettent d'ajuster les règles d'action publique à l'exercice des droits de propriété et ce quel que soit le type de propriété. Dans le sens où il s'agit d'inciter les détenteurs de ces droits à modifier leurs pratiques pour qu'elles répondent aux objectifs de conservation des politiques de protection, il est nécessaire d'adapter les règles de droit public

L'analyse des deux études de cas situées dans deux contextes nationaux différents a montré l'importance de la régulation sociale dans l'application des règles juridiques. Cette régulation sociale, par la production des règles locales, permet aux acteurs d'agir sur l'effectivité des règles qui les contraignent. Nous avons montré le processus de structuration qui se joue au travers de la régulation sociale. Dans ces deux études de cas, nous avons analysé la construction et la mise en œuvre de projets de territoire, la Charte du PNR de la Brenne et le Projet Tepalcatepec. Ces deux projets ont fait apparaître des mécanismes de gouvernance territoriale construite socialement et politiquement.

Gouvernance et territoire : mise en cohérence des règles juridiques

A partir de territoires d'action (Melé & Larrue, 2008) définis par les projets de territoire eux-mêmes, nous avons montré que la proximité joue un rôle important dans la construction de l'action collective au niveau de ces territoires. Cette proximité permet aux acteurs d'interagir entre eux et de peser sur les actions publiques. Ces interactions constituent des formes de gouvernance

territoriale. Cette gouvernance est une forme de régulation, dans le sens où elle permet la production collective de règles négociées. Elle est territoriale dans le sens où ces règles sont construites pour un territoire donné, au regard de ses « enjeux » politiques, sociaux, économiques et écologiques.

La Charte du PNR de la Brenne, dans son élaboration comme dans sa mise en œuvre, est l'expression formelle de processus de structuration de la régulation par des processus de gouvernance. Le projet de territoire qui figure dans la Charte est le résultat d'un processus de construction qui a fait et fait intervenir non seulement les élus locaux et l'administration, mais aussi les acteurs locaux (Chambre d'agriculture, Fédération des chasseurs, Ligue de protection de la nature, etc.) et les populations. Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des Chartes successives, le Parc a organisé des lieux de négociation et de participation. La « technicité » de l'organisation de la négociation s'est développée depuis l'élaboration de la Charte de 1989. En Brenne, nous pouvons mettre en avant le caractère institutionnalisé de la négociation multipartite et par là celui de la gouvernance.

Dans le cas du Tepalcatepec, ce processus négocié est moins évident, car, à l'origine, le projet a été conçu par le monde académique, par des chercheurs. Cependant, dans sa mise en œuvre, les processus de négociation sont fortement présents et incités par les objectifs du projet lui-même. En effet, s'il y eût peu des négociations sur le contenu du projet – quelques négociations eurent lieu avec l'administration de l'Etat du Michoacán et celle du ministère de l'environnement – elles se multiplièrent dans le cadre de sa mise en œuvre. L'analyse montre que le Projet Tepalcatepec correspond à un cadre d'action territorialisé encore peu institutionnalisé. Cependant, il cherche à mettre en place les conditions d'une gouvernance territoriale en rompant avec le cloisonnement du découpage administratif et politique. Enfin, nous avons montré qu'à l'inverse de la Brenne, le projet Tepalcatepec ne fait intervenir que peu d'acteurs locaux institutionnalisés. Actuellement, une seule association est active en matière de protection des espaces naturels – et de manière secondaire de surcroit. Cependant, le projet et les acteurs qui l'animent ont pour objectif de créer, à plus ou moins long terme, les conditions nécessaires pour que des organisations locales de type association civile se constituent et participent ensuite à la mise en œuvre et à la recomposition du projet de territoire.

Sur nos deux sites, et de manière plus marquée en Brenne, la territorialisation de la régulation avec la mise en œuvre des politiques publiques et l'émergence de structure de gouvernance à l'échelle du territoire pose la question du *régime institutionnel territorial*.

Territoire de régulation : vers un régime institutionnel territorial ?

De l'analyse de la contextualisation des règles juridiques combinée à celle de la production et de la mise en œuvre des arrangements institutionnels locaux nous conduit à identifier un régime institutionnel qui serait inscrit territorialement.

Nous pouvons définir, à partir des éléments d'analyse précédemment exposés, le *régime institutionnel territorial* comme un ensemble des règles institutionnelles relativement stabilisé dans le temps et l'espace, dont la principale caractéristique est qu'il correspond à la fois à l'effectivité territoriale du régime juridique national et à la production et la mise en œuvre de règles locales par les acteurs. Ainsi, le régime institutionnel territorial présente une structuration sociale basée sur une double dynamique de recomposition des règles par les acteurs et des acteurs par les règles.

La notion de régime institutionnel territorial qui ressort en conclusion de notre analyse pose question quant à la fragmentation de l'espace en territoires de plus en plus institutionnalisés et quant à la conception de l'action publique vis-à-vis de l'émergence de cette nouvelle structuration de la régulation.

Retour sur ce travail de recherche

Au départ de cette recherche, nous avons commencé avec un corpus théorique circonscrit : le cadre d'analyse des régimes institutionnels des ressources naturelles. Cependant, la confrontation aux terrains d'étude a rapidement fait apparaître l'importance des phénomènes sociaux dans les processus de régulation des usages au niveau des espaces naturels. Il nous est apparu nécessaire afin d'intégrer cette dimension de la régulation, de nous focaliser sur les processus de régulation des usages, du fait de la tendance du cadre d'analyse des RIRN, à sous-évaluer la capacité régulatrice des règles sociales. Cette focalisation nous a permis de concentrer notre analyse sur les conditions de production et d'application des règles institutionnelles, qu'elles soient juridiques ou sociales, sans entrer dans les considérations complexes de la définition de la ressource et des biens et services qui y sont associés. Nous avons mobilisé en complément des apports du cadre d'analyse des RIRN, les apports de la sociologie de l'action publique, des organisations et de la régulation sociale. Nous avons ainsi identifié trois sources de régulation (de règles) articulées les unes avec les autres : la régulation par les droits de propriété et d'usage, la régulation par les politiques publiques et la régulation sociale. Au final, la focalisation sur les processus de régulation a permis de mettre en évidence les conditions de la production des règles juridiques, de leur mise en œuvre territoriale et de la production de règles locales d'action collective.

Cependant, nous avons centré notre travail sur l'analyse les politiques de protection de la nature. Or, comme nous avons pu l'identifier en périphérie de cette recherche, d'autres politiques publiques sectorielles sont nécessairement mises en œuvre sur le cadre de la protection des espaces naturels. Parmi celles-ci, les politiques agricoles ainsi toutes celles qui interviennent plus largement dans le développement rural, qu'elles soient nationales ou européennes, ont un effet très important sur les usages de l'espace rural et sur les espaces naturels en particulier. Se pose alors la question de la capacité de ces politiques publiques à recomposer les usages de l'espace et les territoires.

Bibliographie

ALARD V., BERANGER C., JOURNET M., 2002, *A la recherche d'une agriculture durable*, Ed. INRA, Col. Espaces Ruraux

ALVARADO A., 1996, *Entre la Reforma y la Rebelión, Foro Internacional*, n° 143-144, Mexico, El Colegio de México,

AMALRIC Marion, 2005, *Les zones humides : appropriations et représentations L'exemple du Nord-Pas de Calais*, Thèse de Doctorat de Géographie, Université Lille 1.

AMBLARD L. & COLIN J.-Ph., 2006, *Dimension organisationnelle et pratiques contractuelles foncières : les sociétés agricoles en Roumanie,* Colloque international Les frontières de la question foncière, Montpellier

ANDERSON T. L. & LEAL D. R., 2001, *Free Market Environmentalism*, New York: Palgrave, revised ed., 1ère édition 1991

ANDREU-BOUSSUT Vincent, CHOBLET Claire, 2006, *Entre gouvernance locale et institutionnalisation des territoires : Le Parc naturel régional, un modèle pour la GIZC ?*, VertigO – La revue en sciences de l'environnement, Vol 7 n°3, décembre 2006.

ARNAUD L., LE BART C. & PASQUIER R. (Eds.), 2006, Idéologies et action publique territoriale La politique change-t-elle encore les politiques ?, Presses Universitaires de Rennes, Col. Res Publica

AOKI Masahiko, 2000, *Information, Corporate Governance, and Institutional Diversity*, Oxford University Press.

ARROW K.J. et FISHER A. 1974. *Environmental Preservation, Uncertainty, and Irresversibility*. Quaterly Journal of Economics, 88: 312-319.

ASSIER-ANDRIEU L. (Ed.), 1990, *Une France Coutumière, Enquêtes sur les « usages locaux » et leur codification (XIXe-XXe siècles)*, Edition du CNRS, Paris

AUBY J-M., BON P., AUBY J-B., TERNEYRE P., 2008, *Droit administratif des biens*, Col. Droit public Science politique, Ed. Dalloz, 5e édition.

AUDRERIE Dominique, 1997, *La notion et la protection du patrimoine*, Paris, Presses universitaires de France, Col. Que sais-je ?, Ed. PUF

AZNAR Olivier, 2002, *Services environnementaux et espaces ruraux Une approche par l'économie des services*, Thèse de Doctorat de Science Economique, Université Bourgogne

AZUELA Antonio, 2006, *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, iisunam/Fontamara

AZUELA Antonio, 2007, *Property, Sociological Analysis of*, *in* CLARK D. S. (Ed), 2007, *Sage Encyclopedia of Law and Society: American and Global Perspectives*, Sage Publications BACHOUD L., JACOB Ph, TOULIER B., 2002, *Patrimoine culturel bâti et paysager*, Ed. Delmas

BAROUCH Gilles, 1989, *La décision en miettes ; systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, Logiques Sociales, Edition L'HARMATTAN

BARDE J.Ph., *Économie et politique de l'environnement*, PUF, 1992

BARRAGÁN Estéban, ORTIZ ESCAMILLA Juan, TOLEDO OCAMPO Alejandro, 2008, *Patrimonios Cuenca del río Tepalcatepec*, Colegio de Michoacán, Gobierno del Estad de Michoacán.

BARRAGÁN E., 2004, *Por una orientación plural del porvenir, Proceso de certificación y patrimonio cultural en la Sierra de Jalmich*, Estudios Michoacanos X, El Colegio de Michoacán.

BARRAQUE Bernard, 1985, *Le paysage et l'administration*, ARTE

BARRAQUE Bernard et THEYS Jacques (Ed.), 1998, *Les politiques publiques d'environnement, Evaluation de la première génération : 1975-1995*, Ed. Recherches

BARRETT Elinore, 1975a, *La Cuenca del Tepalcatepec, su Colonizacion y Tenencia de la Tierra*, Sepsetentas

BARRETT Elinore, 1975b, *La Cuenca del Tepalcatepec, su Desarrollo Moderno*, Sepsetentas

BASLE Maurice, GELEDAN Alain, BENHAMOU Françoise, CHAVANCE Bernard, 1993, *Histoire des pensées économiques. Les fondateurs*, 2ème édition

BATIFOULIER Ph. & Guillemette de LARQUIER (éd.), 2001, *Théorie des conventions*, Economica.

BATOR, F.M., 1958, *The Anatomy of Market Failure*, Quarterly Journal of Economics, Vol. 72, pp. 351-379.

BAZZOLI L., KIRAT T. (1999), *La Relation entre le droit et l'économie dans les traditions institutionnaliste et post-coasienne : enjeux pour l'analyse de l'évolution*, Economies et Sociétés, Hors Série n° 34, pp. 69-90.

BECERRA MORENO Antonio, 1998, *Conservación de suelos y desarrollo sustentable, ¿utopía o posibilidad en México?*, Revista Terra Latinoamericana, Vol. 2, pp. 181-187.

BECERRA Sylvia, 2003, *Protéger la nature, Politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université Toulouse Le-Mirail - Université Autonome de Barcelone, Mars 2003

BEDOUCHA G., 2000, *Autour des étangs, la société brennouse*, Aestuaria, Marais et zones humides, 1, 89- 112.

BEDOUCHA G., 2002, *Discordances momentanées. Analyse comparative*, Techniques et cultures, 40, 47-66.

BELLET M., COLLETIS G., LUNG Y. (eds.), 1993. *Numéro spécial « Économie de proximités »*, Revue d'Économie Régionale et Urbaine, 3, 357-608.

BELLET M., KIRAT T. et LARGERON C. (eds.), *Proximité une approche pluridisciplinaire*, éditions Hermès

BENARROUS, R., & DUMEIGE, B., 2007, *Le parc naturel régional de la Brenne: Au cœur d'une zone humide d'importance internationale. In Pour une gestion durable des zones humides : l'exemple des parcs naturels régionaux* (Vol. 10, pp.pp.127–142). Revue Aestuaria.

BENARROUS, R., & MARINVAL, M. .-C., 2003, *Carpes et zones d'étangs, des histoires étroitement liées*. Zones Humides Infos, 42 (4ème trimestre 2003), pp. 3–4.

BENARROUS, R., CYPRIEN, A.-L., & VISSET, L., 2007, *Histoire et terres humides: Les transformations anciennes du paysage de la grande Brenne : confrontation des données palynologiques, archéologiques et textuelles. Les zones humides européennes : espaces productifs d'hier et d'aujourd'hui*, actes du premier colloque internati. Aestuaria, 9, pp. 253–278.

BENARROUS, R., CYPRIEN, A.-L., & VISSET, L., 2007, Les transformations anciennes du paysage de la grande brenne: Confrontation des données palynologiques, archéologiques et textuelles. In Les zones humides européennes : espaces productifsd'hier et d'aujourd'hui, Actes du premier colloque international du Groupe d'Histoire des zones humides, Le Blanc, 21-23 octobre 2005 (pp. pp. 253–278). Revue Aestuaria.

BERARD L., BRISEBARRE AM., GILLOIRE A., LIZET B., MARCHENAY P., 1984, Rôle des savoirs naturalistes et populaires dans la gestion des écosystèmes humanisés, Rapport M.N.H.N. – Ministère de l'Environnement.

BERKES F., FEENY D., McCAY B.J. & ACHESON J.M., 1989, "The benefits of the commons", Nature Vol 340 pp.91-93 (13 July 1989)

BERNIER Sandrine, 2007, *Perceptions des risques industriels et nucléaires. Enjeux, négociations et construction sociale des seuils d'acceptation des risques*, Thèse de doctorat de sociologie de l'Université de Tours

BERTRAND Elodie & DESTAIS Christophe, 2002, *Le « théorème de Coase », une réflexion sur les fondements microéconomiques de l'intervention publique*, Reflets et perspectives de la vie économique 2002- 2, pp. 111-124

BERTRAND G., BEROUTCHACHVILI N., 1978, *Le Géosystème ou Système Territorial Naturel*, Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest, tome 49

BILLAUD Jean-Paul (Ed.), 2002, *Environnement et gestion des territoires, L'expérience agri-environnementale française*, MATE, La Documentation française.

BILLET Philippe, 2004, *Le formatage juridique des zones exposées à un risque naturel majeur : vers un renouvellement des territoires du risque*, in Mélanges Hélin, Perspectives du droit public, LITEC, 2004, pp. 109-113

BIORET Frédéric, 2003, *L'élaboration des plans de gestion des réserves naturelles, bien plus qu'un simple exercice de styl*e, Le Courrier de l'environnement de l'INRA n°48, février 2003

BIRABEN Jean-Noel, 1980, *An Essay Concerning Mankind's Evolution*, Population, Selected Papers, December

BIZBERG Ilán, 2003, *La transformation politique du Mexique : fin de l'ancien régime et apparition du nouveau ?*, Critique internationale, 2003/2 (no 19)

BLOT Frédérique, 2005, *Discours et pratiques autour du "développement durable" et des "ressources en eau". Une approche relationnelle appliquée aux bassins d'Adour-Garonne et du Segura*, Thèse de Doctorat, Université Toulouse II leMirail.

BOLTANSKI L. et THEVENOT L., 1991*, De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard,

BONNEFOND Mathieu, 2003, *La construction identitaire dans les conflits de protection de la nature, étude de cas du Val d'Allier*, Mémoire complémentaire DEA « Villes et territoires », Université de Tours.

BOUDON Raymond, 1993. *Effets pervers et ordre social*, Paris, PUF.

BOURJOL Maurice, 1989, *Les biens communaux*, Librairie Générale du Droit et de la Jurisprudence (LGRJ).

BOURDIN A., 2000, *La question local*, PUF

BOYER Robert, 2004, *Théorie de la régulation 1. Les fondamentaux*, Col. Repères, Ed. La Découverte

BRAUD Philippe, 2006, *Sociologie Politique*, 8 édition, Ed. LGDJ

BROMLEY, D.W., 1991, *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*, Cambridge, MA, Basil Blackwell.

BRUNEL Sylvie, 2004, *Le développement durable*, Ed. Puf, Col. Que sais-je ?

BRUNET Roger, FERRAS Robert, THERY Hervé. *Les Mots de la géographie, dictionnaire critique*. Reclus - La Documentation française, 1992, 470 p. (l'article paysage est de R. Brunet et R. Ferras)

BUREAU Jean-Christophe, 2007, *La politique agricole commune*, Ed. La Découverte, Col. Repères

CADORET A. (Ed.), 1985, *Protection de la Nature, Histoire et Idéologie, De la nature à l'environnement*, Ed. L'Harmattan.

CAMPROUX-DUFFRENE Marie-Pierre et DUROUSSEAU Michel (Dirs), 2007, *La protection de la Nature, 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, Ed. Presses Universitaires de Strasbourg

CHARLES Lionel (coord.), BARON-YELLES Nacima, KALAORA Bernard, MICHEL Charlotte, LAJARGE Romain (coll.), 2008, *Protection de la nature, territoires et développement durable Les usages sociaux du développement durable dans les contextes locaux : le cas des parcs nationaux, des Parcs naturels régionaux, des réserves naturelles et du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CERL). Entre rhétoriques et pratiques.* Rapport final, Programme de recherche Politiques territoriales et développement durable, mai 2008

CHARLES Lionel, KALAORA Bernard, 1999, *Natura 2000, loi chasse, la France et l'Europe. Exception ou allergie française à l'environnement ?*, Nature Sciences Société, 7, 1, pp. 62-63.

CHARVET Jean-Paul (Ed.). *Dictionnaire de géographie humaine*. Éditions Liris, 2000

CHAVANCE Bernard, 2007, L'économie institutionnelle, Col. Repères, Ed. La Découverte

CHIAPPERO Danny, 1996, *Patrimoine ligérien et développement urbain*, Thèse d'aménagement de l'Université de Tours

CIVARD A, DORTIER J.F, 1993, *La réflexion n'est pas contradictoire avec l'action. Entretien avec Erhard FRIEDBERG*, Sciences humaines, n°30

CLARK C.W. 1990, *Mathematical Bioeconomics; The Optimal Management of Renewable Resources*. John Wiley & Sons Inc., New York.

COASE R. H., 1960, *The Problem of Social Cost*, Journal of Law and Economics, Vol. 3, Oct., 1960, pp. 1-44

COLEGIO DE MICHOACÁN, 2002, *El proyecto sustentabilidad patrimonial en la cuenca del Río Tepalcatepec (Fase I: 2002-2006).*

COLEGIO DE MICHOACÁN, 2005, *Establecimiento de un sistema de umas en la sierra cotija-tocumbo*.

COLIN Jean-Philippe, *Regard sur l'institutionnalisme américain*. Cahiers des Sciences Humaines, 1990, 26 (3), p. 365-377.

COMBY Joseph, *L'impossible propriété absolue in "Un droit inviolable et sacré"*, ADEF, 1990

COMMAILLE Jacques, 1994, *L'esprit sociologique des lois*, Paris, PUF.

COMMAILLE Jacques, JOBERT Bruno, 1999, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.

COSTANZA Robert et al., 1997, *The value of the world's ecosystem services and natural capital*. Nature 387:253-260 (1997)

CPRN, 1991. *Plans de gestion des réserves naturelles : 1 - méthodologie*. Atelier technique des espaces naturels, Montpellier, 63 p.

CROZIER Michel, 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Edition du Seuil, 1977.

DAGONET, 1990, *Considération sur l'idée de nature*, Ed. Vrin

DALES J. H., 1968, *Pollution, Property & Prices: An Essay in Policy-Making and Economics*, University of Toronto press, Toronto

DATTA-CHAUDHURI Mrinal, 1990, *Market Failure and Government Failure*, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 4, No. 3. (Summer, 1990), pp. 25-39.

DE LA VERONNE Chantal, 1993, *La Brenne : histoire et traditions*, Editions ROYER

DELEAGE J-P., 1991, *Histoire de l'écologie*, La Découverte

DELVOLVE Pierre, *Le code général de la propriété des personnes publiques Regard extérieur sur le code*, RFDA, 2006 p. 899

DEMELAS Marie-Danielle & VIVIER Nadien (Ed.), 2003, *Les propriétés collectives face aux attaques libérales (1750-1914) Europe occidentale et Amérique latine*, Presse universitaire de Rennes.

DEMSETZ Harold, 1967, *Toward a Theory of Property Rights*, The American Economic Review, Vol. 57, No. 2, (May, 1967), pp. 347-359.

DESCOLA Philippe, 2005, *Par-delà nature et culture*, Paris, Gallimard

DESCOLA Philippe, 2008, *A qui appartient la nature ?*, La vie des idées.fr, 21 janvier 2008

DETIENNE Marcel, 2002 *L'art de construire des comparables. Entre historiens et anthropologues*, Revue Critique internationale, Presses de Sc. Po, no 14 2002/1, pp. 68-78.

DETIENNE Marcel, *Comparer l'incomparable*, Paris, Le Seuil, 2000

DEVERRE Christian, MORMONT Marc, SOULARD Christophe, 2002, *La question de la nature et ses implications territoriales*, in PERRIERCORNET Philippe (Ed.), *Repenser les campagnes*, Editions de l'Aube DATAR, pp. 217-236.

DEVLIN R.A. & GRAFTON R.Q., 1998, *Economics Rights and Environmental Wrongs, Property Rights for the Common Good*. Cheltenham, Edward Elgar."

DI MEO Guy, 1996, *Les territoires du quotidien*, L'Harmattan

DI MEO Guy, 1998, *Géographie sociale et territoires*, Nathan

DOUSSAN Isabelle et DUBOIS Jérôme (Dirs), 2007, *Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'Union européenne*, La Documentation française.

DREYFUS-SIGNOLES C., L'espace touristique, Ed. Bréal, 2002

DROUIN J-M, 1991 (1999), *L'Ecologie et son histoire: Réinventer la nature*, Flammarion

DUBAR, 2000, *La socialisation*, Collin U

DUBOIS Jérôme, MALJEAN-DUBOIS Sandrine, 2005, *Natura 2000 : De l'injonction européenne aux négociations locales*, La Documentation française.

DUGGER William M., 1990, The New Institutionalism : New But Not Institutionalist, Journal of Economic Issues, 24:2, pp. 423-431

DUMONT-FILLON N., 2002, Les politiques publiques de paysage et de patrimoine : un outil de gestion des territoires. Le cas du marais Vernier (Eure) et des coteaux de La Roche-Guyon (Val d'Oise). Thèse Sciences de l'Environnement,EauxetForêt [ENGREF] (2002).

DUMOULIN David, 2003, *Les politiques de conservation de la nature confrontées aux politiques du renouveau indien Une étude transnationale depuis le Mexique*, Thèse de Doctorat IEP de Paris, 18 novembre 2003

DURAN Patrice, 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.

DURAN Patrice, THOENIG Jean Claude, 1996, *L'Etat et la gestion publique territoriale, Revue de sciences politiques*, 46, 4, pp. 580-623.

DURAND John D., 1977, *Historical Estimates of World Population: An Evaluation*, Population and Development Review, Vol. 3, No. 3. (Sep., 1977), pp. 253-296.

DURKHEIM Émile, 1898, *Représentations individuelles et représentations collectives. In Revue de métaphysique et de morale*. VI; 273-302p.

DURKHEIM Emile, 1950 (1988), *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, Coll. Champs

Elias Norbert, 1991 (2003), *La Dynamique de l'occident*, Agora

FABIANI, J.-L., 1995, *Les recréateurs de la nature. Enjeu et justification d'une pratique paradoxale*, Revue Natures sciences sociétés, 3, hors série, pp. 84-92.

FALQUE M. & MASSENET M. (Eds.), 1997, *Droits de propriété et environnement*, Dalloz, Col. Thèmes et Commentaires

FALQUE M. & MILLIERE G. (Eds.), 1992, *Ecologie et Liberté, une autre approche de l'environnement*, Litec, Col. Liberalia

FAUCHEUX Sylvie et NOËL Jean-François, 1995, *Economie des ressources naturelles et de l'environnement*, Ed Armand Colin, Collection U économie.

FENET P. A., 1989, *Naissance du Code Civil, la raison du législateur*, Flammarion.

FRIEDBERG Erhard, 1997, *Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée*, Seuil.

FROMAGEAU J., 1989, *L'évolution des concepts juridiques qui servent de fondements au droit de l'environnement*, in KISS A., *L'écologie et la loi. Le statut juridique de l'environnement*, L'Harmattan.

FROMAGEAU Jérôme, 1985, *Réflexions relatives à l'histoire du droit et de la protection de la nature* in CADORET Anne, *Protection de la nature, histoire et idéologie*, Paris, L'Harmattan, pp. 208-221.

FROMAGEAU Jérôme, 1996, *Histoire de la protection de la nature jusqu'en 1976*, Actes du Colloque de la SFDE, 20 ans de protection de la nature, 28-29 novembre 1996 à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges, Ed. PULIM, pp19-34.

FRYDMAN Roger et GUERY Alain (Ed.), 2003, *Qu'a-t-on appris sur les institutions ?*, Cahiers d'économie politique, N°44, L'Harmattan

FUENTES J., J. 2000. UNAM, *Degradación en el Pico de Tancítaro*, *Mich*. Maestría en Geografía. Título de la tesis:

GAUDIN, J.C., 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences Po.

GAUTHIER André, & al., 1996, *Le Mexique : atouts et problèmes d'un pays émergent*, Bréal

GELEDAN Alain, 1993, *Histoire Des Pensees Economiques - Les Fondateurs*, 2ème Édition, Dalloz-Sirey

GEORGE Pierre (Ed.), *Dictionnaire de la géographie*, PUF, 1970, 448 p.

GERBER Jean David, 2005, *Structures de gestion des rivalités d'usage du paysage Une analyse comparée de trois cas alpins*, Thèse de doctorat IDHEAP, Lausanne

GIDDENS Anthony, 1987 (2005), *La construction de la société Eléments de théorie de la structuration*, Quadrige PUF

GODARD Olivier, 1989. *Jeux de nature : quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité*, *in* Marcel JOLLIVET, Nicole MATHIEU (dir.), *Du rural à l'environnement*, Paris, ARF/L'Harmattan.

GONZALEZ Y GONZALEZ L., 1971, *Tierra Caliente*, in L. Gonzalez (comp.), *Extremos de México*, México, El Colegio de México.

GORDON, S., 1954, *The Economic Theory of a Common Property Resource : The Fishery*, Journal Of Political Economy, Vol. 63, pp. 124-142.

GUILLE-ESCURET Georges, 1989, Les sociétés et leurs natures. Ed. Armand Colin

GUILLOT Phillipe Ch.-A., 2006, *Droit du patrimoine culturel et naturel*, Ed. Elliples

HALPERIN Jean-Louis, 2004, *Histoire des droits en Europe de 1750 à nos jours*, Champs Flamarion

HARDIN G., 1968, *The tragedy of the commons*. Science 162 : 1243-1248

HAYEK (von) F., 1983, *Droit, législation et liberté*, PUF

HELIN Jean Claude, 2004, Mélanges Hélin : Perspectives du droit public, Litec 2004

HELLER, M. A., 1998, *The Tragedy of the Anticommons*, Harvard Law Review, January 1998, pp.621-688

HUMBERT Marc, *Le Mexique*, Coll. Que sais-je ?, Ed. PUF

IFEN, l'environnement en France, 2002, la découverte.

INE, 2000, *Balance del Programa Nacional de Areas Naturales Protegidas*, 1995-2000, México DF, Ed. SEMARNAP-INE

INE-SEMARNAP, 2000, *El ordenamiento ecológico del territorio, logros y retos par a el desarrollo sustentable 1995-2000*, Mexico.

JANIN Patrick, 1996, L'espace en droit public interne, Thèse de doctorat d'Etat en Droit, Université de Lyon III

DE MALAFOSSE Jehan, GUCHAN Anne, SOUMASTRE Serge, Collaborateur GUCHAN Anne, SOUMASTRE Serge, 1991, *La codification de l'impossible du code rural au code de l'environnement: (faune, flore, chasse et pêche)*, Sirey.

JOBERT Bruno, MULLER Pierre, 1987, *L'Etat en action, Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

JODELET D., *Les Représentations sociales*, Paris, P.U.F., 1989

JOLLIVET Marcel (dir.), 1992. *Sciences de la nature, sciences de la société, les passeurs de frontière*, Paris, éd. CNRS.

JOLLIVET Marcel, 2001, *Pour une science sociale à travers champs. Paysannerie, ruralité, capitalisme (France XXe siècle*), Paris, Éditions Arguments

JEUDY Henir-Pierre (Ed.), 1990, Patrimoine en folie, Ed. Maison des Sciences de l'Homme

KALAORA Bernard, 1998, *Au delà de la nature, l'environnement. L'observation sociale de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.

KIRAT Thierry, 1999, *Economie du droit*, Coll. Repères, La Découverte.

KISS A., *L'écologie et la loi. Le statut juridique de l'environnement*, L'Harmattan.

KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric, 2000, *Historical Analysis of Institutional Resource Regimes in Switzerland. A Comparison of the Case of Forest, Water, Soil, Air and Landscape*, Paper presented at the 8th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP) Crafting Sustainable Commons in the New Millennium, Bloomington.

KISSLING-NAEF Ingrid, BISANG Kurt, 2001, *Rethinking recent changes of forest regimes in Europe through property-rights theory and policy analysis*, Forest Policy and Economics

KNOEPFEL Peter, 1992, *Environnmental Policy*, in HAWKESWORTH Mary, KOGAN Maurice (eds.), Encyclopedia of government and politics, vol.2, London, New York, Routledge, pp.682-693.

KNOEPFEL P., LARRUE C. & VARONE F., 2001, *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Genève, Helbing et Lichtenhahn.

KNOEPFEL Peter, KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric, (eds.), 2001, *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eauet de laforêt*, Bâle & Francfort, Helbing & Lichtenhahn

LAJARGE Romain, 1997, *Environnement et processus de territorialisation, Le cas du Parc Naturel régional de la Chartreuse (France)*, Revue de Géographie Alpine n° 2, 1997.

LAJARGE Romain, 2000, *Territorialités intentionnelles. Des projets à la création des Parcs naturels régionaux. (Chartreuse et Monts d'Ardèche)*, Thèse de doctorat de géographie, Université Joseph Fourier, Grenoble

LARRERE Catherine & LARRERE Raphaël (Ed.), 1997a, *La crise environnementale*, Les colloques, INRA Editions

LARRERE Catherine & LARRERE Raphaël, 1997b, *Du bon usage de la nature, Pour une philosophie de l'environnement*, Ed Alto Aubier

LARROUMET Christian (Ed.), 2006, *Droit Civil*, Tome II Les biens Droits réels principaux, Ed. Economica

LARRUE Corinne, 2000*, Analyser les politiques publiques d'environnement*, L'Harmattan.

LARRUE Corinne, 1997, *Environnement, aménagement du territoire et politiques publiques*, Thèse d'habilitation à diriger des recherches, Université Paris XII

LASCOUMES P. & SERVERIN E., 1988, *Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques*, Droit et Société n°9.

LASCOUMES Pierre & LE GALES Patrick, 2007, *Sociologie de l'action publique*, Ed. Armand Colin

LASCOUMES Pierre (Ed.), 1999, *Instituer l'Environnement, Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Col. Logiques Politiques, Ed. L'Harmattan.

LASCOUMES Pierre, 1990, Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, L'année sociologique, 40, pp. 43-71.

LASCOUMES Pierre, 1995, *Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois montagne et littoral*, Revue française de sciences politiques, 45, 3, pp 396-419.

LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, 1997, *L'environnement ou l'administration des possibles*, L'Harmattan.

LASCOUMES Pierre, 1994*, L'écopouvoir, Environnement et Politiques*, Paris, L'Harmattan

LATOUR Bruno, 1991, *Nous n'avons jamais été modernes Essais d'anthropologie symétrique*, La découverte.

LATOUR Bruno, 1999, *Politique de la nature*, La Découverte

LAURENS Lucette, 2000, *Les nouvelles orientations du développement local, environnement et qualité en espace rural fragile*, Ruralia, 2000-06, [En ligne], mis en ligne le 25 janvier 2005. URL : http://ruralia.revues.org/document157.html. Consulté le 25 avril 2008.

LE BOURHIS Jean-Pierre, 1999, L'administration de l'environnement entre logiques verticale et transversale : la création des DIREN (1988-1992), dans Pierre LASCOUMES (Ed.), Instituer l'environnement, vingt-cinq ans d'administration del'environnement, L'Harmattan, pp. 131-149.

LE GALES Patrick, 1999, *Régulation, gouvernance et territoire*, Droit et société, 24, pp. 203-240.

LE GOFF Jacques, 1982 (1997), *La civilisation de l'Occident médiéval*, Flamarion

LEBRETON Phillipe, 1988, *La nature en crise*, Ed. Sang de la terre

LEFEUVRE J.C., 1990, *De la protection à la gestion du patrimoine naturel*, in *Patrimoines en folie*, Jeudy Henri-Pierre (Ed.), Maison des Sciences de l'Homme

LÉONARD E., QUESNEL A. & VELÁZQUEZ E. (coords), 2004, *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, México, CIESAS-IRD. .

LEPAGE Henri, *Pourquoi la propriété*, 1985, Hachette, coll. Pluriel

LEPART Jacques & MARTY Pascal, 2006, *Des réserves de nature aux territoires de la biodiversité L'exemple de la France*, Annal de la Géographie, n°651 pp. 485-507, Armand Colin

LÉVÊQUE Christian, VAN DER LEEUW S. (Eds.), 2003, *Quelles natures voulons-nous ? : pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement*, Elsevier

LÉVÊQUE Christian, Jean-Claude MOUNOLOU, 2001, *Biodiversité, Dynamique biologique et conservation*, Ed Dunod.

LEVY Jacques, LUSSAULT Michel (dir.). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Belin, 2003, 1034 p.

LOMNITZ Claudia, 2000, *Vicios pùblicos, vitudes privadas : la corrupción en México*, Ed Ciesas/ Miguel Angel Porrua.

LOMBARD Nadège, 2006, *Conditions et Moyens de la revitalisation de la Grande Brenne : Quelles Actions pour le Parc Naturel Régional de la Brenne ?*, Mémoire de DAA Gestion du vivant et Stratégies Patrimoniales, INAPG

MABILEAU A., 1994, Le système local en France, Montchrestien.

MARCPHERSON C.B., 1971 (2004), *La théorie politique de l'individualisme possessif : De Hobbes à Locke*, Folio Essais

MALAURIE et AYNES, *Droit civil - Les biens*, Defrenois Eds

MALJEAN-DUBOIS S. et DUBOIS J., *Vers une gestion concertée de l'environnement, la directive Habitats entre l'ambition et les possibles*, Revue Juridique de l'Environnement, décembre 1999, p. 513 à 555.

MANCERON V., 2003. *La carpe, l'épi et le canard. Une société sous tensions entre terres et eaux (La Dombes)*. Thèse de doctorat d'ethnologie, Université Paris X,

MANCERON Vanessa, 2004, *La carpe, l'épi et le canard. Une société sous tensions entre terres et eaux (La Dombes)*, Ruralia, 2004-14

MARCH J. G. & OLSEN J. P., *The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life*, American Political Science Review, 1984, n°78, pp.734-749

MARCH J. G. & OLSEN J. P., 1989, *Rediscovering Institutions : the Organization Basic of Politics*, New York, Free Press.

MARCH J. G. & Simon H. A., *Les Organisations*, (1958), trad. par ROUCHY J.-C., Paris, Dunod, 1999

MARCH J. G., *Decisions and Organizations*, Londres, Blackwell, 1988

MARX Karl, 1994, *Œuvres Tome IV - Politique*, Ed. Gallimard Coll. Pléiade

MATHIEU Nicole, JOLLIVET Marcel (Eds.), 1989, *Du rural à l'environnement*, L'Harmattan.

MAUGÜE Christine et BACHELIER Gilles, 2006, *Genèse et présentation du code général de la propriété des personnes publiques*, AJDA 2006 p. 1073

McCAY B.J. et JONES B. 1997. *Proceedings of the Workshop on Future Directions for Common Property Theory and Research. Ecopolicy Center for Agricultural*, Environmental and Resource Issues, New Jersey.

McEVEDY, Colin & Richard Jones, 1978, *Atlas of World Population History, Facts on File*, New York, pp. 342-351

MELE Patrice & LARRUE Corinne (Eds), 2008, Territoires d'action Aménagement, urbanisme, espace, L'Harmattan

MELE Patrice, 2006, *Pour une géographie de l'action publique Patrimoine, environnement et processus de territorialisation*, Vol 1 : texte de synthèse, Habilitation à Diriger des Recherches, Université de Tours.

MELLERAY Fabrice, 2006, *Le code général de la propriété des personnes publiques Définitions et critères du domaine public*, Revue Française de Droit administratif, p.906

MELO GALLEGOS C., 2002, *Áreas Naturales Protegidas de México en el Siglo XX, Instituto de Geografía* – UNAM, México

MENARD C., 2004. *L'économie des organisations*, La Découverte, Collection Repères.

MENARD C., 2005. *A New Institutional Approach to Organization*, in *Handbook of New Institutional Economics*, C. MENARD and M. SHIRLEY (eds), Kluwer Academic Press, Chapter 12, pp. : 281-318.

MENARD Claude, 2004, *L'économie des organisations*, Col. Repères, Ed. La Découverte

MENDIVIL Ibarra, 1989, *Propiedad agraria y sistema político en México*, Mexique, El Colegio de Sonora

MENY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis, 1995, *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan.

MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, 1989, *Politiques publiques*, Paris, PUF.

MERINO Leticia & ROBSON Jim (editors), 2005a, *Managing the Commons, Conservation of Biodiversity*, CCMSS, Ford Foundation, The Chrsitensen Fund, SEMARNAT and INE.

MERINO Leticia & ROBSON Jim (editors), 2005b, *Managing the Commons, Indigenous Rights, Economic Development and Identity*, CCMSS, Ford Foundation, The Chrsitensen Fund, SEMARNAT and INE.

MERINO Leticia & ROBSON Jim (editors), 2005c, *Managing the Commons, Markets, Commodity Chains and Certification*, CCMSS, Ford Foundation, The Chrsitensen Fund, SEMARNAT and INE.

MERINO Leticia & ROBSON Jim (editors), 2005d, *Managing the Commons, Payment for Environmental Services*, CCMSS, Ford Foundation, The Chrsitensen Fund, SEMARNAT and INE.

MERMET Laurent, 1992*, Stratégies pour la gestion de l'environnement, la nature comme jeu de société ?*, Paris, L'Harmattan.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, 1996, *Chasse dans les sites NATURA 2000*, NATURA 2000 Infos, 6-7.

MICHEL Charlotte, *L'accès du public aux espaces naturels, agricoles et forestiers et l'exercice du droit de propriété : des équilibres à gérer*, Thèse de doctorat ENGREF.

MONOD Th., 1962, *L'Homme contre la Nature*, Revue du christianisme social.

MONOD Th, 1991, *Sortie de secours*, Seghers, Paris.

MORIN E., 2004, *L'Éthique complexe* (t. 6), Le Seuil

MORIN E., 2001, *L'Humanité de l'humanité* (t. 5), 1. L'identité humaine, Paris, Le Seuil

MORIN E., 1991, *Les Idées* (t. 4), Le Seuil, Nouvelle édition, coll. Points,

MORIN E., 1986, *La Connaissance de la connaissance* (t. 3), Le Seuil, Nouvelle édition, coll. Points

MORIN E., 1980, *La Vie de la vie* (t. 2), Le Seuil, Nouvelle édition, coll. Points,

MORIN E., 1977, *La Nature de la nature* (t. 1), Le Seuil, Nouvelle édition, coll. Points,

MOSCOVICI Serge (Ed), 1984, *La psychologie sociale*. Paris, PUF.

MOSCOVICI Serge, 1961. *La psychanalyse, son image et son public*. Paris, PUF.

MOSCOVICI Serge, 1977, *Essais sur l'histoire humaine de la nature*, Ed. Flammarion

MULLER Pierre (1995), *Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde*, in FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe (Ed.)

MULLER Pierre et JOBERT Bruno, 1987, *L'Etat en action, Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF

MULLER Pierre, 1989, *Les politiques publiques*, Paris, PUF.

MULLER Pierre, 1990, *Les politiques publiques, Paris*, PUF, Que sais-je ?

MUSSET Alain, 2004, *Le Mexique*, PUF

MUSSET Alain, 1997, *Le Mexique : économies et sociétés*, Ellipses

MUSSET Alain, 1996, *Géopolitique du Mexique*, Edition complexe

MUSSET Alain, 1994, *Le Mexique entre deux Amérique*, Ed. Marketing

MUSSET Alain, 1990, *Le Mexique*, Ed.Milan / Masson

NATURE CONSERVANCY COUNCIL, 1988, *Site management plan for nature conservation*, A working guide.

NASH Roderick, 1973, *Wilderness and the American Mind*, New Haven, Yale University press.

NEEDHAM Barrie, 2006, *Planning, Law and Economics The rules we make for using land*, The RTPI Library Series

NIZET Jean, 2007, *La sociologie de Anthony Giddens*, La Découverte, Coll. Repères

NORTH Douglass C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge (Ma.)*, Cambridge University Press.

NORTH Douglass C., 2004, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, 2004.

OLLAGNON Henry, 1988, *Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité du milieu naturel*, La Nature et le Rural, Ouvrage collectif

OLLAGNON Henry, 1989, *Une approche patrimoniale de qualité du milieu naturel, in* MATHIEU N. & JOLLIVET M., *Du rural à l'environnement*, Ed. l'Harmattan.

OLLAGNON Henry, 1998, *Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité : une application a la nature et au vivant -pour une écologie de l'action, Thèse pour le doctorat d'état en sciences économiques*, décembre 1998

ORLAN A. (Ed.), 1994, *Analyse économique des conventions*, PUF

OST François, 1995, *La nature hors la loi, L'écologie à l'épreuve du droit*, Ed. La Découverte

OSTROM E., 1986, *How inexorable is the "tragedy of the commons?" Institual arrangements for changing the structure of social dilemmas*, Worshop in Political Theory an Policy Analysis, Indiana University

OSTROM Elinor, 1990, *Governing the commons, The evolution of institutions for collective action*, Ed Cambridge press university.

OSTROM Elinor, 1999, *Institutional rational choice: An assessment of the Institutional Analysis and Development framework*, in SABATIER Paul A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Oxford, Westview Press, pp.35-71.

OSTROM Elinor, 2000, *Reformulating the Commons*, Revue Suisse de Science Politique, n°1, vol.6, pp.29-52.

OSTROM Elinor, GARDNER Roy, WALKER James, 1994, *Rules, Games and Common-Pool Resources*, Michigan, The Michigan University Press.

OSTROM Elinor, SCHLAGER Edella, 1996, *The formation of property rights*, in HANNA Susan, FOLKE Carl, MAELER Karl-Göran (eds.), 1996, *Rights to Nature. Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environement*, Washington D.C., Covello, California, Island Press, pp.127-156.

OSTROM, E. 1999. *Coping with tragedies of the commons*. American Review of Political Science, 2: 493-535.

PADIOLEAU Jean, 1982, *L'Etat au concret*, Paris, PUF.

PADIOLEAU Jean, 1993, *L'ordre social. Principes d'analyse sociologique*, L'Harmattan.

PADIOLEAU Jean-Gustave, 1985, *L'Ordre Social : principes d'analyse sociologique*, Paris, l'Harmattan, 1985

PASSET René, 1996 (1979), *L'économique et le vivant*, Ed Economica, 2ème édition

PASSET René, Theys Jacques, 1995, *Héritiers Du Futur*, Edition: Ed. de l'aube

PATAULT Anne-Marie, 1989, *Introduction historique au droit des biens*, PUF

PEAN Amélie, 2005, *L'intégration de la population aux politiques publiques de protection des milieux naturel, le cas de l'Etat de San Luis Potosi*, Master Recherche Science de l'Homme et de la Société, mention Villes et Territoires, spécialité géographie.

PERRIERCORNET Philippe (Ed.), 2002, *Repenser les campagnes*, Editions de l'Aube DATAR

PÉREZ PRADO, Luz Nereida, 2001 *Gente, agua, cultivos y desarrollo desigual en el valle del Tepalcatepec : imágenes, recuerdos y la "memoria históricamente instruida*, Relaciones, Revista de El Colegio de Michaocán, Vol 22, n° 87, Zamora, México, pp.109-156.

PETIT Olivier, 2002, *De la coordination des actions individuelles aux formes de l'action collective : une exploration des modes de gouvernance des eaux souterraines*, Thèse pour le doctorat en Sciences Economiques, Université de VersaillesSaint-Quentin-en-Yvelines, jeudi 12 Décembre 2002

PICON Bernard, 1978, *Mécanismes sociaux de transformation d'un écosystème fragile : la Camargue,* Etudes rurales, 71-72, pp. 13-26.

PICON Bernard, 1988, *L'espace et le temps en Camargue*, 2ème édition, Le Paradou, Actes Sud.

PIGOU A.C. (1920), *Economics of Welfare*, 4th edition, Macmillan, London, 1932

PINTON Florence, 2007, *La construction du réseau Natura 2000 en France – Une politique européenne de conservation de la biodiversité à l'épreuve du terrain*, La documentation française.

POINT et AL Patrick, *Politique d'environnement, évaluation de la première génération*, Dunod.

PRIEUR M., 1987, *La dérégulation en matière d'environnement*, Revue juridique de l'environnement.

PRIEUR Michel, 1991, *Le droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, (2è éd.), 775 p.

PRIEUR M., 1996, *Droit de l'Environnement*, Col. Précis, Dalloz.

PRIEUR Michel, 2003, *Droit de l'environnement*, Ed. Dalloz

PROCURADURIA AGRARIA, *Nueva Legislación Agraria*, 1993

PRUD'HOMME R., 1980, *Le ménagement de la nature*, Dunod

RAFFESTIN C., 1986, *Territorialité : Concept ou paradigme de la géographie sociale* ? Geographica Helvetiva, 2, 91-96.

RAFFESTIN C., 1987, *Repères pour une théorie de la territorialité humaine*. Cahier du Groupe Réseaux, 7, 263-279.

RENAULT Marie-Hélène, 2004, *Histoire de la propriété*, Ellispes

RENARD Didier, CAILLOSSE Jacques, DE BECHILLON Denys (Eds), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Coll. droit et société Maison des Sciences de l'Homme, Ed. LGDJ

REYNAUD Jean-Daniel, 1988, *La régulation dans les organisations. Régulation de contrôle et régulation autonome*, Revue française de sociologie, 29, pp. 5-18.

REYNAUD Jean-Daniel, 1989. *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.

REYNAUD Jean-Daniel, 1991, *Pour une sociologie de la régulation sociale, Sociologie et sociétés*, 23, 2, pp. 13-26.

REYNAUD Jean-Daniel, 1993, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, 2ème édition.

ROCHER Guy, 1970, *Introduction à la sociologie générale*, Tome 1 : l'action sociale

ROGER A. & GUERY F., 1991, *Maitres et protecteurs de la nature*, Ed. Champ Vallon

ROGER Alain & Guéry Francois (Ed.), 1991, *Maîtres & Protecteur de la Nature*, Col. Milieux, Champ Vallon.

ROMI Raphaël, 1992, *Espaces humides, le droit entre protection et exploitation des territoires*, L'Harmattan

ROMI Raphaël, 1997. *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien (2ème éd).

RUDOLF Florence, 1998, *L'environnement une construction sociale, pratiques et discours sur l'environnement en Allemagne et en France*, Presse Universitaire de Strasbourg.

SANCHEZ DIAZ et PEREZ ESCUTIA, 1994, *Caracurao de Morelos, Historia de un Pueblo de la Tierra Caliente*, Universisad Michoacana de San Nicolas de Hidalgo.

SAUSSIER Stéphane & YVRANCE-BILLON, 2007, *Economie des coûts de transaction*, Col. Repères, Ed. La Découverte

SCARLETT, Lynn, *Evolutionary Ecology: A New Environmental* Vision, Reason (May 1996).

SCHMITTER Philippe, 1979, *Still the Century of Corporatism ?*, Review of Politics, 36(1), p. 85-131 in SCHMITTER Philippe et LEHMBRUCH Gerhard (dirs), Trends Towards Coroporatist Intermediation, London, Sage

SCHOPENHAUER Arthur, 1909, *Le Monde comme volonté et comme représentation*, Édition F. Alcan, Paris. En ligne sur le site : http://fr.wikisource.org/

SERRES Michel, 1990, *le contrat naturel*, Ed. François Bourin

SERVERIN Evelyne, 2000, *Sociologie du droit*, Col. Repères, Ed. La Découverte

SIMONIAN Lane, 1999, *La defensa de la tierra del jaguar, una historia de la conservacion en Mexico*, México DF, CONABIO/IMERNAR, pp. 89-108

SMITH Fred L., Jr. , 1995, *Markets and the Environment: A Critical Reappraisal*, Contemporary Economic Policy (January 1995).

SMITH, Fred L., Jr., 1992, *A Free-Market Environmental Program*, Cato Journal, vol. 11, no. 3 (1992).

SMITH Robert J., 1988, *Private Solutions to Conservation Problems*, in TYLER Cowen, ed., *The Theory of Market Failure: A Critical Examination* (Fairfax, Virginia: George Mason University Press), pp. 341-360.

SMITH, Robert J., 1982, *Privatizing the Environment*, Policy Review, 20 (1982: Spring), pp.12-50

STEINER Philippe, 1994, *La sociologie de Durkheim*, Edition la Découverte

STEVENSON G.G. 1991, *Common Property Economics A General Theory and Land Use Applications*, Cambridge University Press, Cambridge

STIGLER G. J. ,1966, *The Theory of Price*, 3ème éd., New-York, Mac Millan Co.

STRICKLER Yves, 2006, *Les biens*, PUF-Thémis

STRICKLER Yves, 2007, *Droit des biens : évitons la dispersion*, Recueil Dalloz 2007 p. 1149

STRAUSS Léo, 1954, *Droit naturel et histoire*, Flamarion Champs

THOENIG Jean-Claude, 1998, *L'usage analytique du concept de régulation*, Revue *Droit et société*, 24, pp.35-53.

THOENIG Jean-Claude, 1985, *L'analyse des politiques publiques*, *in* GRAWITZ Madeleine, LECA Jean (dir.), Traité de sciences politiques, Tome 4, Paris, PUF, pp.1-60.

TOLEDO Alejandro, *En Agua, hombre y paisaje*, SEMARNAT, México

TOURET Denis, 2003, *Introduction à la sociologie et à la philosophie du droit*, Ed Litec, 2ème Ed.

TROPER M., 1991, *Droit des juristes ou droits des philosophes ?* in BOURETZ P. (Dir.), « La force du droit, Panorama des débats contemporains », Ed. Esprit, pp.235-238.

TROTIGNON Elisabeth et TROTIGNON Jacques, 2007, *La Brenne, La nature en héritage*, Alan Sutton Eds

UICN, 2005, 1985–2005 : *20 ans de loi Montagne, Bilan et propositions*, UICN Comité Français.

UNITED NATIONS, 1999, *World Population From Year 0 to Stabilization* http://www.un.org/esa/population/publications/sixbillion/sixbilpart1.pdf

VALENTIN-SMITH & al., 1998, *Guide méthodologie des documents d'objectifs Natura 2000*.

VANIER Y. JEAN Martin, 2008, *Géographie de la France et de ses régions en Europe et dans le monde : aménager les territoires*, Armand Colin coll U

VARGAS MARQUEZ Fernando. 1984, *Parques Nacionales de México y Reservas Equivalentes*, UNAM

VARONE Frédéric, 2001, *Comparaison des régimes institutionnels du sol, de l'eau et de la forêt*, in KNOEPFEL Peter, KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric (éds.), 2001, *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Basel, Genf, München, Helbing & Lichtenhahn, pp.183-219.

VILLA Vittorio, 1991, *La science du droit*, Librairie Générale du Droit et de la Jurisprudence.

VIVIEN Franck-Dominique, 1994, *Economie et écologie*, Col. Repères, Ed. LA découverte

VIVIER Nadine, 1998a, *Propriété collective et identité communale. Les biens communaux en France 1750-1914*, Paris, Publications de la Sorbonne, 352 p.

VIVIER Nadine, 1998b, *Les biens communaux en France de 1750 à 1914. État, notables et paysans face à la modernisation de l'agriculture*, Revue Ruralia, 1998-02

WEBER Max, 1995, *Economie et société*, Plon

WEBER D., 2000, *Hobbes Léviathan*, Breal

WIEBER J-C, 1985, *Le paysage visible un concept nécessaire*, in Paysage et système, Université d'Ottawa

WILLIAMSON O., 1985, *Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York

WILLIAMSON O., 2000, *Contract and economic organisation*, Revue d'économie industrielle, N°2/3

WOOD J.B., 1983*, Management plans*. In A. WARREN & F.B. GOLDSMITH, Conservation in Perspective. Wiley and Sons, Chichester.

WORSTER Donald, 1992, *Les pionniers de l'Ecologie, une histoire des idées écologiques*, Ed. Sang de la terre.

XIFARAS, 2004, *La propriété, étude de philosophie du droit*, coll. Fondements de la politique, Presses Universitaires de France

Acte, *La propriété en mutation*, Publications de l'Université de Rouen n°219

Annexe

Annexe 1 : Politique de l'Etat du Michoacán en matière de protection de la Nature

L'état de Michoacán est l'un des états Mexicains les plus riches du point de vue de la biodiversité. En effet, il occupe le cinquième rang quant à la biodiversité connue pour le Mexique (Réf.). Longtemps considéré comme inépuisable, cette diversité est aujourd'hui, dans cet Etat, au cœur d'une politique publique en matière d'aires naturelles protégées (ANP).

Cette politique est basée sur l'idée que la valeur produite par les ANP via les services environnementaux est « incalculable » : capture du carbone par les forêts, le rôle de la protection des bassin versant dans la qualité et la quantité de l'eau, la conservation de la biodiversité pour des utilisations futures notamment en matière de produits pharmaceutiques etc. Les ANP dans l'Etat du Michoacán sont considérées comme des zones du territoire qui sont identifiées, en accord avec le contexte normatif étatique, et ainsi soumises à un régime de protection. L'objectif de ce régime de protection particulier est de « *préserver les environnements naturels, sauvegarder la diversité génétique des espèces sauvages, obtenir l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et améliorer la qualité de l'atmosphère dans les centres de population et leurs alentours* » (règlement LEEPAEM, 2004).

Au delà de l'identification et de la protection de ces espaces, des plans de gestion sont prévus dans la législation. Conçu, comme un instrument de planification stratégique, le plan de gestion doit garantir une administration adéquate de l'ANP et par conséquent la permanence à long terme de ses caractéristiques. Depuis la fin 2007, la politique de l'Etat du Michoacán en matière de protection de la nature, du patrimoine naturel s'organise depuis la fin de l'année 2007 autour d'un nouveau cadre juridique, *Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo* et d'une stratégie d'action, *Estrategia para la Conservación y Uso de la Biodiversidad del Estado de Michoacán*, comprenant des objectifs, des moyens et l'articulation des actions de l'Etat avec celles des politiques fédérales et internationales de protection de la nature. Les principaux instruments qui vont graviter autour de la stratégie pour la conservation et l'usage de la biodiversité sont au nombre de trois :

- *Programa de Recuperación de Especies Prioritarias*
- *Sistema Estatal de Áreas para la Conservación*
- *Programa del Ordenamiento Ecológico del Estado*

Ces programmes d'action font l'articulation entre la politique de l'Etat du Michoacán en matière de protection de la nature avec la politique fédérale. Nous allons nous intéresser plus particulièrement aux deux derniers, car ils ont une dimension spatiale prépondérante pour notre analyse.

Nous allons dans un premier temps faire un repositionnement historique de la politique publique de l'Etat du Michoacán et de ces liens avec la politique de l'Etat Fédéral mexicain. Ensuite, nous détaillerons de manière plus importante l'organisation politico-administrative de la politique de protection de la nature dans l'Etat du Michoacán ainsi que l'action publique en matière d'ANP et de planification écologique.

Repositionnement historique histoire de la politique de protection de la nature de l'Etat du Michoacán

Articulation entre les politiques environnementales fédérales et des Etats Fédérés

Une rapide analyse de la politique environnementale de l'Etat du Michoacán montre une forte connexion avec la politique de l'Etat fédéral. En effet, l'adoption de dispositions juridiques au niveau fédérale en matière de protection de l'environnement fut suivie de l'adoption de dispositions au niveau de l'Etat du Michoacán (*Cf.* figure ci-dessou). Cette connexion est essentiellement liée à la distribution des compétences en matière de protection de l'environnement issues. Ainsi, la législation fédérale pose le cadre général de la législation étatique. Ce cadre organisationnel s'appuie essentiellement sur la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA) du 28 janvier 1988.

> « ARTICULO 4o.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales. » (LGEEPA 1988)

Ainsi, la LGEEPA de 1988 donne *in fine* l'obligation aux Etats fédérés de « traduire » dans leur législation une partie des dispositions fédérales, elle offre aussi aux Etats la possibilité de légiférer sur un certain nombre de point (*cf.* Art. 7 de la LGEEPA). Un jeu complexe s'établit entre la politique fédérale, les marges de manœuvre et les obligations qu'elle donne aux Etats et la construction de la politique des Etats en matière de protection de l'environnement.

> « II.- La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación » (Art. 7 de la LGEEPA de 1988)

Ainsi, dans l'article 7 de la LGEEPA de 1988 sont donnés des possibilités ou des obligations. Dans les domaines d'actions publiques qui nous intéressent, on retrouve les deux modes. En matière de politique des Aires Naturelles Protégées, donne compétence aux Etats de légiférer dans cette matière du droit. La LGEEPA leur donne ainsi compétence en ce qui concerne

« *l'établissement, le règlement, l'administration et la surveillance des aires naturelles protégées prévues dans la législation locale, avec la participation des gouvernements municipaux* » (V de l'Art. 7 de la LGEEPA de 1988)

A contrario, en matière de planification écologique, les Etats ont une obligation de mise en œuvre, avec une plus faible marge de manœuvre juridique.

> « La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 2 de esta Ley, con la participación de los municipios respectivos » (IX de l'Art. 7 de la LGEEPA de 1988)

Ces dispositions organisationnelles demeurent quasiment inchangées dans la dernière réforme de la loi de la LGEEPA du 5 juillet 2007. Elles ont ainsi présidées aux différentes réformes de la législation de l'Etat du Michoacán.

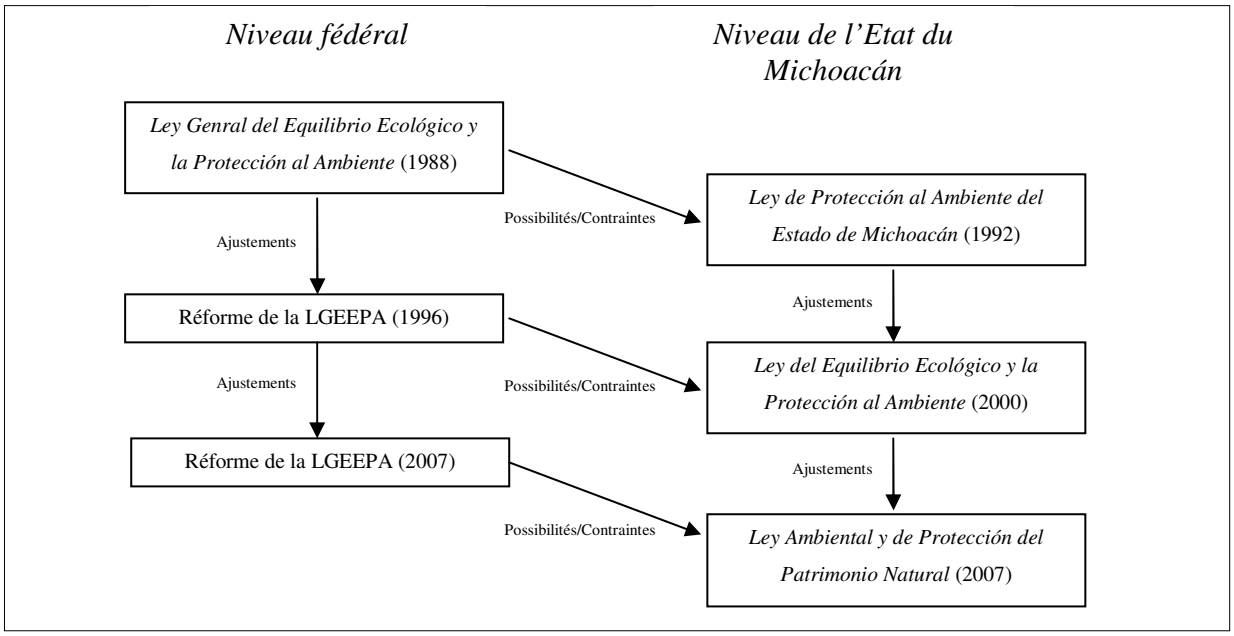


Figure : Liens entre les lois fédérales et les lois de l'Etats du Michoacán en matière d'environnement

Loi de protection de l'environnement de 1992 : définition de la politique environnementale de l'Etat du Michoacán

L'Etat du Michoacán s'est investi dans les questions relatives à la protection de la nature à la fin des années 80. Cet investissement s'est traduit en 1992 par l'adoption l'État du Michoacán d'une première loi pour la protection de l'environnement. Cette loi avait pour objectif principal de définir les principes de la politique « écologique » étatique et de définir juridiquement les instruments pour son application.

"*I- Definir los principios de la politica ecológica estatal y regular los instrumentes par su aplicación*" (Article Ier de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Michoacan)

Cependant, outre la définition de la politique de l'Etat, cette loi découlait essentiellement des obligations faites aux Etats fédérés de traduire en droit étatique des dispositions fédérales issues de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* de 1988 (LGEEPA) en matière de protection de l'environnement. Ainsi, cette loi décline plus particulièrement les dispositions relatives à la mise en œuvre des politiques de planification écologique du territoire (*Ordenamiento ecológico*), de préservation des équilibres écologiques et des espaces naturels et de lutte contre les pollutions de l'aire, du sol et de l'eau.

> "II- Regular el ordenamiento ecológico en el territorio estatal
> III- Preservar y restaurar el equilibrio ecológico, y proteger y mejorar al ambiente en zonas de juridicción del Estado y des los municipios que lo integran
> IV- Proteger las áreas naturales, asi como la flora y fauna silvestres y acuáticas (...)" (Article Ier de la LPA del Estado de Michoacán)

L'articulation entre le droit fédéral et le droit de l'Etat du Michoacán, se fait à partir du principe que la législation de l'Etat, conforme à celle de la fédération, s'applique en premier. La législation fédérale, s'applique quant à elle directement, dans les cas où il n'existe pas de disposition étatique.

> "Articula 2o. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las demás normas federales o estatales, relativas a la materia de esta Ley, se aplicarán supletoriamente en la resolución de los casos no previstos por este ordenamiento." (Article 2 de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Michoacán)

Outre les objectifs de la politique environnementale de l'Etat en lien avec celle de l'Etat fédéral, cette loi s'est employée à définir les règles de réparation des compétences et de coordination entre l'Etat du Michoacán et les municipalités.

> « VI. Definir la concurrencia del Estado y los Municipios en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; y VII. Establecer la coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la adminstración pública estatal y los gobiernos municipales, asi como la coparticipación de la sociedad en las materias de este ordenamiento" (Article Ier de la LPA del Estado de Michoacán)

La politique environnementale de l'Etat du Michoacán s'appuie sur plusieurs principes regroupés dans son article 12. Le premier reconnaît une valeur patrimoniale aux écosystème. Par ailleurs, la responsabilité est des autorités et des particuliers est affirmée quant à al préservation et la restauration de l'équilibre écologique et la protection de l'environnement. D'autres principes sont établis comme la prévention des causes, l'utilisation mesurée des ressources naturelles, la coordination entre les niveaux de gouvernements, la concertation et le droit de chacun de jouir d'un environnement sain, etc.

Dans le cadre de la protection des espaces naturels, cette loi crée deux types d'aires naturelles protégées : les parcs urbains (art. 101) et les zones sujettes à la conservation écologique (art. 102). Est aussi établit un système d'aires naturelles protégées au niveau de l'Etat. Cependant, ces dispositions eurent des effets mesurés quant à leur mise en œuvre. En Effet, sous ce régime juridique, seulement 3 zones sujettes à la conservation écologique et 6 parcs urbains furent mise en place.

Tableau: Aires naturelles protégées créées entre 1992 et 2000

Dénomination	Type d'ANP	Municipalité	Date de création	Surface (ha)	Propriété
Loma de Santa María y Depresiones aledañas de la Ciudad de Moreila	ZSCE	Morelia	1993	232.8	Privée et Ejidal
Cerro del Estribo Grande	ZSCE	Pátzcuaro	1994	273.2	Privée et Ejidal
Uruapan	PUE	Uruapan	1995	52.4	Ejidal
Cerro Pelón	ZSCE	Paracho	1995	23.5	Communauté indienne
Taquiscuareo	PUE	La Piedad	1995	11.9	Communauté indienne
Capácuaro	PUE	Uruapan	1995	7.6	Communauté indienne
Fideicomiso de la Cuidad Industrial de Morelia	PUE	Morelia	1995	89.1	Privée et Ejidal
Cerrito de La independencia	PUE	Zitácuaro	1997	2.8	Estatal y Municipal
Instituto Tecnológico Agropecuario No. 7	PUE	Tarímbaro	1998	16.9	Privée (ITA 7)

ZSCE : Zona Sujeta a Conservación Ecológica PUE : Parque Urbano Ecologico

Cette loi crée aussi une nouvelle scène de négociation de la politique de protection de l'environnement dans l'Etat du Michoacán : le *Consejo Estatal de Ecológia* (Article 41).

Ce Conseil est conçu comme un lieu de consultation, concertation et de coordination entre acteurs en matière de planification et de programmation de la politique environnementale de l'Etat. Ce conseil regroupe l'administration de l'Etat, des représentants des associations, du monde éducatif, de organisations professionnelles, etc.

Cette loi, propose en effet de nombreuses dispositions de coordination, de concertation, cependant, on peut s'interroger quant à leur mise en œuvre. En effet, si cette loi est relativement bien conçue, il est en tout autre dans son application, qui se heurte à la réticence politique, mais aussi et surtout au manque de moyen humain et financier de l'Etat pour mettre en œuvre cette politique.

La loi de l'équilibre écologique et de protection de l'environnement de 2000

Suite à cette première loi, une seconde loi, marquant l'évolution du droit de l'environnement mexicain des années 90, et notamment de la réforme de la LGEEPA de 1996, fut adoptée en 2000. La Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán chercher à

renfocer la légitimité de l'action publique en matière r'envrionnement. Sont ainsi déclarées d'intérêt public (art. 4) des éléments forts de la politique de l'Etat en matière d'environnement. Ainsi, les programmes pour la panification écologique du territoire et les ANP sont déclarés d'intérêt public. Enfin, cette loi s'appuie sur les mêmes définitions des objets de son action que celles de la LGEEPA de 1996.

En matière d'aires naturelles protégées, cependant, cette loi ne propose guère d'avancées, elle ne fait que reprendre les dispositions de la loi antérieure. Cependant, avec le décret d'application (*reglameniento*) de cette loi en 2004, il y a une réelle remise à plat de la politique en matière d'aires naturelles protégées. Un nouveau dispositif est créé, avec de nouveau outils de protection. Ainsi, sont introduit dans la législation de l'Etat du Michoacán de nouveaux instruments : réserve naturelle, parc naturel, refuge de la flore ou de la faune et la réserve patrimoniale. Ce qui porte à sept le nombre d'instruments disponibles dans ce nouveau dispositif.

Tableau: Aires naturelles protégées créées entre 2000 et 2007

Dénomination	Type d'ANP	Municipalité	Date	Surface (ha)	Propriété
Laguna de Zacapu y su Rivera Tzacapo Tacanendam	ZSCE	Zacapu	2003	56.3	Féderale et privée
Mesa de Tzitzio	ZSCE	Tzitzio	2003	212.9	Communauté indienne
La Alberca de Los Espinos	ZSCE	Jiménez	2003	142.1	Privée et Ejidal
Los Chorros del Varal	ZSCE	Los Reyes	2004	72.8	Fédérale, Privée et Ejidal
Agua Caliente	ZSCE	Marcos Castellanos	2004	38.1	Fédérale et Privée
Laguna de Chandio	ZSCE	Apatzingán	2004	11.7	Fédérale et Privée
Los Manantiales de Parácuaro	ZSCE	Parácuaro	2004	70.1	Fédérale et Privée
La Chichihua	ZSCE	Coalcomán	2004	55.8	Privée
Parque Ecológico Agua Tibia - Jeroche	ZSCE	Puruándiro	2005	687.1	Fédérale, Privée et Ejidal
Bosque Cuauhtémoc y Parque Juárez	PUE	Jiquilpan	2005	22 et 27.9	Privée
Las Tinajas de Huandacareo	ZSCE	Huandacareo	2005	254.3	Ejidal
Cerro Punhuato	ZSCE	Morelia	2005	78.9	Privée
Cerro Hueco y La Alberca	ZSCE	Tacámbaro	2005	31.6 et 45.1	Fédérale et Ejidal
Ex Escuela Agricola denominada La Huerta	ZSCE	Morelia	2005	271.5	Etatique
Manantial La Mintzita	ZSCE	Morelia	2005	419.6	Fédérale, Privée et
Volcan El Jorullo	RP	Huacana y Ario	2005	3569.5	Ejidal et Privée
Lagunas Costeras y Serranías Aledañas de la Costa Norte de Michoacán	RP	Chinicuila	2005	4306.8	Ejidal et Privée
El Barrancón de las Guacamayas	PN	Chinicuila	2005	2260.1	Ejidal et Privée
Lic. Salvador Bernal Murgia	PUE	Uruapan	2006	17	Municipal

ZSCE : Zona Sujeta a Conservación Ecológica PN : Parque Natural PUE : Parque Urbano Ecologico RP : Reserva Patrimonial

Loi Environnementale et de Protection du Patrimoine Naturel de 2007

L'élaboration de la *Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo* (LAPPN) du 20 décembre 2007 s'est fait sous la conduite de la Commission Ressources Naturelles et Environnement[217]. Celle-ci a organisé une consultation dans laquelle ont pris part des institutions, comme le Secrétariat (Ministère) de l'Urbanisme et de l'Environnement[218] et le Conseil Étatique de l'Écologie[219]. L'objectif de la Loi (art.2) est de protéger, conserver le patrimoine naturel, et de rendre propice le développement durable de l'Etat du Michoacán.

> « Artículo 2°.- La presente Ley tiene como objeto proteger el ambiente, conservar el patrimonio natural, propiciar el desarrollo sustentable del Estado(…) » (LAPPN de 2007)

Ce dispositif sera réaffirmé dans la réforme de la politique environnementale de l'Etat en 2007.

Les acteurs de la protection de la nature au niveau de l'Etat de Michoacán

Il gravite au niveau de l'Etat du Michoacán différents acteurs administratifs et politiques. Ainsi, un département principal, la *Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente* et trois organes de concertation/négociation pour la conception et la mise en œuvre des politiques publiques de protection de la nature : *Comisión Estatal de Ecológia ; Consejo Estatal de Ecología ; Comisión de Recursos Naturales y Medio Ambiente*.

Les commissions de négociation/concertation au niveau de l'Etat du Michoacán

Si la *Comisión Estatal de Ecológia* est totalement administrative et regroupe l'ensemble des départements administratifs de l'Etat concernés par les problématiques environnementales, la *Comisión de Recursos Naturales y Medio Ambiente*, quant à elle, est totalement politique, car elle regroupe des membres élus du congrès de l'Etat. Quant au *Consejo Estatal de Ecología,* il regroupe de manière paritaire des représentants des élus et les responsables administratifs de départements de l'Etat. Ces organes de négociation/concertation ont une importance non négligeable dans la mise en cohérence des politiques, et dans l'intégration du champ environnementale dans les autres politiques. Discuter et négocier autour des questions environnementales au sein de ce type de scène, permet en effet, dans une certaine mesure d'intégrer plus efficacement les prescriptions environnementales dans les différentes politiques publiques de l'Etat (transport, industrie, développement, etc.), et ainsi de « décloisonner » ces questions.

---

[217] *Comisión de Recursos Naturales y Medio Ambiente*
[218] *Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente* (SUMA)
[219] *Consejo Estatal de Ecología*

Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente et la Dirección de Ordenamiento y Gestión Ambiental

Les activités du *Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente* sont organisées principalement autour de 4 directions :

- *Dirección de Desarrollo Urbano*
- *Dirección de Asentamientos Humanos*
- *Dirección de Ordenamiento y Gestión Ambiental*
- *Dirección de Investigación y fomento*

La direction de la planification et de la gestion environnementale assure les missions qui sont définies dans la législation en matière de protection de l'environnement, de « conservation et d'utilisation soutenable des ressources naturelles ». C'est cette direction, au sein de la SUMA, qui s'occupe plus particulièrement des champs d'action qui nous intéressent, à savoir la politique des aires naturelles protégées et la planification écologique. Après une décennie d'action mesurée, depuis 2002, la Direction planification et de la gestion environnementale, s'est engagée de manière plus importante dans la production des documents de planification écologique de l'utilisation du sol territorialisée (*Ordenamiento Ecológico Territorial*) et dans le renforcement du Système Étatique de Aires Naturelles Protégées.

Ainsi, *Dirección de Ordenamiento y Gestión Ambiental* se subdivise en trois départements :

- *Departamiento de Protección al Ambiente*
- *Departamiento de Cartografía*
- *Departamiento de Ordenamiento Ecológico Territorial*
- *Departamiento de los Áreas Naturales Protegidas*

Le Département de Aires Naturelles Protégées *Dirección de Ordenamiento y Gestión Ambiental* du Secrétariat de l'Urbanisme et de l'Environnement, a comme fonction la gestion et l'administration des ANP décrétées et en projets de l'Etat de Michoacán.

La Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Michoacán

La *Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado* de Michoacán, est crée par la Loi Environnementale et de Protection du Patrimoine Naturel de 2007, elle est considérée comme un organe administratif déconcentré de l'Administration Publique Étatique de l'Etat du Michoacán et dépendant du Secrétariat Urbanisme et Environnement. Elle a, par ailleurs, une autonomie technique et de financière pour l'exercice de ses attributions de contrôle et de sanction. Elle a comme objet principal des missions de police « répressive », c'est à dire de sanctionner toutes

violations de la Loi Environnementale et de Protection du Patrimoine Naturel de l'État. Pour cela elle base son activité sur les dénonciations de faits, d'actes ou d'omissions qui causent des dommages à l'environnement.

Une police de l'environnement pour les ANP de l'Etat du Michoacán

Un premier escadron de la Police Écologique Préventive, *Policía Ecológica Preventiva,* a été lancé dans l'Etat du Michoacán au mois de mai 2007. Cet escadron regroupe 17 personnes : 13 biologistes, 2 ingénieurs agronomes et 1 diplômé en administration. Cette police vise à la prévention des infractions environnementales dans des zones d'importance écologique et principalement dans les Parcs et les Aires Naturels décrétés comme protégés.

> « *La unidad de Policía Ecológica se creo con el fin de apoyar la prevención de los delitos ambientales en áreas de importancia ecológica de la entidad y principalmente en Parques y Áreas Naturales decretadas como protegidas*. » (Mario Bautista Ramírez, *Director de Seguridad Pública y Tránsito, Gobierno del Estado de* Michoacán, 19 mai 2007)

Les opérations de cette police s'articlent avec la politique environnementale du Secrétariat chargé de l'environnement du Michoacán. Ainsi, les opérations de sont coordonnées avec des biologistes de la *SUM* afin de spécifier les actions préventives à mettre en œuvre et de déterminer les infractions environnementales. Ainsi, l'originalité de cette police, est la formation scientifique de la majorité de ses membres ainsi que son lien avec la politique de l'Etat du Michoacán en matière d'environnement. Avant la mise en place de ce premier escadron, les missions de police de l'environnement étaient censées être assurée par la police traditionnelle. Ce qui représentait certaines limites, comme le manque de compétences pour évaluer l'infraction, mais surtout le manque de motivation pour assurer ces missions de police.

Cette première police environnementale est localisée dans un parc urbain, *Parque Urbano Ecológico de Ciudad Industrial Morelia (CIMO)*, où sont effectuées des patrouilles afin de prévenir, dans ce lieu récréatif les atteintes au patrimoine naturel par des actes comme les incendies, la chasse, ou de l'extraction d'espèces, « *con actos como incendios, cacería furtiva o extracción de especies* ».

Il y a une volonté de l'Etat d'étendre l'action de la Policier Écologique Préventive à d'autres parcs, ainsi que d'augmenter son effectif, notamment en fonction des nouvelles aires protégées et de leur plan de gestion.

Cependant, actuellement les choses sont suspendues car le gouvernement de l'Etat du Michoacán vient de changer de gouverneur, mais aussi de parti politique passant du PRI au PRD (note de bas de page), ce qui est nettement plus déterminant en termes de continuité de l'action politique au Mexique. En effet, plus que la personne, du fait du non renouvellement des mandats, c'est le parti politique qui assure un certaine logique de continuité des politiques publiques. Il y a un jeu subtil entre la carrière des hommes politiques, la logique de partie, et la mise en œuvre des politiques

publiques. Ainsi, ceux-ci, par nécessité, avec la contrainte constitutionnelle forte de non renouvellement des mandats, sont obligés de changer de charge électorale, et ainsi, mener une carrière au sein des différents niveaux d'organisation institutionnelle. Leur action politique est orientée par cette stratégie de « carrière » déterminée en fonction des règles du jeu imposée par la constitution mexicaine. L'autre stratégie à l'œuvre et celle du Parti politique, qui lui, va chercher à se maintenir au pouvoir, et ainsi va lui aussi déterminer les objectifs et le contenu des politiques publiques. Ainsi, L'action publique est tributaire de la stratégie des hommes politiques en charge élective, et de la logique du parti qui cherche à se maintenir au pouvoir dans telle ou telle municipalité, ou tel ou tel Etat.

Les ANP et le Système d'ANP de l'Etat du Michoacán

Les catégories d'ANP de la Législation de l'Etat

Les Aires Naturelles Protégées sont l'instrument de la politique environnementale de l'Etat en matière de conservation de la biodiversité. La législation de l'Etat du Michoacán définie les aires naturelles protégées, à l'instar de toute la législation comme étant des portions, terrestres ou aquatiques, du territoire de l'Etat, représentatives des divers écosystèmes, n'ayant « *pas été altérée par la main de l'homme* », ou celles qui « *ont été utilisés dans le passé par l'homme* » et qui après leur abandon, requièrent d'être protégées ou d'être restaurées. Loi environnementale de l'Etat du Michoacán, de 1992, instaurait deux types d'ANP, les parques urbains et les zones sujettes à la conservation écologique. Avec la publication du règlement de la *Ley del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo* en 2004, les catégories d'ANP de l'Etat ont été portées à six.

Les catégories d'ANP depuis 2004 :

1- Reserva Natural

2- Refugio de flora o fauna

3- Parque Natural

4- Reserva patrimonial

5- Parques Urbanos Ecológicos

6- Zonas Sujetas a Preservación Ecológica

Les Aires Naturelles Protégés sont régis par un document directeur, le plan de gestion ou plan de Manejo. Dans ce plan, sont définies les caractéristiques écologiques le l'aires protégées ainsi que les moyens nécessaires pour remplir les objectifs en terme de conservation des écosystème, mais aussi de « bien-être social », « *bienestar social* ». Actuellement, sont opérationnels 12 plans de

gestion et 6 sont en phase d'élaboration. Toutefois, ces documents sont rarement mise en œuvre, faute de moyen humain et technique.

Actuellement il y a dans l'Etat du Michoacán 14 *Consejos para la Planeación y Manejo de las Áreas Naturales Protegidas*, deux sont en processus de création. Ces conseils de gestions sont composés des fonctionnaires de l'Etat du Michoacán, des représentant des municipalités, des propriétaires privés et des *ejidatarios*, mais aussi de « membres de la société civile », d'organismes non gouvernementaux ou associations civiles, ainsi que des personnes des secteurs économiques, du tourisme, etc. Ces conseils doivent théoriquement se réunir régulièrement, en accord avec les plans de gestion afin d'établir les « *meilleures stratégies utilisation et conservation* » des aires protégés.

Système d'ANP de l'Etat du Michoacán

Un système d'Aires Naturelles protégées existe depuis la loi environnementale de 1992 dans l'Etat du Michoacán. Cependant, il a pris une importance plus grande tant du point de vu moins juridique que de celui de l'effectivité depuis la publication du règlement de la *Ley del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo, le* 17 mai 2004. Ainsi, l'Etat du Michoacán s'est fixé comme objectif *"La creación, vigilancia y administración de las áreas naturales protegidas y del Sistema Estatal de Áreas para la Conservación del Patrimonio Natural;"*(Art 2 VI.L du Réglement de 2004)

L'objectif de ce système ou réseau, dans la perspective de conserver le patrimoine naturel dans l'Etat du Michoacán, est la gestion et l'administration des Aires Naturelles Protégées de compétence étatique.

L'*Ordenamiento Ecológico* au niveau de l'Etat du Michoacan

Défintion et objectifs

L'*Ordenamiento ecológico del territorio del Estado* était présent dans la loi étatique de protection de l'environnement de1992, comme l'exigeait la législation fédérale. Cependant, après un long déficit de mise en oeuvre, c'est sous le régime de la *Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado* (LEEPA) de 2000, qu'est mis en œuvre le programme d'*Ordenamiento ecológico*. La LEEPA de 2000 fixe à L'*Ordenamiento ecológico del territorio del Estado d'articuler à la fois une approche en terme de préservation des écosystèmes et de leurs fonctions et une approche en terme d'utilisation* actuelle et potentielle *des* sols compatible avec le

développement durable (Articile 25 de la LEEPA de 2000). La portée juridique des documents relatifs à l'Ordenamiento est assez limitée. C'est un document qui doit être pris en compte dans les autres politiques, comme l'établit l'article 26 de la LEEPA de 2000. Ainsi, *Ordenamiento Ecológico del Estado* devra être pris en compte dans les programmes de développement urbain étatique et municipaux ; dans la création des nouveaux centres de populations, dans la création des réserves territoriales et la détermination des usages du sol ; les politiques d'appuis aux activités productives ; les politiques des obras públicas (œuvres publiques) ; les autorisations de construction et d'implantation des établissements industriels, commerciales, et de services ; etc.

Ainsi, la politique que mène l'Etat du Michoacán en matière d'*Ordenamiento Ecológico*, s'inscrit dans une politique d'aménagement du territoire plus vaste : *Territorio Ordenado*. Celle-ci est menée par le SUMA qui se réfère, non seulement à l'*Ordenamiento Ecológico del territorio nacional* mais aussi à l'*Ordenamiento urbano*.

L'*Ordenamiento Ecológico* a comme objet de déterminer les espaces les plus propices pour certains usages du sol comme l'agriculture, les activités forestières, la pêche, les aires naturelles qui requièrent une protection.

Mise en oeuvre : Programma de Ordenamiento Ecológico del Estado

Le Programma de Ordenamiento Ecológico del Estado repond aux directives du Plan Estatal de Desarrollo "Michoacán 2003-2008", et les lignes d'action de la Estrategia para Conservación y Uso de la Diversidad Biológico del Estado de Michoacán, etc., mis en place sous l'administration du gouverneur Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008).

L'objectif du programme est doté d'instruments de planification les différentes régions et municipalité de l'Etat au moyen de décrets. Ces décrets, sont dés documents qui permettent de mettre en œuvre des actions de politiques publiques et de planification du territoire. Ces actions doivent « *promouvoir un développement économique et social en accord avec les principes du développement durable* ».

Durant l'administration de Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008), ce programme fut mis en œuvre à différents niveaux : Etat, Régions, Municipes, Communauté. Il fut aussi l'occasion de réaliser des *Atlas de Riesgos y Bitácora Ambiental*. Mais ce programme a produit principalement des documents régionaux. Un premier *Ordenamiento Ecológico* régional sur la *Cuenca del Lago de Cuitzeo*, a été décrété le 13 juin 2007. Ce premier *Ordenamiento Ecológico* régional fut suivi de

celui de la zone portuaire de *Lázaro Cárdenas*, puis de ceux des régions *del Río Tepalcatepec*[220] et *Mariposa Monarca*. D'autres documents régionaux de planification écologique sont en cours de rédaction, et d'autres sont en cours d'étude comme celui de la Région *Sierre Costa* et celui de la Région *Pátzcuro Zirahuen*.

[220] L'*Ordenamiento Ecológico de la Region del Río Tepalcatepec* sera développé dans la partie sur l'étude de cas de la *Cuenca del Tepalcatepec*.

Mathieu BONNEFOND

Les modes de régulation des usages des espaces naturels en France et au Mexique

Analyse des cas de la Brenne et du bassin du Tepalcatepec

Résumé

Ce travail de recherche analyse et questionne les processus de régulation des usages des espaces naturels en France et au Mexique. Ces processus mettent en jeu des règles juridiques définies nationalement concernant l'allocation et la protection de l'espace et des ressources naturelles, mais aussi les règles produites localement. Dans cette perspective le cadre conceptuel des *régimes institutionnels de ressources naturelles* (RIRN) a été mobilisé. Ce cadre présente l'intérêt de combiner analyse des droits de propriété et analyse des politiques publiques. L'analyse de deux situations de régulation des usages a été menée : la Brenne des étangs en Région Centre (France) et la *Cuenca del Río Tepalcatepec* dans l'Etat du Michoacán (Mexique). Cette analyse a permis de mettre en évidence l'importance des processus locaux de production de règles. Nous avons montré qu'une part que l'application des règles juridiques « hétéronomes » nécessite la production de règles locales d'adaptation et d'ajustement, et d'autre part qu'il existe des arrangements collectifs régissant l'utilisation de l'espace et de ses ressources.

Mots clés : Espaces naturels, protection de la nature, régulation, règles, droits de propriété, politiques publiques, Mexique, France

Résumé en anglais

This thesis analyses the processes of regulation of natural area uses in France and Mexico. Such processes imply nationally-defined legal rules of allocation and protection of space and natural resources, but also rules established locally. In this perspective the conceptual framework of *Institutional Regim of Natural Resources* has been mobilised. This framework has the major interest of combining an analysis of property rights and public policies. Two situations have been analised: the *Brenne des étangs*, wetland in *Région Centre* (France) and the *Cuenca del Río Tepalcatepec* in the State of Michoacán (Mexico). This analysis stresses the importance of local processes of production rules. We highlight two main elements. On the one hand the application of legal rules needs elaboration of local rules of adaptation and adjustment. On the other hand, collective arrangements exist and govern the use of spaces and the resources they contain.

Key words: Natural areas, nature conservation, regulation, rules, property rights, public policies, France, Mexico