Acteurs et patrimoine dans la gestion de la qualité des milieux naturels

Texte paru dans la revue Aménagement et Nature, n°74

Avril 1984

Henry Ollagnon

La nature fait depuis longtemps l'objet d'une gestion par l'homme, laquelle occupe une place essentielle dans la vie et l'organisation des sociétés. Cette gestion a pour but immédiat de produire des ressources « naturelles » en quantité suffisante. Mais le maintien de la fertilité des sols, des potentialités productives de la flore et de la faune constituent une préoccupation permanente des agriculteurs, des forestiers. Le maintien de la sécurité face au risque naturel en montagne, passe, en partie, par la gestion modeste mais réelle de la qualité physique du milieu naturel ; il mobilise l'effort de tous dans la société montagnarde. Ainsi des sociétés traditionnelles ont-elles appliqué une véritable gestion de la qualité des milieux naturels. Qu'en a-t-il été dans les sociétés en voie d'industrialisation et d'urbanisation ?

La globalité, la complexité des phénomènes naturels, l'amplitude spatio-temporelle des processus qui concourent à la qualité d'un milieu, le grand nombre d'acteurs directement ou indirectement concernés jouent comme des obstacles à une gestion moderne de la qualité. Certaines de ses caractéristiques heurtent le souci d'explicitation des rapports de droit et de devoir des acteurs dans la société, et sont perçues comme des freins au progrès technique et économique.

Durant les deux derniers siècles, certes les choses de la nature pèsent encore lourdement sur certains agriculteurs, forestiers et ruraux, mais la gestion de la qualité du milieu naturel devient une préoccupation lointaine pour la société industrielle et urbaine, libérée de la nature en quelque sorte par la levée des contraintes de rareté quantitative.

Or, aujourd'hui la gestion de la qualité du milieu de vie change de nature dans les sociétés développées. De nombreux besoins apparaissent. Le maintien de la qualité des eaux souterraines en Alsace, des eaux du bassin de la Sèvre Nantaise ou du milieu physique dans la montagne française illustrent parfaitement ces nouveaux besoins de gestion : nouveaux problèmes à régler, nouveaux acteurs à impliquer, nouveaux contrats à établir au sein de la société.

En même temps, le nombre des personnes préoccupées de la qualité de leur vie et de celle de leurs descendants va croissant, en particulier dans l'univers industriel et urbain. La société contemporaine est conduite, en réponse à des courants convergents, à redéfinir ses responsabilités dans ce domaine, et donc les objectifs et les moyens de sa gestion de la qualité de la nature.

C'est dans ce contexte que l'approche patrimoniale de la gestion des milieux naturels a été développée au ministère de l'agriculture, depuis 1975. Elle vise à rendre compte du fonctionnement effectif de la gestion de la qualité de certains milieux et à permettre la définition et l'instauration des conditions et des moyens d'une gestion plus exigeante pour le bénéfice de tous, aujourd'hui et demain.

Qualité et Système-qualité

Dans une **approche « système-acteurs »**, la qualité d'un milieu naturel est une propriété globale, « émergente » d'un ensemble d'éléments physiques et biologiques et d'acteurs en relation. Cet ensemble constitue, du point de vue de la qualité, un **« système-qualité »**.

On peut remarquer les points suivants :

La qualité du tout est plus que celle de ses éléments constitutifs.

La définition de la qualité engage l'observateur. Elle la renvoie aux fins de son action, à sa relation à l'objet, à sa représentation du réel. Une bonne définition de la qualité doit intégrer et dépasser les représentations partielles qu'en ont tous les acteurs concernés. Elle peut résulter d'un processus itératif du type suivant :

1. Exploitation des représentations des acteurs.
2. Constitution par l'observateur d'une représentation globalisante.
3. Confrontation de celle-ci aux acteurs initiaux et à des groupes d'acteurs plus vastes, pour enrichissement et validation.

Exemple : la qualité de l'eau intègre et dépasse les critères suivants : son abondance, sa disponibilité, son accessibilité, sa sûreté, sa qualité chimique, bactériologique, sa capacité à répondre à tel et tel usage...

La définition du système-qualité découle directement de celle de la qualité.

Plus le concept de qualité est riche, plus le système-qualité est vaste. Le niveau adéquat du système-qualité est celui qui permet de réunir l'ensemble des éléments et acteurs dont résulte l'état de qualité, d'où celle-ci émerge effectivement.

Chaque lieu, chaque acteur peut être considéré comme au cœur d'un système-qualité spécifique. Un tel système d'interactions physique et humain permet la mise en évidence sur le territoire d'aires d'interactions écologiques et humaines qui territorialisent ainsi les relations, les conflits, les solidarités entre acteurs, du point de vue de la qualité. La recomposition d'un système-qualité réellement commun à tous les acteurs, visant à prendre en compte la réalité des phénomènes dans son unité, se confronte à la diversité, à la discontinuité, à la complexité de la nature et de la société.

Chaque élément, chaque acteur du système-qualité apparaît offreur et demandeur de qualité. Et les offres et demandes se rencontrent de façon plus ou moins stable et organisée, avec pour résultante un état de qualité local et global. L'essentiel est d'expliciter les structures les plus représentatives de l'organisation du système-qualité, et de comprendre son fonctionnement à travers les principaux processus d'intégration d'où émerge l'état de qualité.

Exemple : l'état de l'eau dans le système-qualité de la parcelle explique et est expliqué par celui du grand-bassin, du système-qualité bassin en France.

La définition géographique du système-qualité relève d'une optimisation des critères de type écologique et des critères de type socio-politique.

Le processus itératif de connaissance de la qualité évoquée plus haut, s'apparente en réalité à un processus de négociation entre acteurs, ceux-ci jouant en effet des positions et des relations, des offres et des demandes explicites au sein du système-qualité.

Lors de l'étude de la gestion de la qualité des eaux souterraines en Alsace, il a été possible de s'en tenir à un système des eaux régional. Cela découlait de la configuration écologique et humaine exceptionnelle du bassin rhénan français, et du niveau assez général de l'étude.

Dans d'autres études, il a été nécessaire d'envisager plusieurs niveaux de système-qualité, en mettant en relation des unités écologiques et humaines relativement homogènes au niveau local (système-qualité des eaux du bassin de la Sèvre Nantaise, système-qualité du milieu physique et sécurité des hauts bassins montagnards), et un système-qualité au niveau national.

Le diagnostic de la gestion effective de la qualité du milieu

La gestion de la qualité d'un milieu peut se définir par les critères suivants :

- **capacité de choisir un état de qualité**, cet état étant appréhendé comme résultante de tout le système-qualité et ayant la nature décisionnelle d'un objectif d'action ;
- **capacité de maintenir cet état « objectif »** à travers les aléas et les évolutions du milieu naturel, par la confrontation de chaque action élémentaire (locale, sectorielle) à cet état selon des règles de gestion définies, dès lors que cette action élémentaire a une incidence significative sur celui-ci ;
- **capacité d'actualiser les règles de gestion** par une négociation fondée sur un comportement de tous les acteurs concernés et une organisation des négociations (avec des lieux, des langages, des procédures de négociation) adéquats.

SCHEMA 1 : UNE GRILLE DE DIAGNOSTIC DE GESTION EFFECTIVE

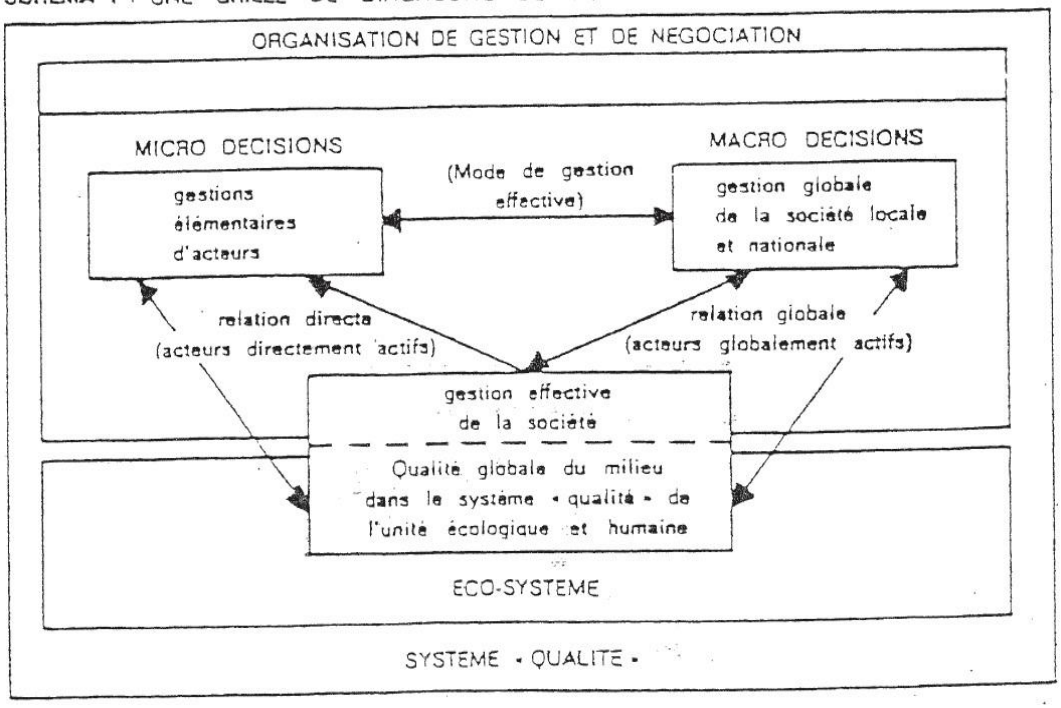


Schéma 1. Une grille de diagnostic de gestion effective.

Le choix de l'état de qualité, son maintien, leur négociation ne sont pas totalement réductibles à des actes explicites, découlant d'organisation de gestion et de négociation clairement appréhendables. Ils résultent aussi du comportement de gestion de tous les acteurs du système-qualité, ce comportement étant tantôt passif tantôt actif, souvent implicite.

La gestion effective est donc celle qui se constate : elle intègre et dépasse les actes explicites de gestion, et le comportement de chaque acteur. Le « fonctionnement » de la gestion effective évolue lentement, tout comme le comportement de la nature, des hommes et leur organisation. Cette gestion effective est comme organisée selon un « mode de gestion effective » propre au système-qualité considéré.

La gestion effective de la qualité résulte d'une interaction entre trois pôles ou niveaux d'intégration :

- celui des **gestions élémentaires** d'acteurs directement actifs, ou unités de décision directement actives (personne physique, collectivités, communautés), offreurs et demandeurs directs de qualité ;

- celui de la **gestion globale,** locale et nationale, résultant du jeu des acteurs globalement actifs s'exprimant en termes de choix globaux de la société vis-à-vis de la qualité, qui fixe ou induit aux gestions élémentaires des règles explicites (lois, règlement, discours, organisations) et des méta-règles plus discrètes mais réelles (façon de voir, jeux relationnels...) ;

- celui de l'**unité écologique** concrète à laquelle on peut reconnaître une sorte de personnalité locale, qui suscite elle aussi des règles et méta-règles aux autres pôles ou niveaux.

Le diagnostic de la gestion affective de la qualité du milieu, sur la base de cette grille tripolaire, doit donc porter non seulement sur chacun des pôles (état de qualité, comportement des acteurs directement actifs

dans leur gestion élémentaire, comportement des acteurs globalement actifs dans la gestion globale de la société), mais aussi sur la mode de gestion effective et de sa capacité à permettre le choix et le maintien d'une qualité exigeante.

La nécessité d'une approche patrimoniale pour comprendre la prise en charge de la qualité par les acteurs

Comment la qualité du milieu est-elle prise en charge par les acteurs directement actifs de la gestion effective ?

Prenons le cas de la qualité des eaux souterraines en Alsace et de sa gestion. Nombreuses étaient les personnes rencontrées qui affirmaient que la qualité des eaux souterraines était mal gérée, en raison même de son caractère gratuit, à long terme et non marchand. Cette assertion parut bien insuffisante. En effet, dans de nombreux domaines, les personnes physiques, comme les collectivités publiques et privées en tant que personnes morales, prennent en compte la gratuité, le long terme et le non marchand dans leur gestion propre. Mais ce faisant, elles agissent principalement dans la cadre d'une relation d'appropriation.

Que se passe-t-il lorsque l'élément à gérer, telle la qualité des eaux souterraines rhénanes, résulte de comportements qui ont des causes et des effets trans-appropriatifs ? Quelle attitude de prise en charge les acteurs doivent-ils avoir devant des phénomènes qui « perméabilisent » le parcellaire des propriétés et des compétences publiques et privées ?

Pour répondre à ces questions, une réflexion « pragmatico-théorique » a été menée sur la conduite des acteurs face aux choix concernant le milieu, démarche qui a abouti à la formulation d'une approche patrimoniale de la gestion des acteurs (cf. Schéma 2).

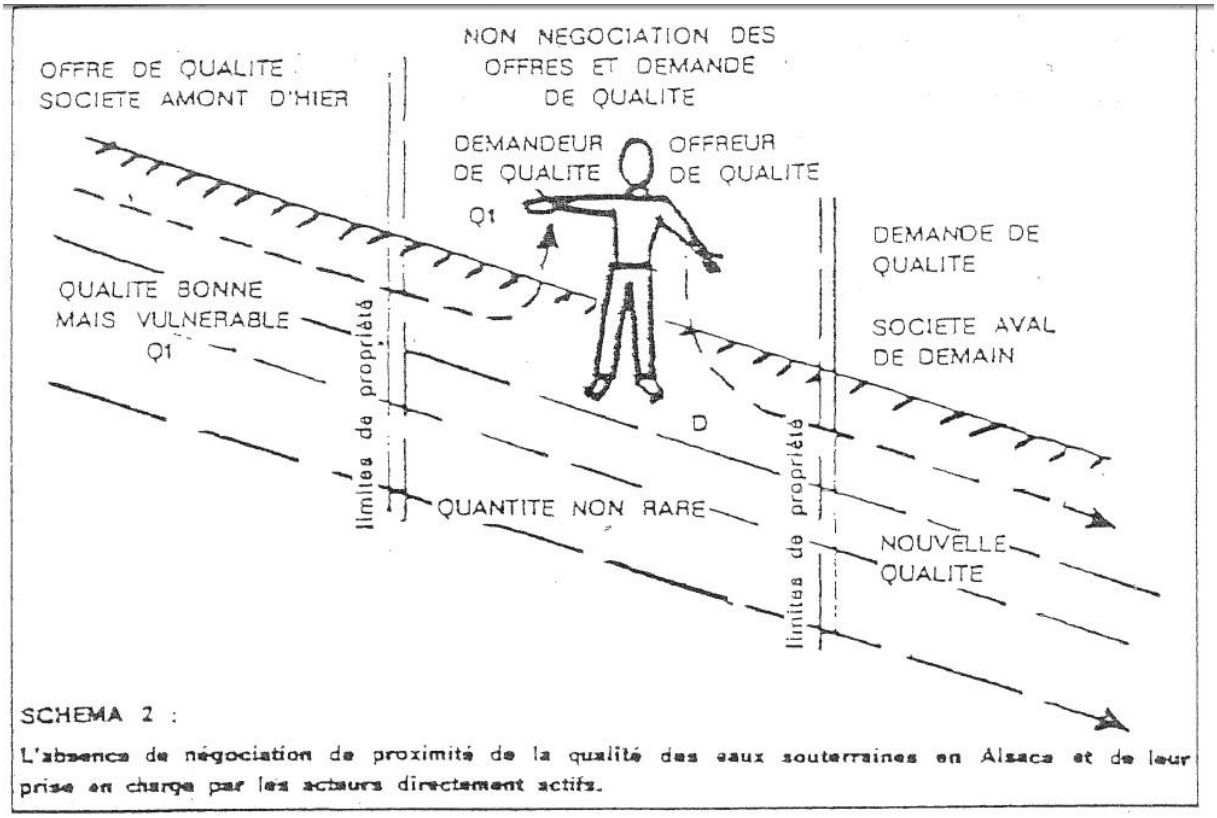


Schéma 2. L'absence de négociation de proximité de la qualité des eaux souterraines en Alsace et de leur prise en charge par les acteurs directement actifs.

Dans leur diversité, les approches du patrimoine, qu'elles soient juridiques, culturelles, biologiques ou psychosociologiques, font état d'une relation entre des éléments matériels et immatériels et des êtres ou des groupes d'êtres, leurs titulaires patrimoniaux. Elles font toutes plus ou moins référence à la globalité, à l'indivisibilité du patrimoine, à l'universalité de ses rôles par le titulaire, à sa transmissibilité dans le temps à travers les générations. De la confrontation de ces approches, des plus anciennes aux plus modernes, jaillit une richesse sémantique à laquelle l'approche systèmes-acteurs vise à apporter un peu de clarté et d'organisation pour la pensée et l'action.

Dans une sorte d'écologie politique, celle du facteur dans son milieu, cette réflexion conduit à une **conception nouvelle du patrimoine**, qui repose sur les propositions liminaires suivantes :

- Tout être dans son milieu, s'il a un certain degré d'identité autonome, est doté d'un patrimoine ;
- Le maintien d'une identité autonome dans un milieu global exige une conduite globale de l'être ;
- Cette conduite globale se traduit par une gestion globale du patrimoine.

Le patrimoine est « l'ensemble des éléments matériels et immatériels qui concourent à maintenir et à développer l'identité et l'autonomie de son titulaire dans le temps et dans l'espace par adaptation en milieu évolutif ».

Cette conception du patrimoine met l'accent sur les éléments matériels et immatériels du patrimoine mais aussi sur les relations qui les lient au titulaire. Elle est de nature objective et relationnelle. **Il n'y a pas de patrimoine en soi**, sans relation patrimoniale à un titulaire qui l'investit. Mieux encore, ce qui est géré et

la façon de gérer interagit sur tout le patrimoine du titulaire et rétroagit sur l'identité et l'autonomie du titulaire, et réciproquement.

Il ne suffit donc pas de déclarer un objet patrimoine, encore faut-il en préciser le titulaire (et donc sa conduite globale et sa gestion patrimoniale en totalité) pour comprendre la façon dont il est géré ou n'est pas géré. Et la patrimonialisation d'un bien suppose l'établissement d'une **relation patrimoniale** qui demeure bien mystérieuse en raison de son caractère vivant et humain.

Nature des relations patrimoniales

Plusieurs relations patrimoniales sont envisageables, constituées par plusieurs types de titulaires, définissant ainsi dans le temps et l'espace, autant d'aires de patrimonialisation, ou aires patrimoniales.

L'être, dans son milieu, peut y établir des relations non investies[1] : l'acteur ne se comporte pas en titulaire ; il utilise les éléments considérés, l'eau par exemple, en économie de pillage, mobilisant les ressources au gré de ses besoins immédiats (don gratuit). Dans la présente démarche elles ne seront pas considérées comme des relations patrimoniales.

Les relations patrimoniales peuvent être :

- **des relations fonctionnelles (relations d'objectif) :** l'eau est utilisée pour un besoin donné, mais le milieu est investi par le titulaire de façon continue et durable. Exemple : dispositif de refroidissement d'une usine. Cette relation investissement-mobilisation de la ressource s'opère comme une fonction spécifique isolée, à remplir par le ou les titulaires. Chaque fonction, gérée sans lien avec les autres fonctions, constituée selon un schéma causal stable (objectif/moyen/résultat attendu) incline à une logique de maximisation de l'efficacité du rapport investissement-résultat (économie d'échelle) ; l'objectif du titulaire est de maximiser une fonction sans souci du milieu.

- **des relations méta-fonctionnelles (relation d'état) :** l'eau est utilisée pour un besoin donné, mais en rapport avec l'état du milieu et des relations des autres acteurs. Exemple : gestion concertée des eaux d'une rivière pour répondre aux besoins agricoles, industriels, urbains et touristiques. La relation fonctionnelle du titulaire est confrontée aux autres relations fonctionnelles du titulaire et des autres titulaires à travers un milieu concret. La fonction est confrontée aux interactions qu'elle engendre. L'arbitrage entre fonctions, la négociation entre titulaires permet l'établissement d'une relation « investissement-résultats » inscrite dans un certain état spatio-temporel de l'écosociosystème. La relation méta-fonctionnelle (ou régulée) s'inscrit dans le cadre d'une optimisation localisée dans le temps et dans l'espace entre fonctions, fruit d'une négociation entre acteurs, en référence avec l'état du milieu qui leur est commun. Le titulaire est contraint, en somme, de prendre en compte l'impact des fonctions qu'il exerce sur l'ensemble du milieu et des autres acteurs. II va négocier des règles d'insertion de ces fonctions. En ce sens, cette relation du titulaire à l'élément patrimonialisé est une relation méta-fonctionnelle (méta : qui englobe), laquelle conduit à un nouvel état (ou équilibre) du milieu. Le titulaire les conduit dans une logique de négociation.

1 Relation investie : le titulaire s'engageant dans la gestion d'un bien, le « patrimonialise », son engagement (en temps, en énergie, en dépenses économiques..) rétroagit sur sa façon d'exister, sur son identité. D'où l'expression « investir » dans une action, dans une gestion. Celle-ci constitue un « néologisme », qui, bien que dissonant par rapport au langage classique, nous apparaît réaliste ; il est en tout cas de plus en plus employé dans le langage courant.

- **des relations d'identité (relation d'état) :** l'eau est investie, non seulement pour des besoins fonctionnels ou méta-fonctionnels directs, mais pour maintenir un potentiel de réversibilité, de fonctionnalisation, d'adaptation, pour maintenir des positions d'acteurs, une appartenance à un système relationnel, à un titulaire collectif ou commun. Ces relations d'identité ne prennent de sens que par rapport à la stratégie du titulaire. Le titulaire peut être attaché moins à l'insertion d'une fonction particulière qu'au maintien d'un état du milieu ou d'un état de relation entre acteurs. Le titulaire Ies conduit ainsi dans une logique de négociation. Exemple : maintien des fontaines publiques et des puits de villes dans certaines communes.

Différents type de gestion patrimoniale

Plusieurs catégories de titulaires d'un patrimoine, c'est-à-dire plusieurs types de relations patrimoniales, plusieurs gestions sont envisageables.

On peut distinguer trois types de **gestion patrimoniale** :

- La **gestion individuelle.** Le titulaire est une personne physique c'est-à-dire une unité de décision, qui a seule tous les attributs de la décision dans le cadre des lois régissant l'appropriation.

- La **gestion collective.** Le titulaire est un être collectif ou personne morale, collectivité publique, entreprise, association, c'est-à-dire une unité de décision qui a tous les attributs de la décision qui lui sont délégués dans le cadre des lois régissant l'appropriation publique et privée.

- La **gestion commune.** Le titulaire est une communauté de personnes physique et morale, c'est-à-dire plusieurs unités de décisions qui appliquent des règles négociées de comportement vis-à-vis d'un bien, approprié ou non, dans leur gestion patrimoniale individuelle ou collective.

Chaque titulaire gère son patrimoine par appartenance simultanée à des collectivités et à des communautés, de droit ou de fait. Par cette appartenance multiple, chaque acteur peut agir, seul ou avec d'autres, sur des systèmes d'interaction physiques et humains plus ou moins attendus.

Dans le domaine de l'eau, par exemple, l'individu tisse donc une multiplicité de relations patrimoniales, et cela directement et indirectement, donnant lieu à des contrats de relations et d'appartenance avec des collectivités ou des communautés diverses. Et ces relations interagissent entre-elles *via* le milieu, *via* les arbitrages et les négociations de chaque acteur concerné.

Ces relations doivent être investies, prises en charge, pour fonctionner effectivement, pour que le titulaire soit réellement actif. La connaissance de l'état de ces relations, au-delà des contrats formels, est une nécessité de la décision pour comprendre la gestion affective d'un bien comme l'eau et pour promouvoir son amélioration.

L'exemple alsacien

La proposition centrale de l'**étude sur la gestion des eaux souterraines en Alsace** a donc été d'établir une relation patrimoniale d'un nouveau type entre les Alsaciens et la qualité de l'eau. Nous la qualifierons aujourd'hui de relation méta-fonctionnelle identitaire. Pour cela, il s'agit de faire de la qualité des eaux un bien commun intégrant et dépassant les appropriations publiques et privées. Pour cela, il ne sert à rien de nier celles-ci, mais de réunir les conditions et les moyens de négociation d'une gestion patrimoniale communautaire pragmatiquement adaptés au système-eau Alsacien. Alors que le problème de gestion de la qualité des eaux souterraines en Alsace est un problème neuf, d'autres études de gestion de la qualité,

qu'il s'agisse de la qualité des eaux du bassin de la Sèvre Nantaise, de la sécurité et de la qualité du milieu physique en montagne, de la qualité du milieu rural, ont montré qu'une telle gestion en bien commun avait déjà fonctionné. Un tel constat a apporté assurément à l'approche patrimoniale une dimension nouvelle, qui a conduit à affiner le diagnostic et les propositions d'amélioration de la gestion effective de la qualité du milieu.

Vers une nouvelle gestion de la qualité ?

La grille de diagnostic précédente a été appliquée à la gestion de la qualité de plusieurs éléments naturels, en particulier à la gestion de la sécurité et de la qualité du milieu physique en montagne (étude pour l'amélioration de la Restauration des Terrains en Montagne – HTM). Une évolution des modes de gestion effective, différenciée dans le temps et dans l'espace a été mise en évidence.

Trois principaux modes de gestion ont pu être distingués.

Le mode de gestion autarcique-unitaire de la gestion de proximité

Il se développe dans une **société autarcique** (chaque personne s'identifie à un lieu écosociosystémique), soumise à l'obligation de gérer de façon la plus globale possible la nature, l'approvisionnement et la vie locale dans leur réalité unitaire (au niveau de chaque unité écologique et humaine élémentaires) pour se maintenir et se développer.

Les acteurs sont des personnes physiques, des collectivités et des communautés. Le système d'activité humaine met en jeu des activités marchandes, collectives (et fonctionnelles), et des activités de proximité. Ce système est fondé sur la **multifonctionnalité des actions** (une action sert plusieurs fins), la **pluri-activité des acteurs**, la **multi-localisation des interventions** de chaque acteur dans le système-qualité.

La capacité de réponse unitaire de ce système d'activité aux problèmes globaux de qualité repose sur des usages locaux ou pratiques intégratrices locales.

Ainsi, la gestion de la qualité procède d'un tissu local de gestion reposant sur la prise en charge de tous les acteurs dans une **gestion patrimoniale de type largement identitaire**, à travers des fonctions peu ou pas différenciées.

L'actualisation des usages, en réponse à l'évolution des hommes, de la nature et de la société locale sa fait grâce à une **négociation de proximité**, reposant sur un comportement local de négociation patrimoniale (conditions de conscience, de relation et de négociation patrimoniales) et sur une organisation de négociation au sein du système-qualité local (avec des lieux, des langages et des procédures de négociation).

Dans ce mode de gestion effective, **l'agriculteur a un rôle essentiel** grâce à sa capacité de gérer des systèmes vivants, à sa capacité de gestion patrimoniale identitaire (production de richesse sur la génération), et à sa capacité de négociation de proximité (capacité d'auto-organisation locale). Mais son rôle n'est pas isolable de l'ensemble de la société locale. Ce mode de gestion autarcique unitaire fonctionne encore très largement en 1881, ce qui justifiera peut-être la création du Ministère de l'Agriculture tel qu'il fut conçu. La capacité identifiante de ce mode explique semble-t-il sa vitalité dans les représentations que se font aujourd'hui bien des urbains de la « vraie vie rurale »...

Le mode ouvert-parcellisé de la gestion appropriative et fonctionnelle

II se développe dans une **société ouverte** (les personnes se déplacent et tissent, par leurs activités, des aires d'interactions beaucoup plus vastes), qui gère les milieux naturels de façon parcellisée, dans le cadre de l'appropriation publique et privée.

Les acteurs sont des personnes physiques et des collectivités publiques et privées ayant la personnalité morale. Les communautés régressent, sont mises sous tutelle ou disparaissent. Le système d'activité humaine met en jeu des activités marchandes et collectives, tandis que les activités de proximité régressent. Ce système est comme fondé sur la **spécialisation des tâches**, la **mono-activité des acteurs**, la **stricte localisation des interventions** de chaque acteur dans la limite des appropriations et des compétences publiques et privées. La régulation explicite du système d'activité humaine se fait par les échanges marchands et par l'activité réglementaire de la puissance publique. Celle-ci s'appuie sur les usages anciens, d'ailleurs souvent transcrits dans le droit, mais qui deviennent souvent obsolètes faute d'actualisation adéquate.

Comme progressivement cette régulation apparaît insuffisante, vont se développer des **interventions directes de l'État** tantôt au nom de la solidarité, tantôt au nom de l'intérêt général grâce par exemple à l'appropriation publique (cf. : série domaniale de restauration des terrains en montagne). Plus tard, vont se mettre en place des filières de gestion sectorielles (cf. filière d'alimentation en eau potable, d'assainissement...), par lesquelles l'État intervient avec d'autres acteurs économiques pour organiser et mettre en œuvre les grandes fonctions nationales.

À l'ancienne organisation de proximité, se substitue une organisation de **négociation verticale**, par laquelle se négocie, face à un problème local ponctuel, l'engagement des différents acteurs publics, en particulier l'État.

Dans ce mode ouvert-parcellisé, la réponse aux problèmes de qualité du milieu, par nature globale, se fait de façon parcellisée. Si elle apparaît efficace, c'est qu'elle a permis la diffusion de progrès techniques, économiques et administratifs. Mais pour être pris en charge par les filières de gestion et l'organisation verticale de négociation, il faut qu'un problème local « grossisse » suffisamment pour trouver une réponse technique et économique adéquate.

Dans de nombreux domaines, cette réponse est synonyme de **transfert de charge et de responsabilité du local vers le national**. Le développement de négociations « local-national » et « national-national » s'accompagne de la régression des négociations de proximité de type « local-local».

La mise en place de ce mode ouvert-parcellisé de gestion de la qualité a assurément bénéficié de l'exceptionnelle qualité de la nature et du comportement patrimonial acquis de la société en France.

Pour se maintenir, ce mode ouvert-parcellisé suppose un État riche, fort et omniscient, un comportement patrimonial spontanément entretenu de la part de la société locale et nationale (acteurs directement et globalement concernés) et d'une nature fortement auto-régulatrice de ses équilibres.

Tout cela ne semble plus vraiment être d'actualité... Aussi, face à la montée des problèmes de qualité du milieu, ce mode ouvert-parcellisé semble-t-il être un **mode de transition**.

Vers un mode de gestion ouvert-unitaire

La gestion de la qualité de la nature redevient une préoccupation importante pour les sociétés développées au cours des années 1960-70. Les problèmes sont nombreux et divers, mais c'est bien le même mode ouvert-parcellisé qui est en cause :

- problèmes de qualité du milieu (eaux, sols, forêts, milieux fragiles, nature ordinaire) ;
- problèmes des acteurs de la gestion effective, ceux des offreurs (agriculteurs, filières de gestion, administration, multitude des petits offreurs de la société...), comme des demandeurs (agriculteurs, industriels, touristes, association, population, collectivités publiques...) ;
- problèmes de la société globale vis-à-vis de la qualité et de la gestion effective (évolution des façons de voir et de juger, remise en cause des grands discours organisateurs de la vie sociale, des jeux relationnels, transformation des lois et règlements...) ;
- problèmes de gestion effective (des fonctionnements des services administratifs, des filières de gestion, dégradation du tissu local de gestion) et de négociation effective (impossibilité d'expliciter la demande effective de qualité et de la confronter à l'offre effective, non-choix d'objectifs, de règles de gestion localisées...).

Faute de pouvoir transformer seul le jeu relationnel dans lequel il se situe, chaque acteur, dont l'État, tend à apporter aux problèmes nouveaux de qualité, de vieilles solutions éprouvées, héritées du jeu relationnel ancien. La réflexion stratégique est d'autant plus difficile à conduire que, dans une société complexe, à défaut de régler les problèmes, les possibilités sont grandes de transférer la charge des solutions aux autres acteurs d'aujourd'hui et de demain.

Pourtant, de nombreuses expériences vont apporter des enseignements sur la façon de poser les problèmes et de les faire évoluer de façon favorable. L'exemple de la gestion de la qualité de l'eau en France est caractéristique de l'instauration, avec la loi sur l'eau du 16 décembre 1964, d'un nouveau mode de gestion effective.

D'abord un problème de qualité de l'eau, qui met en cause un grand nombre d'acteurs directement actifs (qu'ils soient offreurs ou demandeurs de qualité) à travers des problèmes quantitatifs et qualitatifs (pollution), engendrant des conflits d'usages grandissants. À travers la diversité des situations locales, il constitue un problème national à la fois du point de vue de l'évolution des eaux, et de celui de la gestion effective et de ses dysfonctionnements. À ce titre, il est susceptible d'intéresser un très grand nombre d'acteurs qui sont de fait globalement concernés.

Une loi sur l'eau en 1964 va redéfinir les règles du jeu entre tous les acteurs de la société. Il s'agit d'ouvrir la voie à l'expérimentation et l'instauration progressive d'une nouvelle gestion de l'eau. Ce sera une loi de projet : améliorer la qualité en changeant le comportement des acteurs directement actifs, par leurs implications pragmatiques, différenciées et progressives, au-delà des appropriations et des champs de compétence, grâce à des objectifs et des moyens de gestion mieux cernés par l'ensemble des acteurs globalement concernés.

Un long processus d'activation des acteurs va donc se mettre en place :

- Inventaire de la qualité au niveau des grandes unités écologiques et humaines efficaces (les grands bassins) ;

- Objectifs de qualité et programme d'actions définis par une quasi-négociation entre les acteurs directement actifs les plus importants (gros usagers, associations), et les représentants de la société globale, c'est-à-dire des acteurs globalement concernés (collectivités publiques, administration). Il s'agit d'améliorer la qualité des eaux des rivières, non en changeant les compétences et les appropriations, mais en négociant grâce à une organisation adaptée, un comportement de prise en charge de la qualité de l'eau par les acteurs concernés les plus importants.

- Contrat de rivière. Le niveau de qualité de l'eau s'améliore jusqu'à un niveau qui se stabilise. La qualité de l'eau apparaît en correspondance directe de la qualité des négociations. Une gestion plus exigeante requiert d'agir au niveau d'unités écologiques et humaines plus fines, d'activer un nombre d'acteurs plus grand, par des contrats plus diversifiés. Le contrat de rivière va impliquer de nouveaux offreurs, et de nouveaux demandeurs de qualité directement concernés et requérir la participation plus intense de la société globale locale, via les collectivités publiques qui les représentent.

- Gestion de bassin. Très rapidement, il apparaît que la gestion de qualité d'une rivière ne peut se résumer à la surveillance de quelques points de pollution et de quelques usages. La qualité d'une rivière résulte de la qualité des eaux circulant dans tout le bassin. L'établissement d'un contrat de rivière impose, à moyen ou long terme, que soient réunis les conditions et les moyens d'une gestion exigeante du bassin tout entier. Cette gestion technico-économique doit reposer sur un vigoureux comportement local de prise en charge de l'eau de l'ensemble des acteurs directement et globalement concernés. Ce comportement local de prise en charge doit en effet permettre d'une part l'expression d'objectifs exigeants et la conduite de négociations difficiles, et d'autre part, la prise en charge effective de l'eau par un véritable tissu local de gestion moderne.

Contrats de rivières et gestion de bassin, en sont encore à l'état de prémisses (parfois un peu avancés comme en Sèvre Nantaise). L'ensemble du processus est riche d'enseignement pour la gestion de la qualité et de la nature. Dans certaines conditions et avec certains moyens d'organisation, il est possible, dans une certaine mesure, sans bouleverser les appropriations et les positions des acteurs, de changer progressivement le comportement effectif d'une société vis-à-vis de la qualité d'un élément naturel au sein d'un système-qualité adéquat. Il est possible de rendre les acteurs globalement concernés plus actifs et les acteurs directement actifs plus concernés par la réalité globale des enjeux de leur action.

En fait, dans une société ouverte, il est possible de concevoir des réponses pour la gestion unitaire des qualités de la nature en tant que propriétés globales d'un milieu naturel et humain.

Pour cela, il s'agit :

- de maintenir et de diversifier les fonctions et filières de gestion du mode ouvert-parcellisé, en raison de leurs performances propres dans le système marchand et collectif de l'appropriation publique et privée. Elles sont des garanties de l'ouverture de la gestion (du local vers le national) et d'une efficience fondée sur la spécialisation des tâches, des acteurs et sur la clarté des champs de compétences (cf. mode ouvert-parcellisé) ;

- de développer un tissu Iocal de gestion qui permettra, à travers la multi-fonctionnalité des tâches, la pluri-activité des acteurs, la multi-localisation des interventions dans l'unité écologique et humaine considérée, de mettre en valeur toutes les ressources humaines susceptibles de se mobiliser dans le cadre d'une gestion de proximité (cf. mode autarcique-unitaire).

- et comme l'expérience montre que le développement volontaire ou spontané des filières de gestion se fait souvent au détriment du comportement de prise en charge local, il faut concevoir, une gestion méta-fonctionnelle (méta : qui englobe) qui définisse, dans chaque système-qualité, les règles de cohabitation, de développement mutuel des fonctions et du tissu local de gestion en référence concrète à une qualité « objectif »

De nature intégrative et localisée, cette gestion méta-fonctionnelle procède d'une négociation. Celle-ci doit être une négociation de proximité, à la fois horizontale et verticale, pour mobiliser tous les acteurs globalement actifs concernés par la qualité et sa gestion. Elle doit pouvoir prendre en compte toutes les offres et toutes les demandes de qualité, proposer des objectifs localisés, définir les règles de gestion de nature méta-fonctionnelle.

Ainsi se développera un **nouveau mode de gestion ouvert-unitaire** susceptible de répondre aux besoins de qualité des sociétés développées.

Pour appréhender la totalité des enjeux à court et à long terme, cette négociation ne peut être que de nature politique, fondée selon des délégations *intuitu-personae* impliquant le citoyen tout autant que les élus de toutes les collectivités publiques territoriales dans des contrats exigeants.

L'approfondissement ici, l'instauration là, d'un tel mode de gestion ouvert-unitaire parait difficile, car ne semblent se présenter aujourd'hui :

- ni les **conditions de confiance**, de relation, de négociation patrimoniales au niveau des acteurs directement et globalement concernés, sinon actifs ;

- ni les **moyens d'organisation d'une négociation patrimoniale** au niveau des acteurs directement et globalement concernés, sinon actifs ;

- ni les **moyens d'organisation d'une négociation à la fois locale et verticale** des choix patrimoniaux (absence de lieu, de langage et de procédure de négociation).

Une stratégie patrimoniale de la qualité

L'instauration d'une qualité plus exigeante suppose, à notre avis, que celle-ci devienne en tant que telle ce qu'elle n'est pas, **le patrimoine d'un titulaire**. Et ce titulaire ne peut être que l'ensemble des acteurs concernés directement et globalement par elle, c'est-à-dire **la société toute entière**. Par sa nature propre, et le grand nombre et la diversité des acteurs concernés, il ne peut s'agir que d'une patrimonialisation en bien commun.

Un choix stratégique essentiel est à faire, destiné à définir la règle du jeu entre tous les acteurs de la société vis-à-vis de la qualité, vis-à-vis de la façon de gérer et de négocier. Ce choix semble donc devoir être le suivant : **la qualité de la nature est un bien commun** dont l'état résulte d'un comportement négocié entre tous les acteurs concernés, qui intègre et dépasse les appropriations publiques et privées et les offres et demandes de toute nature qui la concernent.

Cette patrimonialisation en bien commun sera **multiple**, relation patrimoniale d'identité pour les acteurs globalement actifs, relation patrimoniale méta-fonctionnelle pour les acteurs directement actifs ; elle sera

unitaire, tant au niveau des unités du système-qualité qu'au niveau de la gestion patrimoniale des acteurs eux-mêmes, tout acteur étant, à des degrés divers, directement et globalement actif.

Cette patrimonialisation résultera d'une **démarche progressive et négociée de reconnaissance des communautés d'intérêt** vis-à-vis de cette qualité, aux différents niveaux du système-qualité, puis d'organisation et d'adaptation de celle-ci en communauté de gestion. Pour les communautés d'intérêt et d'action comme pour la gestion patrimoniale de chaque acteur, il sera nécessaire d'assumer pleinement le paradoxe de l'ouverture et de l'unité, qui conduit à renforcer l'une par l'autre pour une qualité meilleure de la gestion patrimoniale et des communautés.

L'instauration progressive d'un mode ouvert unitaire de gestion effective, corrélative à la montée en puissance d'une gestion méta-fonctionnelle pourra s'appuyer sur une relation patrimoniale de type identitaire. Celle-ci sera aussi capable de mobiliser de nouvelles ressources humaines au service de la qualité.

Dans une démarche co-évolutive, seule jouable à l'horizon de la génération pour changer les relations entre les acteurs, la société et la qualité, plusieurs axes d'actions à long terme peuvent être retenus :

- Premier axe : redécouvrir la **réalité de la qualité** et des systèmes-qualité par toute la société et chaque acteur en particulier ;

- Deuxième axe : favoriser la **prise en charge de la qualité** par le système d'activité local et national grâce à une gestion méta-fonctionnelle s'appuyant sur des filières de gestion et un vigoureux tissu local de gestion.

- Troisième axe : réunir les conditions et les moyens d'une **négociation patrimoniale** pour organiser la gestion en bien commun aux différents niveaux du système-qualité et entre ceux-ci.

La finalité générale est de susciter, dans la liberté et la responsabilité des citoyens, un comportement patrimonial des acteurs qui suppose dans chaque unité du système-qualité de :

- développer la conscience patrimoniale,

- instaurer une relation patrimoniale,

- instaurer une négociation patrimoniale.

Ce comportement requiert une organisation patrimoniale, à la fois locale et verticale, en recherchant à chaque niveau du système-qualité :

- les lieux de négociation et de gestion,

- des langages de gestion et de négociation,

- des procédures de négociation et de gestion.

Une fois la stratégie clairement définie, de nombreuses actions concrètes peuvent concourir à sa réalisation. Instaurer une gestion en bien commun fondée sur le comportement patrimonial, à la fois libre et responsable, de chacun, à partir de la société locale, suppose que chaque acteur public et privé voit son identité confortée pour permettre de « bons contrats ». Cela suppose aussi une nouvelle présence de nouveaux rôles et de nouvelles missions de service public. Et c'est d'abord au sein de la puissance

publique qu'une véritable administration en commun, engageant toutes les collectivités publiques de façon solidaire, doit s'organiser concrètement.

La gestion de la qualité du milieu est en situation de mutation. L'ancien mode de gestion autarcique-unitaire se dissipe, tandis que la mode de gestion ouvert-parcellisé est remis en question tant par des motifs économiques et fonctionnels que pour des motifs socio-politiques. Un choix de stratégie est aujourd'hui plus ouvert qu'on ne le croit généralement. Face à d'autres options, il a visé à montrer que le choix d'une gestion ouverte-unitaire fondée sur plus de bien commun est une voie réaliste d'adaptation progressive de la gestion actuelle de la qualité de la nature.

Ce nouveau mode de gestion ouvert-unitaire parait susceptible de répondre durablement aux besoins de qualité des sociétés développées et des autres. L'exigence de conscience, de relation et de négociation patrimoniales qu'il suppose, permettra de fonder, à partir de la réalité concrète, un contrat de qualité. Ce demandeur, n'est-il pas fondateur d'une nouvelle vie en commun ?