La gestion patrimoniale : un concept de base développé avec l'aide des IGREF

Table ronde de l'Aigref sur l'ingénierie des milieux naturels

Janvier 1987

Henry Ollagnon

La société française est de moins en moins agricole et rurale. La gestion des milieux naturels qui était traditionnellement exercée par les ruraux pose des problèmes spécifiques. L'ingénieur apporte, certes, sa pratique mais il a semblé nécessaire de la fonder sur une réflexion méthodologique.

Genèse de l'approche patrimoniale de qualité

C'est ainsi que le Bureau RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires) puis la MAE (Mission d'Analyse et d'Évaluation du Ministère de l'Agriculture) , ont mené une « recherche-action » qui a abouti au concept de gestion patrimoniale qui est en fait une approche patrimoniale de la qualité. Sa genèse a été marquée par les étapes suivantes :

1970 – 1975. Quel pouvoir de décision pour l'État lorsqu'il est seul acteur ?

La première recherche a été menée par le bureau RCB sur un cas simple : l'État peut-il décider « rationnellement »d'un projet quand il en est le seul acteur ? Les méthodes « coûts-avantages » ont été adaptées pour répondre à une telle **décision mono-acteur** (par exemple le choix d'un silo de sel en Alsace, par M. Neveu, IGGREF) .

Puis s'est posé le cas de l'arbitrage à mener entre les variantes d'un projet présenté au sein de l'État par deux ministères qui ont des positions différentes. Pour cette **décision « bi-acteurs »**, par exemple lors du tracé autoroutier de l'A86 pour le compte du SRAF Ile de France (MM. Fevrier et Rinville - IGGREF), on a utilisé les méthodes « multi-critères ». Cette réflexion a été conduite par M. Gagey (ICGREF) avec la SEMA, puis M. de Montgolfier (IGREF) a approfondi ce thème. Cette méthode a été acceptée comme règle de négociation par les ministères en présence (Agriculture et Équipement).

1975 – 1977. Recherche du comportement optimal de la société

Après ces réflexions sur la façon de décider de l'État dans son domaine propre, c'est sur la **recherche du comportement optimal** de l'ensemble d'une société face à la gestion d'un milieu naturel qu'ont porté les efforts de réflexion. Le point de départ de cette étude a été le problème de la qualité de l'eau souterraine rhénane, que devait résoudre le SRAE Alsace (MM. Gendrin - IGGREF- et Gerondeau - ICGREF). Ces études furent à l'origine d'un réseau de réflexions sur l'approche patrimoniale, constitué par la mission d'analyse et d'évaluation, la société SCORENA, le groupe de prospective du Ministère de l'Environnement, l'association GERMES, le Laboratoire d'Économétrie de l'X, l'Université de Paris-Dauphine (LAMBSAD), le CEMAGREF et l'ENGREF.

La gestion d'une nappe relève en effet de nombreux acteurs et doit intégrer les relations entre les acteurs et le milieu. **C'est l'approche « système-acteurs » de la gestion patrimoniale**. L'originalité de cette approche résulte d'un double éclairage à la fois objectif et subjectif : « la qualité de l'eau », en tant que patrimoine, est considérée, d'une part comme un objet physique (point de vue scientifique et technique) et d'autre part comme la résultante d'un engagement (positif ou négatif) d'un ensemble d'acteurs agissant au sein de l'unité écologique et humaine concernée (point de vue socio-politique et relationnel). La grille patrimoniale, mise au point à cette occasion permet cette analyse, aussi bien pour établir un diagnostic que pour élaborer une stratégie. De plus, ayant montré après des études juridiques approfondies que l'appropriation publique et privée de la « qualité » était nécessaire et insuffisante, il a été proposé une **gestion patrimoniale « en bien commun »** que le SRAE Alsace était particulièrement bien placé pour susciter.

1977-1981. Une gestion patrimoniale implicite

La grille patrimoniale a été testée pour savoir si elle permettait de répondre à la question posée par la DIAME (M. Dupré - ICGREF, MM. Serradji et De Certaines, Boudy). On peut considérer qu'il se gère dans le monde rural des « qualités » multiples à travers des réponses patrimoniales diversifiées, fortement marquées par la gestion et la négociation du bien commun. Faute de réunir tous les acteurs concernés, notamment les urbains, les biens communs régressent et les qualités se dégradent.

Cependant, les DDAF ont souvent eu à intervenir sur le milieu naturel, réfléchissant avec l'ensemble des acteurs, urbains et ruraux, et ont abouti à des actions jugées par eux comme « positives ». En fait, comme M. Jourdain, ils faisaient de la gestion patrimoniale en bien commun sans le savoir.

1981-1983. La Sèvre Nantaise, un cas d'application exemplaire

La Sèvre Nantaise constitue un bon cas de l'application de l'approche « systèmes-acteurs » en répondant aux questions de la DIAME (MM. Mannuellan - IGGRF, Delavalle et Aviron Viollet - ICGREF) et du SRAE Pays de Loire (M. Davigo, ICGREF) : comment améliorer la qualité des eaux dans un bassin ? Quelle stratégie pour les acteurs publics prêts à s'engager ?

La méthode décrite précédemment est améliorée par la mise en place d'une **typologie des modes de gestion** de la qualité.

Dans le bassin de la Sèvre Nantaise, où la société, quoique largement industrielle et urbaine, garde un fort attachement à son territoire, une négociation patrimoniale visant à transformer la relation entre l'objet physique et les acteurs peut permettre de faire naître un véritable bien commun moderne et une communauté d'intérêt et d'identité locale. Les élus ont repris pour l'essentiel ces propositions

stratégiques. Et le SRAE Pays de Loire, faisant ainsi acte d'ingénierie publique d'un nouveau type joue un rôle central dans cette stratégie de gestion du milieu naturel.

1981-1983. Un nouveau mode de gestion proposé

La Direction des Forêts (M. Blais, ICGREF), le CEMAGREF (Division « Protection contre les Érosions » : MM. Huchon - ICGREF, M. Périnet - ITR, M. Van Effentere -IGREF), et M. De Crecy (IGGREF), Délégué national aux actions RTM, se sont posé les questions suivantes :

- Comment programmer les actions de Restauration des Terrains en Montagne ?
- Comment évaluer et adapter une politique conçue en 1882 pour la société de 1982 ?
- Comment une politique de sécurité face aux risques naturels, qui requièrent les méthodes d'ingénierie du milieu naturel les plus complexes, peut-elle se concevoir dans la société d'aujourd'hui ?

Les sociétés locales, par nécessité, ont toujours pris en charge, même de façon modeste, la qualité du milieu physique et la sécurité face au risque naturel, soit en adaptant la nature soit en s'y adaptant. L'action de l'État, acteur parmi les autres, a eu un effet tantôt positif tantôt négatif sur cette prise en charge.

La méthode de co-diagnostic proposée a notamment utilisé les IGREF et leur service comme experts du diagnostic et de l'évaluation. Un tel concours a permis un bon accueil du rapport et une mise en œuvre rapide de certaines de ses conclusions par le service RTM tout entier.

Constatation fut faite que certains effets des actions RTM sur les modes de gestion effective locaux aboutissaient plus ou moins à marginaliser les questions de qualité du milieu physique et, plus grave, les questions de sécurité face au risque naturel, et donc le service RTM, dans les décisions locales et nationales.

En explicitant les conditions et les moyens que certaines expériences locales, jugées positives, avaient réunies, la grille patrimoniale conduisait à les généraliser. Un nouveau mode de gestion de la qualité est ainsi proposé ; il vise à l'excellence de la sécurité et de la qualité du milieu physique et à l'excellence de l'engagement des acteurs concernés, par des actions bien négociées au coup par coup dans une vision stratégique elle-même négociée aux niveaux local et national.

Ingénieur écologue, expert patrimonial, médiateur entre les niveaux local, départemental, régional et national, l'agent RTM doit trouver un nouvel équilibre entre toutes ses missions. Plus de conscience des phénomènes et des enjeux, plus d'implication humaine et financière, une meilleure négociation des choix, au niveau local comme au niveau national : tout concourt à une nouvelle façon de gérer ensemble une sécurité et une qualité du milieu physique comme un véritable patrimoine commun.

Le service RTM, progressivement, a repris ces orientations à son compte : il a su répondre ainsi aux exigences nouvelles de la décentralisation. Les collectivités ont joué le jeu, notamment en dégageant des financements supplémentaires très importants...

1983-1986. Le rôle stratégique de la gestion des milieux pour l'avenir de l'agriculture française

Le revenu des agriculteurs, question clef de cette période, a conduit la DAFE a réfléchir sur le rôle stratégique de la gestion des milieux pour l'avenir de l'agriculture française. Dans ce cadre plusieurs élèves de l'ENGREF ont participé à des missions internationales sur ce thème.

L'utilisation d'une grille patrimoniale de gestion de la qualité éclaire d'un jour nouveau les tensions qui pèsent sur le contrat « agriculture-nation » instauré il y a plus de vingt ans. L'implication patrimoniale des non-agriculteurs dans la qualité de la nature, de la vie locale et des produits agricoles, et donc dans la qualité de l'agriculture, apparaît comme un enjeu stratégique majeur dont dépendra largement la situation de l'agriculture dans cinq à dix ans.

Cette implication du citoyen, de la société toute entière, se jouera à la fois au niveau local et au niveau national. Le citoyen, l'élu, de nouveaux acteurs économiques et sociaux prendront-ils en charge, au niveau local, la qualité de l'agriculture à travers notamment celle du milieu naturel ? Au niveau national, cette implication du citoyen sera-t-elle suffisante pour assurer la base socio-politique dont l'agriculture, même la plus compétitive, a besoin pour asseoir la régulation économique des marchés et les transferts qui permettent son maintien ?

L'ingénieur des milieux naturels se trouve ainsi au cœur d'une rencontre encore à réaliser entre des agriculteurs demandeurs de partenariats, sollicitant leur engagement pour une meilleure qualité de l'agriculture, et des citoyens, des élus, demandeurs de qualité, notamment celle du milieu naturel, sollicitant l'engagement des agriculteurs dans ce sens-là.

Cette rencontre se fera-t-elle ? Il est clair, qu'on le veuille ou non, qu'à long terme les acteurs ne s'engagent dans des contrats, formels ou non, que sur une base stable et adaptable. Un « contrat de qualité » conduisant à l'engagement des acteurs non-agriculteurs dans une gestion patrimoniale de la qualité de la nature est-il possible ? Cela exige, notamment par ce qu'il s'agit pour l'essentiel de bien commun, des conditions et des moyens de gestion et de négociation quasiment inexistants aujourd'hui.

L'ingénieur des milieux naturels, face à ce champ d'exercice de son art, champ certes encore potentiel pour une large part, n'aura pas la tâche facile. Il lui faudra maîtriser les techniques de « génie écologique », mais aussi celles de la communication, de l'organisation des systèmes complexes et de leur gestion par des acteurs multiples, et enfin, savoir conduire ou aider à conduire des négociations toujours longues et difficiles. Il se trouvera en situation d'optimiser des choix en fonction du milieu pour lui-même, et en fonction du milieu pour les acteurs. En quelque sorte, ce devra être un **expert patrimonial**, formé au diagnostic de la qualité et au conseil stratégique...

Cette formation exigeante sera un atout de carrière prédisposant l'ingénieur à bien d'autres métiers dans la société de demain.

Une nouvelle expertise patrimoniale à construire

Pour conclure, comme la gestion de la qualité des milieux est à la fois nécessaire pour la survie de notre société et opportune pour assurer une sorte de nouvelle donne socio-politique locale et nationale, l'ingénierie apparaît comme un métier l'avenir.

Technicien et humaniste, l'ingénieur des milieux naturels doit être passionné par « l'humanisation » des sociétés modernes dans ces retrouvailles de l'homme contemporain avec son milieu de vie ordinaire. Passionné certes, mais néanmoins homme, il doit vivre de ses prestations. Aussi les conditions d'émergence d'un véritable secteur économique de l'ingénierie des milieux naturels doivent-elles être réunies.

En ce qui concerne l'expertise patrimoniale, il paraît nécessaire :

- D'organiser l'offre de prestations patrimoniales
  - en suscitant des pôles d'excellence, carrefour de formations diversifiées, lieux de convergence et d'émergence des méthodes et des pratiques de ce nouveau métier, lieux de formation des experts de demain ;
  - en suscitant un véritable corps de métier, associant des consultants indépendants et des experts publics, dans les faits d'ailleurs très solidaires ;
  - en définissant des prestations types, selon les problèmes patrimoniaux les plus fréquents à résoudre.
- D'organiser la demande de prestations patrimoniales
  - en définissant un cadre type de prestations pour les collectivités locales, permettant d'asseoir les bases d'une incitation financière des collectivités d'ordre supérieur ;
  - en organisant, d'abord sur un plan modeste, des campagnes d'audit patrimonial sur les milieux naturels « de base » et l'état de la nature, de l'agriculture et de la forêt communales ;
  - en facilitant l'organisation des acteurs publics et privés pour une action au niveau des unités écologiques et humaines les plus adaptées, notamment par des ententes inter-collectivités, des fondations locales et, éventuellement, nationales ; dans ces institutions bien entendu de nombreux conflits peuvent naître, mais elles permettent de mobiliser l'engagement des acteurs, ou du moins peut-on l'espérer.
- De lancer un processus local et national favorable à la gestion patrimoniale des milieux.