



## Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 9, n°3 | Novembre 2018

Perte de biodiversité, New Public Management et néolibéralisme

---

# L'intendance du territoire : une alternative à la gouvernance néolibérale pour la conservation de la biodiversité dans les espaces naturels ?

*Land stewardship : an alternative to neoliberal governance for the conservation of biodiversity in natural areas ?*

Audrey Rivaud et Benoît Prévost

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/13051>

DOI : 10.4000/developpementdurable.13051

ISSN : 1772-9971

### Éditeur

Association DD&T

### Référence électronique

Audrey Rivaud et Benoît Prévost, « L'intendance du territoire : une alternative à la gouvernance néolibérale pour la conservation de la biodiversité dans les espaces naturels ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 9, n°3 | Novembre 2018, mis en ligne le 13 novembre 2018, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/13051> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.13051

---

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.



*Développement Durable et Territoires* est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

---

# L'intendance du territoire : une alternative à la gouvernance néolibérale pour la conservation de la biodiversité dans les espaces naturels ?

*Land stewardship : an alternative to neoliberal governance for the conservation of biodiversity in natural areas ?*

**Audrey Rivaud et Benoît Prévost**

---

*Les auteurs remercient chaleureusement Claudie Houssard pour son accompagnement précieux et pour le temps qu'elle a consacré à ce travail. La réflexion et la mise en œuvre concrète de cette recherche auprès des CEN n'auraient pu se faire sans elle.*

*Les auteurs remercient également les deux rapporteurs anonymes pour leurs conseils et pour leur relecture attentive.*

- 1 La « néolibéralisation de la nature » est à l'origine d'une abondante littérature académique pointant notamment des transformations profondes dans les fondements et la mise en œuvre de l'action publique en matière d'environnement. Les débats scientifiques nombreux portent sur la caractérisation de ce mouvement néolibéral mais aussi sur son effectivité (Bakker, 2010 ; Castree, 2010 ; Arsel et Büscher, 2012). De nouveaux concepts comme les services écosystémiques, venus entériner une approche délibérément utilitariste insistant sur l'évaluation et la valorisation économique de la nature (Laurans *et al.*, 2013 ; Nunes et van den Bergh, 2001), nourrissent la crainte d'une marchandisation de la biodiversité (Gómez-Baggethun et Ruiz-Pérez, 2011 ; Brown *et al.*, 2014 ; Gerber et Gerber, 2017). Néanmoins, un certain nombre de travaux empiriques montrent que les expériences de mises en œuvre de cette nouvelle économie politique de l'environnement ne reposent pas nécessairement sur des mécanismes marchands et dépendent fortement des différents contextes institutionnels (Howarth, 2006 ; Pirard,

2012 ; Thomas et Boisvert, 2015 ; Froger *et al.*, 2016 ; Pesche *et al.*, 2016). En France, si les fondements classiques de la politique environnementale sont réaffirmés dans la loi Biodiversité adoptée en 2016 (notamment les principes de responsabilité et les mesures réglementaires), il n'en reste pas moins que de nouvelles inflexions viennent modifier l'édifice de la gestion de l'environnement sur la base d'arguments associant pragmatisme, efficacité économique et recherche d'instruments innovants (CDC, 2015 ; 2016a) largement inspirés par les principes associés dans la littérature au néolibéralisme.

- 2 Afin de contribuer aux réflexions en cours dans le champ des problématiques environnementales, nous proposons dans cet article l'analyse d'un matériau empirique original portant sur les représentations des acteurs de la gestion de la biodiversité quant aux évolutions de l'action publique. À partir de données d'enquête collectées au cours de l'année 2017, nous proposons d'étudier plus particulièrement les représentations des dirigeant.es des Conservatoires d'espaces naturels (CEN). Depuis près de 40 ans, les CEN contribuent activement à la mise en place de différents mécanismes de restauration, de protection et de gestion de la biodiversité. Ce sont donc à la fois des acteurs et des témoins importants des transformations qui ont marqué l'action publique en faveur des espaces naturels. En s'intéressant aux représentations de leur dirigeant.e.s, nous cherchons à interroger la manière dont les évolutions récentes des logiques de gestion de l'environnement affectent les missions et les valeurs des Conservatoires. Nous cherchons également à comprendre comment les CEN tentent de s'adapter à ce contexte évolutif en proposant des voies alternatives à la gouvernance néolibérale de la biodiversité. Dans cette perspective, nous nous intéressons à la réflexion d'ampleur élaborée au sein du réseau des CEN depuis le début des années 2010 autour de la démarche d'intendance du territoire (IT). Nous montrons dans quelle mesure cet instrument de gouvernance, qui suppose de mobiliser et d'impliquer les différents partenaires locaux dans des actions collectives volontaires de gestion du patrimoine naturel, est envisagé comme un levier de développement local intégratif s'appuyant sur la réappropriation de ressources communes, à l'opposé de dynamiques individualistes et marchandes.
- 3 L'article est organisé comme suit. La première partie expose brièvement notre démarche et nos données. Après une présentation du réseau des CEN et des nouvelles logiques de gestion de la biodiversité, la seconde partie s'attache à rendre compte des représentations des dirigeant.e.s des CEN à l'égard des évolutions récentes de l'action publique. La troisième partie porte sur la notion d'intendance du territoire et analyse la façon dont les CEN se saisissent de cet outil en tant qu'alternative à la gestion néolibérale de la biodiversité.

## 1. Méthode et données

- 4 En nous appuyant sur l'approche institutionnaliste proposée par North (North, 2005 ; Prévost 2010) d'une part, et en nous référant à l'approche par les instruments d'action publique (Lascoumes et Simard, 2011) d'autre part, nous cherchons à rendre compte des représentations des dirigeants des CEN quant à l'évolution des cadres cognitifs<sup>1</sup> et des technologies de gouvernement<sup>2</sup> dans le champ de la gestion de l'environnement. Les dirigeants, à savoir essentiellement les directeurs et les directrices de CEN, sont ici identifiés de par leur position au sein de la structure comme des témoins privilégiés : i) des transformations à l'œuvre dans leur environnement ; et ii) des orientations stratégiques des CEN qu'ils dirigent.

- 5 Nous avons réalisé dans cette perspective une enquête auprès des CEN au cours de l'année 2017. Nous avons interrogé 26 individus dirigeants dans 24 Conservatoires<sup>3</sup> (sur 27 en France métropolitaine). L'enquête couvre l'ensemble des anciennes régions administratives dans lesquelles les CEN sont implantés. En dépit du nombre modeste de personnes interviewées, l'échantillon est considéré comme représentatif du réseau<sup>4</sup> (les trois CEN métropolitains non enquêtés étant des antennes départementales de CEN régionaux enquêtés). Cet échantillon est composé d'individus ayant pour la plupart une expérience de plus de 15 ans dans leurs structures. D'un niveau de formation élevé (bac +5 et plus pour 20 individus sur 26), ceux-ci sont familiers des débats non seulement politiques, mais aussi scientifiques, qui concernent directement leurs champs d'action.
- 6 Au cours d'entretiens d'une durée variant d'une à deux heures, nous avons soumis aux dirigeant.e.s un questionnaire ayant vocation à identifier leur positionnement par rapport à un ensemble d'affirmations relatives à la biodiversité et sa gestion. Ces affirmations ont été tirées de la littérature académique, de la littérature institutionnelle, d'entretiens exploratoires (au nombre de deux) et de l'observation participante. L'échelle d'appréciation retenue (de type échelle de Likert) comportait neuf modalités (allant de « pas du tout d'accord » à « tout à fait d'accord »), donnant lieu à des positionnements relativement précis. Les affirmations proposées ont suscité diverses discussions et réactions que nous avons recensées pour interpréter au mieux les représentations des individus. L'exploitation des données de l'enquête que nous proposons dans l'article formalise ces représentations par le croisement d'analyses bi-variées permettant de cartographier les représentations des individus par rapport à certaines variables clés, et de *verbatim*.
- 7 En complément de cette enquête, un travail empirique spécifique a été engagé sur l'intendance du territoire. Nous avons réalisé quatre entretiens d'une durée de deux à trois heures : trois entretiens auprès de dirigeants actuels et passés du CEN-Languedoc-Roussillon (CEN-LR), ce dernier étant l'initiateur de la réflexion au sein du réseau sur ce nouvel instrument ; un entretien auprès d'un chargé de mission Espaces naturels sensibles d'un conseil départemental engagé, avec le CEN-LR, dans une expérience d'intendance. Ce matériau a donné lieu à une analyse qualitative.

## 2. Les CEN et l'évolution des logiques de gestion de la biodiversité

### 2.1. Les Conservatoires d'espaces naturels

- 8 S'inspirant du *National Trust* britannique, les Conservatoires d'espaces naturels (CEN) sont des associations à but non lucratif qui œuvrent, par l'action foncière, pour la sauvegarde des sites, paysages et milieux naturels<sup>5</sup>. Depuis la création du premier CEN en 1976, ces acteurs de la protection de l'environnement se positionnent sur les enjeux relatifs à la préservation de la nature ordinaire. Ils identifient la tendance à la partition du territoire comme une réelle menace pour la biodiversité : d'un côté, l'artificialisation du territoire consécutif à l'étalement urbain et périurbain et au développement de l'agriculture intensive occasionne l'érosion d'écosystèmes précieux, tels que les dunes, les zones humides et forêts riveraines, les landes, les espaces littoraux, les prairies et pelouses, et la quasi-disparition d'espèces de nature sauvage ; d'un autre côté, la déprise rurale conduit à l'abandon d'un ensemble d'espaces où les paysages s'uniformisent (ENF, 1996). Dans ce

contexte, les enclaves protégées réglementairement, telles que des parcs nationaux ou des réserves naturelles, ne semblent pas en mesure, à elles seules, de garantir l'avenir de la protection de la biodiversité.

- 9 En réponse à cela, les CEN cherchent à développer un ensemble de moyens opérationnels de protection de la biodiversité qui s'appuie sur la maîtrise foncière, en propriété ou en maîtrise d'usage, dans le but de gérer et de préserver le patrimoine naturel et paysager. Cette approche est complémentaire et non exclusive de l'approche réglementaire<sup>6</sup>. Elle s'organise toutefois dans un cadre différent. Ne disposant que des moyens juridiques du droit commun par leurs statuts, les CEN sont tenus de négocier avec des tiers (propriétaires, agriculteurs, usagers) afin d'arriver à un compromis donnant lieu à un achat, une location ou une gestion du terrain. Ils gèrent aujourd'hui, sur la base d'une articulation entre bénévolat et professionnalisation<sup>7</sup>, plus de 3 100 sites couvrant 160 000 hectares. Les propriétés foncières s'étendent sur 12 600 hectares (8 % du bilan foncier). La très grande majorité des espaces est donc gérée par des conventions simples entre propriétaires, ayants droit et CEN. Parmi ces 3 100 sites, plus d'un tiers se situent dans des espaces protégés réglementairement (espaces naturels sensibles, réserves naturelles nationales, sites du Conservatoire du littoral, Parc national, etc.) (CEN, 2018).
- 10 Les compétences foncières et en termes d'expertise naturaliste des espèces et des habitats ont conduit les CEN à accompagner l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics dans la mise en œuvre des politiques de connaissance et de gestion de la biodiversité. Les CEN ont notamment contribué à l'inventaire du patrimoine naturel (Zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF)), sont animateurs de documents d'objectifs de sites Natura 2000, participent à des plans nationaux d'espèces, ou encore animent avec des agriculteurs les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC). Par ailleurs, ils ont pris part depuis leur création à de nombreuses initiatives en termes de montage de projets, en particulier dans le cadre du programme européen LIF<sup>8</sup>. Suite au Grenelle de l'environnement, l'implication du réseau des CEN dans le domaine de la gestion de la biodiversité a donné lieu à une reconnaissance spécifique dans l'article 129 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement. Cette reconnaissance ouvre la possibilité d'un agrément « Conservatoire d'espaces naturels » attribué conjointement par l'État et la Région au titre de leur contribution « à la préservation d'espaces naturels et semi-naturels, notamment par des actions de connaissance, de maîtrise foncière et d'usage, de gestion et de valorisation du patrimoine naturel sur le territoire régional. [Les CEN] mènent également des missions d'expertise locales et des missions d'animation territoriale en appui aux politiques publiques en faveur du patrimoine naturel<sup>9</sup> ». Enfin, la Fédération des CEN s'est engagée dans l'accompagnement de la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC) entérinée par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et du paysage<sup>10</sup> (loi n° 2016-1087), adoptée en 2016, et se positionne comme porteur de mesures compensatoires.
- 11 Tout en cherchant à opposer une résistance à un développement économique aveugle aux enjeux de préservation de la biodiversité, les CEN sont à la fois des témoins et des parties prenantes de l'action publique en matière d'environnement. En tant qu'acteurs issus de la société civile, ils occupent une place grandissante dans l'édifice consacré à la gestion et à la préservation des milieux naturels, comme l'illustrent leur agrément ou encore leur implication dans la séquence ERC. Dans un contexte institutionnel évolutif fait d'opportunités et de nouvelles contraintes, il semble donc important d'interroger la manière dont les CEN se représentent les transformations à l'œuvre. Empreintes des

débats et réflexions engagés sur la scène internationale et concrétisées à l'échelle nationale par la loi Biodiversité, ces transformations revêtent certains traits caractéristiques de la néolibéralisation de la nature, potentiellement porteurs d'une remise en cause de l'action conservatoire des CEN.

## 2.2. Les orientations néolibérales de la gestion de la biodiversité

- 12 Dans un contexte de débats foisonnants sur la néolibéralisation de la gestion de l'environnement, dont il ne s'agit pas de faire une synthèse déjà réalisée ailleurs (par exemple, Castree, 2010 ; Bakker, 2010), il nous semble important de préciser la nature des transformations de l'action publique que nous entendons interroger. À la suite de Castree (2008 : 142), nous admettons que ces transformations procèdent d'un double mouvement d'obédience néolibérale : i) le développement des mécanismes marchands, fondés sur une approche utilitariste, pour assurer la coordination autour des actifs environnementaux ; ii) la réorganisation des principes de gouvernance.
- 13 Le développement des *market based instruments* dans le champ de l'environnement, fondé sur l'hypothèse d'une efficacité supérieure de l'intérêt et de la rationalité individuels (Harvey, 2007, Sandel, 2014) et la confiance accordée à la régulation marchande (Stiglitz, 2010 ; Castree, 2008) a donné lieu à une importante littérature. S'il est clair que ces instruments ne conduisent pas nécessairement à une mise en marché de la biodiversité (Karsenty et Ezzine de Blas, 2014 ; Thomas et Boisvert, 2015), Castree (*op. cit.*) rappelle que le néolibéralisme passe par l'introduction de mécanismes relevant des logiques quasi marchandes. Les incitations, *via* la valorisation économique de l'environnement, ont alors tendance à prendre le pas sur les mesures coercitives caractéristiques des instruments de type *command and control*. À travers la promotion des paiements pour services écosystémiques (CDC, 2014a ; 2016a) ou la mise en place d'une fiscalité verte (CDC, 2015), la Caisse des dépôts et consignations réalise un ensemble de préconisations en ce sens. À ce titre, la diffusion de la notion de services écosystémiques (SE) joue un rôle essentiel dans ce mouvement de promotion des mécanismes marchands et illustre, à travers les usages de l'évaluation économique des services écosystémiques, les ambiguïtés à l'œuvre dans les mutations de la gestion de la biodiversité (voir encadré 1).

### Encadré 1. L'évaluation économique des services écosystémiques

Initialement, mobilisés pour mettre à jour les coûts liés à l'absence de mesures de protection (de Groot *et al.*, 2012), les SE ont soutenu un discours d'« alarme » à travers des lanceurs d'alerte emblématiques comme R. Costanza (1998). Ils ont été rapidement mobilisés dans le cadre d'initiatives internationales comme le Millenium Ecosystem Assessment et The Economic of Ecosystems and Biodiversity, dont les objectifs ont été de poser les bases d'une évaluation économique des services écosystémiques (EESE) dans une perspective anthropocentrique et utilitariste assumée (NRC, 2005 ; MEA, 2010 ; TEEB, 2010). Cette EESE s'est en grande partie appuyée sur les outils de l'analyse économique standard, en particulier la simulation de comportements marchands *via* les logiques d'évaluation contingente du consentement à payer (Whittington et Pagiola, 2012). Bien qu'elle n'implique pas nécessairement une marchandisation de la biodiversité, l'EESE recouvre des usages très divers, dont l'aide à la décision publique, le développement de mécanismes de valorisation et de paiement, et le développement de dispositifs de compensation (Laurans *et al.*, 2013).

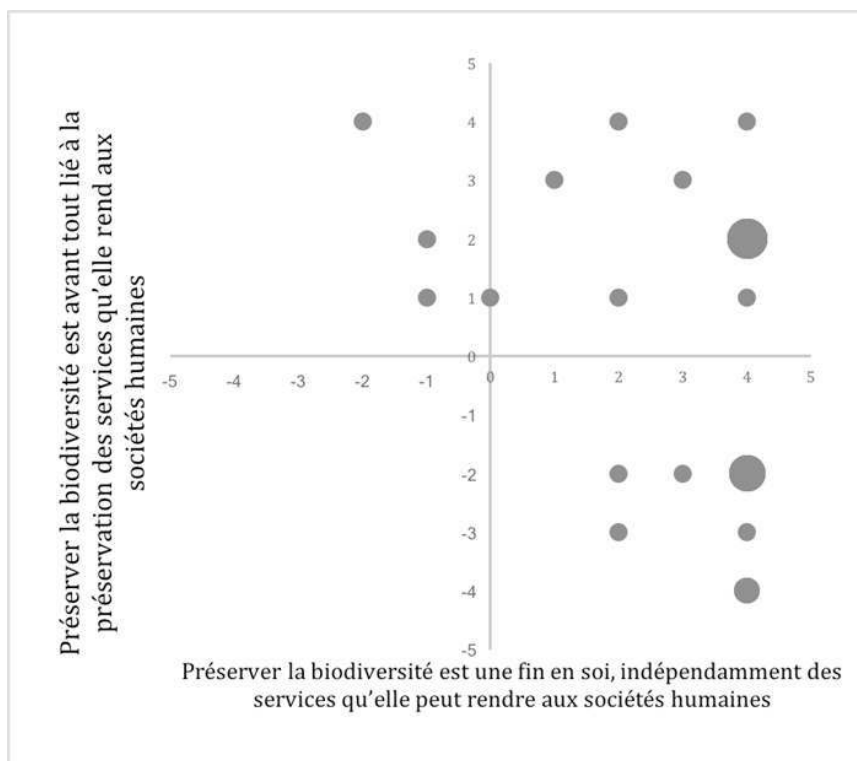
- 14 La loi Biodiversité de 2016 et le Code de l'environnement qui lui est associé laissent actuellement peu de place aux instruments autour desquels s'opposent les analystes (*i.e.* les instruments de marchandisation des services écosystémiques ou le développement de banques privées de compensation (CDC, 2014b)). L'article L110-1 du Code de l'environnement rappelle en effet que le principe pollueur-payeur fondé sur la responsabilité reste un des piliers de la préservation, au même titre que la séquence ERC. Le basculement vers un régime de bénéficiaire-payeur où les incitations et les opportunités de gains seraient le moteur unique de la préservation de l'environnement n'est donc pas manifeste. Néanmoins, la loi introduit la possibilité de développer une offre de compensation *via* les sites naturels de compensation dont les contours réglementaires et financiers restent flous. Les opérateurs de la compensation amenés à offrir des unités de compensation ne sont pas clairement désignés, ouvrant potentiellement la voie aux acteurs privés aux intérêts lucratifs et aux conflits d'intérêts (Radisson, 2017), pas plus que les règles relatives à l'évaluation des fonctionnalités et des services écologiques ne sont explicitées. En définitive, l'évolution de l'action publique, ici incarnée par la loi Biodiversité, semble donc marquée par des inflexions néolibérales.
- 15 S'agissant de la réorganisation des principes de gouvernance, nous considérons schématiquement qu'elle s'incarne dans le désengagement de l'État en tant que producteur ou financeur direct de biens et services d'intérêt général, sans pour autant perdre ses capacités de contrôle et de régulation (Castree, 2008). Cela se traduit notamment par le développement de financements sur projets et appels d'offres, occasionnant la mise en concurrence des acteurs impliqués. Ces procédures concurrentielles, supposées accroître l'efficacité de l'action publique, ne sont pas sans rappeler la logique de rationalisation caractéristique du Nouveau management public (Lévesque, 2015). Cela se traduit également par la recherche de solutions entre État et marché au carrefour de l'intérêt général et des intérêts privés (Lévesque, *op. cit.*). Le financement des CEN est illustratif des transformations ici évoquées. Depuis la Révision générale des politiques publiques lancée en 2007, la part des fonds publics dans le budget total a diminué (de 92 % à 83 % entre 2007 et 2015). Si la contribution de l'État est restée stable en valeur absolue, elle ne représente plus que 16 % du budget global des CEN en 2015, contre 30 % en 2007. Le recours aux financements des collectivités locales et des Agences de l'eau s'est quant à lui accentué (respectivement multipliés par deux et par trois sur la même période) notamment dans le cadre de réponses à appels d'offres, de même que le recours aux fonds européens accessibles sur projets (également multiplié par deux sur la période). Depuis 2013, la gestion de mesures compensatoires sous forme de prestations apparaît comme source de financement et représente 11 % du budget total des CEN en 2015 (CEN, 2008 ; CEN, 2016).
- 16 Les évolutions récentes du contexte institutionnel français semblent finalement procéder d'une forme d'hybridation entre logique classique et logique néolibérale de gestion de la biodiversité. Dès lors, comment les dirigeants des CEN se représentent-ils ces évolutions ?

### 2.3. Quelles représentations des évolutions à l'œuvre ?

- 17 À partir de nos données d'enquête, le premier élément d'analyse sur lequel il nous semble intéressant d'insister concerne la mobilisation croissante d'un registre argumentaire utilitariste pour justifier l'action conservatoire des CEN. D'une part, les représentations des dirigeants interrogés quant aux fondements de la préservation de la nature, *per se* ou

pour les services rendus aux sociétés humaines, témoignent d'une certaine porosité entre les deux registres de légitimation (figure 1). D'autre part, le poids des arguments économiques comme supports à la stratégie de préservation de la biodiversité est largement souligné (figure 2).

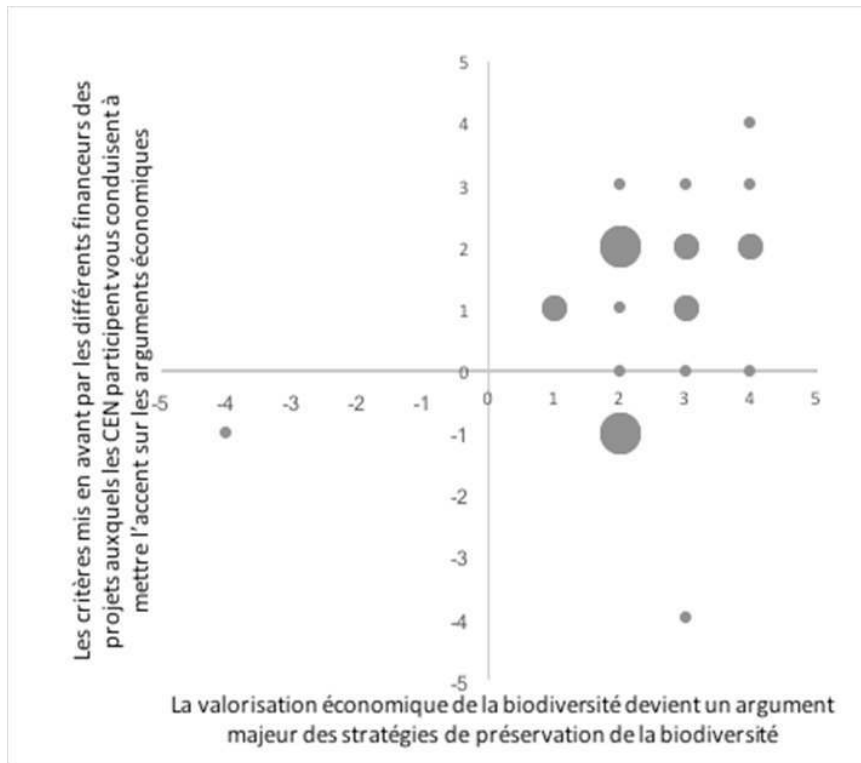
Figure 1. Les fondements de la préservation de la nature



Lecture (identique pour toutes les figures) : en bas, l'axe des abscisses ; à gauche, l'axe des ordonnées. De -4 pas du tout d'accord à +4 tout à fait d'accord.



Figure 2. L'« économicisation » de la biodiversité



18 Les tensions entre la préservation *per se* et la préservation instrumentale de la biodiversité ont suscité de nombreux commentaires, synthétisés dans le tableau 1, venant notamment convoquer la notion de services écosystémiques. Elles peuvent être interprétées à l'aune d'un double mouvement. Elles traduisent d'une part un ancrage fort dans des logiques de projets de territoire, au cœur de la charte de CEN<sup>11</sup>, et donc une démarche qui s'appuie nécessairement sur la mise en lumière des services rendus par la biodiversité à la société, incarnée par les 11 individus se situant dans le cadran nord-est de la figure 1. D'autre part, les tensions reposent sur une affirmation des limites de la connaissance scientifique à l'égard de ces services, ce qui va de pair avec une crainte que la valorisation économique et monétaire des services devienne dominante, voire conduite à une forme de marchandisation contraire aux valeurs défendues par le réseau des CEN (pour les 10 individus du cadran sud-est de la figure 1).

Tableau 1. Registres des tensions entre conservation et instrumentalisation de la biodiversité – synthèse des verbatim

Attitude par rapport à la justification instrumentale	Registre éthique	Registre Scientifique	Registre pratique
---	------------------	-----------------------	-------------------

Référence	Rejet de : - l'approche utilitariste ; - la marchandisation ; - de l'idée qu'il faudrait systématiquement s'appuyer sur l'intérêt individuel et monétaire.	- Connaissances trop insuffisantes des services rendus.	- Risque de modification des comportements des partenaires des projets ; - Préservation <i>per se</i> pour éviter de détruire des services qu'on ne connaît pas encore.
Acceptation	- Préservation de la biodiversité qui n'a de sens que d'un point de vue anthropologique ; - Nécessité d'avoir une version élargie du bien-être individuel et collectif.	- Reconnaissance des services écosystémiques qui permet de mieux les préserver.	- Argument de communication important ; - Portage de projet de territoire impliquant la mobilisation des arguments instrumentaux.

- 19 S'agissant du développement de nouveaux instruments de gestion de la biodiversité passant par la constitution d'une offre de compensation, les représentations des dirigeant.e.s des CEN renvoient aux ambiguïtés de l'action publique précédemment évoquées. Les réflexions s'élaborent notamment à partir de l'expérience mise en œuvre à Cossure depuis 2008 par la Caisse des dépôts et consignations Biodiversité (CDC Biodiversité) et questionnent plus particulièrement les opérateurs de l'offre de compensation. D'un côté, l'intérêt et la qualité de l'ingénierie environnementale déployés dans la plaine de la Crau ont été soulignés, et la constitution d'une offre de compensation se trouve en résonance avec le cœur de métier des CEN :

« Il faut développer cela [l'offre de compensation] car c'est notre cœur de métier de restaurer et de préserver la biodiversité » (Entretien 20).

« Théoriquement oui, ça peut être pertinent, car avoir une offre de compensation plutôt que de compenser à la demande pourrait être pertinent. Cela pourrait être complémentaire des politiques réglementaires » (Entretien 24).

- 20 D'un autre côté, des interrogations nombreuses ont été soulevées vis-à-vis de l'usage qui peut être fait des unités spatiales restaurées, quant aux risques spéculatifs ou à l'encadrement d'un marché de l'offre :

« C'est très inquiétant. Un élément majeur de la bascule peut s'opérer et tout dépendra des mécanismes d'accompagnement de la démarche. Il faut absolument une labélisation sur les porteurs d'offre de compensation. Est-ce qu'on peut éviter le risque ? Oui si on a un véritable encadrement, mais c'est peu probable. Si on voit éclater des scandales financiers, peut-être que ça sera bloqué. Il y a vraiment peu de chance que ça ne dérive pas » (Entretien 12).

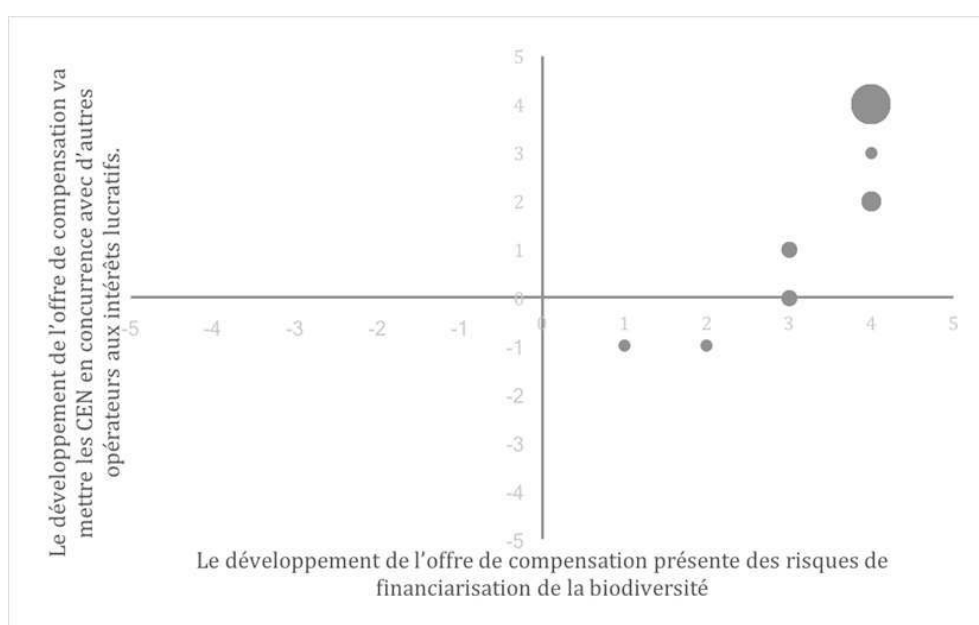
« Cela pourrait être intéressant sous réserve d'un pilotage ferme et non négociable, et qui vise à compenser du patrimoine relativement commun. Il faut faire de l'offre de compensation pour des milieux faciles à restaurer et à revendre. Et les règles doivent être bien définies. C'est ce cadrage du dispositif qui est fondamental. L'offre ne doit pas répondre à la demande, et

il faut que les règles soient robustes. Autrement dit, il ne peut pas y avoir de variation de prix » (Entretien 9).

- 21 De surcroît, le développement d'une offre de compensation est perçu comme un risque réel de mise en concurrence de l'action des CEN via l'acquisition de terrains par le secteur privé lucratif, auquel sont associées une crainte de renchérissement des prix du foncier et une modification du comportement des propriétaires (figure 3).

« EDF, par exemple, a refusé de travailler avec nous sur des terrains en bord de rivière et attend pour voir ce qu'ils feront de leur patrimoine foncier. Ils gardent leurs terrains s'il y a besoin de faire de la compensation. C'est comme s'il n'y avait plus de possibilité de faire de la préservation gratuite » (Entretien 24).

Figure 3. Offre de compensation et mise en concurrence des CEN



- 22 Finalement, notre enquête fait clairement ressortir un ensemble d'inquiétudes des dirigeants des CEN lié au fait que la préservation de la biodiversité pourrait donner lieu au développement de logiques économiques et quasi marchandes dans le cadre d'une gouvernance laissant la place à des organisations poursuivant des objectifs lucratifs. Ces inquiétudes ne sont pas purement éthiques ou idéologiques comme l'affirment parfois certains acteurs (CDC 2016b, p 22). Elles sont également très pragmatiques.

« Les CEN ont tenté une opposition au projet de la constitution d'une offre, mais c'est David contre Goliath. Le train est en marche, et il faut résister. On va être présents pour éviter une plus forte marchandisation de la biodiversité, on préfère y être. Donc, autant qu'on y soit. Les bureaux d'études, la Caisse des dépôts, ce sont pas des philanthropes. Les CEN ont cette vocation de restaurer la nature et on va se heurter à des acteurs qui ont pour mission de faire de l'argent » (Entretien 16).

- 23 Les CEN s'inquiètent avant tout d'une réorientation d'une partie du foncier sur lequel ils appuient leur action vers des dispositifs potentiellement spéculatifs. Ce phénomène générerait pour eux des difficultés accrues non seulement pour accéder au foncier, mais

aussi pour inclure ce dernier dans des projets de développement territorial durable. Dans ce contexte d'incertitudes, l'intendance du territoire apparaît, malgré ses ambiguïtés, comme une possibilité de réorganiser et d'ancrer l'action conservatoire dans une perspective intégrative fondée sur l'intérêt général.

### 3. La réflexion des CEN sur l'intendance du territoire : l'alternative à la gouvernance néolibérale de la biodiversité

#### 3.1. Le principe de l'intendance du territoire

- 24 Issue de la terminologie anglo-saxonne *land stewardship*, l'intendance du territoire (IT) vise à transformer dans une logique *bottom up* les modalités de gestion de la nature. Bien établi aux États-Unis, au Canada et en Espagne, le concept désigne les actions collectives menées en vue d'une gestion partagée du patrimoine naturel pouvant regrouper des propriétaires publics et privés, des usagers, des acteurs économiques, des médiateurs (représentants de la puissance publique et/ou du monde de la recherche) et une entité d'intendance (organisme gestionnaire d'espaces naturels), travaillant dans des démarches contractuelles élaborées conjointement (Sabaté *et al.*, 2013). Basée sur le principe fondateur de l'engagement dans des accords volontaires (De la Varga Pastor et Pons Solé, 2018), l'IT suppose donc la participation des différents acteurs locaux.
- 25 Depuis une dizaine d'années, la notion d'intendance a connu un écho particulier au sein de la communauté scientifique (Mathevet *et al.*, 2018), mais également au sein d'instances supranationales. Ainsi, la Commission européenne, consciente que l'atteinte des objectifs en matière de conservation de la biodiversité à l'horizon 2020 ne se fera pas sans une implication plus importante des propriétaires privés (Disselhoff, 2015), promeut l'IT dans le but de préserver et améliorer le cadre de vie, les fonctionnements écologiques, les paysages, les ressources naturelles et les patrimoines (Racinska *et al.*, 2015). Depuis 2005, elle a financé par l'intermédiaire du fond LIFE, plus d'une soixantaine de projets mobilisant l'IT selon des modalités relativement variées. Telle que décrite par Racinska *et al.* (*op. cit.*) dans le rapport de la Commission européenne intitulé « *Life and Land Stewardship* », l'IT présente à bien des égards des points communs avec les marqueurs du néolibéralisme mentionnés en section 2.2. Il s'agit en effet de définir le cadre d'une gouvernance polycentrique entre État et marché, en s'appuyant sur des partenariats publics-privés pour lesquels « l'intendance offre de nouvelles opportunités de valorisation de leur image » (Sabaté *et al.*, 2013). Il s'agit également d'encourager le recours à des instruments emblématiques de la marchandisation, à l'instar des paiements pour services écosystémiques (Racinska *et al.*, 2015, p. 70). À ce titre, l'IT souffre des mêmes ambiguïtés qu'une diversité d'innovations sociales censées se substituer au marché et à l'État lorsque ceux-ci sont défaillants face à des besoins d'intérêt général (Fougère *et al.*, 2017 ; Moulaert *et al.*, 2013)<sup>12</sup>.
- 26 Néanmoins, il convient d'insister, à la suite de Mathevet *et al.* (2018), sur la diversité des acceptions de l'intendance dans le champ des sciences de l'environnement et de la conservation de la biodiversité. Par-delà ses grands principes touchant à l'émergence d'accords volontaires de gestion de l'environnement et la gouvernance multi-partenaire, l'IT recouvre des approches hétérogènes. Parmi celles-ci, Mathevet *et al.*

distinguent des « approches réformistes » dont certaines renvoient à la vision de l'IT défendue par la Commission européenne, et des « approches radicales » au sein desquelles la question de l'alternative au modèle de néolibéral se pose plus directement ( *op. cit.*, p. 365-366). En mobilisant le cadre analytique des « communs » au sens de l'École de Bloomington (Wade, 1987 ; Ostrom, 1990 ; Ostrom *et al.*, 1994), la lecture de l'IT faite par les CEN semble bien relever de la construction d'une alternative.

### 3.2. CEN et intendance du territoire : la référence aux communs

- 27 Le concept d'intendance du territoire a été introduit et diffusé au sein du réseau des CEN au début des années 2010, à l'occasion du projet LandLife destiné à promouvoir l'IT comme un outil de conservation de la biodiversité en région méditerranéenne occidentale<sup>13</sup>. Il a donné lieu en interne à une réflexion d'ampleur sur l'articulation entre les questions de gouvernance et les droits attachés au foncier, en prenant appui sur le concept de communs comme opérateur clé de la notion d'intendance (Lepart, 2016). L'intérêt porté à ce cadre d'analyse tient notamment à la conceptualisation des faisceaux de droits que celle-ci propose (cf. encadré 2), comme nous l'illustrons *infra*.

#### Encadré 2. L'analyse des communs

Trouvant son origine dans une remise en cause de la lecture des problèmes d'exploitation de surexploitation des ressources naturelles, compris comme des défauts de propriété par Hardin (1968) dans *The tragedy of the commons* ou par Alchian et Demstet (1973) dans *The property rights paradigm*, Ostrom (1990), chef de file de l'école de Bloomington, souligne que les « ressources communes » (ressources exploitées en commun ou en propriété commune) ne sont pas des ressources en libre accès. Celles-ci sont ouvertes à un groupe déterminé d'usagers interdépendants, qui fixent les règles d'utilisation et limitent l'accès aux usagers non-membres du groupe, à l'instar de la ressource en eau d'irrigation ou des pêcheries. Ainsi, la propriété commune n'est pas la propriété de tous, car elle contient un principe d'exclusion qui suppose que les individus non co-titulaires du droit d'usage ne peuvent pas exploiter la ressource (Ciriacy-Wantrup et Bishop, 1975).

Partant de cela, les travaux de l'école de Bloomington mettent à jour la dissociation possible entre les pools communs de ressources et le régime de propriété commune : le régime de propriété des communs peut-être publics, privé, relever d'une communauté d'usagers, ou encore en accès libre (Ostrom, 2000). L'enjeu est alors de déterminer, pour chaque pool commun de ressources, le régime de propriété le plus adapté, étant entendu que la propriété doit être envisagée non pas de manière monolithique mais comme un faisceau de droits comprenant cinq types de droits (Schlager et Ostrom, 1992) : i) le droit d'accès ; ii) le droit de prélèvement ; iii) le droit de gestion ; iv) le droit d'exclure ; v) le droit d'aliéner.

- 28 Les entretiens spécifiques conduits auprès des dirigeants du CEN-Languedoc Roussillon (CEN-LR) au sujet du projet LandLife ont permis de mieux saisir dans quelle mesure et sur quels espaces il leur semblait pertinent de développer une démarche d'IT inspirée de l'approche des communs. Nous proposons ici une synthèse de ces réflexions, en présentant les trois espaces identifiés comme espaces à enjeux, à savoir les espaces de compensation écologique, les territoires en agriculture à haute valeur naturelle, et les territoires en déprise, tels que certains communaux et sectionnaux :
- les espaces de compensation écologique, candidats pour relever de l'article L110-1 du

Code de l'environnement, sont gérés et restaurés dans l'intérêt général et sur le long terme, et peuvent relever à ce titre de patrimoines communs tout en contribuant à développer l'objectif de développement durable. Ils présenteraient donc les caractéristiques permettant de mobiliser l'IT. Affirmant que la compensation n'est pas un droit à détruire et qu'elle doit être intégrée à un projet de territoire, le CEN-LR a mis en place un groupement de compétences pour la gestion de sites de compensation, associant des opérateurs de la société civile organisée des domaines agricoles, fonciers et environnementaux s'apparentant à une démarche d'intendance alternative à une privatisation et à une mise en marché de la compensation ;

- les territoires d'agriculture à haute valeur naturelle constituent pour le CEN-LR une déclinaison de l'intendance sur des territoires ruraux. Forme de traduction européenne du débat sur l'agroécologie, l'agriculture à haute valeur naturelle désigne une forme d'agriculture en capacité de fournir et/ou de maintenir une diversité de fonctions écologiques, économiques et sociales. Face aux menaces de l'intensification d'un côté et/ou de l'abandon d'un autre côté, ces systèmes agricoles spécifiques, et la biodiversité qui leur est associée, doivent être préservés. Fondée sur une approche inclusive et territorialisée de la gestion de l'environnement, cette forme d'agriculture est soutenue par le CEN-LR dans les Cévennes à travers son implication dans le projet H2020 HNV-Link « *Developing and sharing innovations that support farming systems in areas of exceptional natural values* » ;

- les biens communaux et sectionnaux supportent eux aussi d'importants enjeux relatifs au développement d'une intendance de territoire. En France, de nombreux communaux et sectionnaux ont échappé au développement de la propriété privée au moment de la Révolution et sont encore présents aujourd'hui<sup>14</sup>. Ils abritent fréquemment des enjeux de biodiversité. Le CEN-LR voit à travers ces espaces un potentiel de déploiement d'une démarche d'intendance auprès des acteurs locaux, en cherchant à rétablir des droits de « communage » qui confèrent à un ensemble d'usagers le droit de tirer profit d'une ressource sans pour autant en détenir la propriété (cf. encadré 3).

### Encadré 3. L'intendance du territoire dans les Corbières (Conseil départemental de l'Aude, et CEN-LR)

Dans le cadre de la politique Espaces naturels sensibles (ENS) du Conseil départemental de l'Aude, la pratique de l'intendance du territoire développée par le CEN-LR dans le projet LandLife est apparu comme un levier d'action propice à la sauvegarde de la biodiversité. Le règlement d'aide des ENS a été mobilisé, en complément du financement européen, comme outil financier d'appui un dispositif d'intendance s'articulant autour d'un redéploiement pastoral et de la mise en valeur du patrimoine. Les parcelles communales, en nombre important dans les communes audoises, ont été ciblées pour mettre en œuvre le dispositif. Pour autant, ce dernier n'excluait pas les propriétaires privés souhaitant s'engager, via des conventions avec les CEN, dans la protection de la biodiversité.

Le mode de gouvernance s'est organisé autour d'un conseil scientifique et d'un comité de pilotage des ENS et partenaires départementaux, et de l'engagement des élus locaux par délibération des conseils municipaux. Le dispositif est mis en œuvre concrètement depuis 2014 dans les Corbières et la Haute Vallée de l'Aude par le CEN-LR avec ses partenaires (Office national des forêts, chambres d'agriculture, associations naturalistes, etc.).

Ainsi, sur la commune de Talairan (Corbières), le CEN est parvenu à signer des conventions sur 115 hectares. Les explications de préservation et de restauration des milieux ont donné lieu à des formes de reconquête des paysages et du cadre de vie. Elles ont également permis d'envisager des stratégies de maîtrise ou de baisses des risques naturels (incendies), le développement de nouvelles activités économiques avec l'installation de deux éleveurs ovins, le renforcement du lien social par l'intermédiaire de manifestations festives issues des actions d'intendance, le développement du potentiel touristique, elle est contre un sentiment « répandu » d'abandon.

- 29 À une logique de spécialisation poussée ayant conduit à une fragmentation des espaces, l'IT représente pour le CEN-LR l'opportunité de développer une approche intégrée de la gestion des territoires, en mesure de prendre en considération les interdépendances et les solidarités entre les hommes et les ressources naturelles. En insistant sur l'importance des pratiques sociales collectives, le CEN-LR œuvre sur certains espaces à l'émergence d'un droit négocié ou socialisé tel que défini par Barrière et Bes (2017), pour la protection de la biodiversité, comme l'affirme l'ancienne directrice :

« L'expérience du projet LandLife tend à montrer que l'intendance du territoire est en capacité de renouveler les politiques publiques de conservation de la nature, de renforcer la démocratie locale et d'offrir une alternative écologiquement et socialement efficace entre la réglementation environnementale qui a prévalu jusqu'à la fin des années 1990, et la délégation à la sphère privée et la mise en marché de la biodiversité, nouveau paradigme. L'intendance permet de faire émerger de la complémentarité entre acteurs, de la solidarité et de la réciprocité. »

- 30 Dès lors, l'accès à la terre et aux ressources naturelles est ici envisagé dans une perspective de liens d'obligations et de responsabilités dans les différents usages du territoire (Plançon, 2009). En ce sens, l'IT, telle que portée et conceptualisée par le CEN-LR, propose une alternative aux politiques environnementales traditionnelles réglementaires contraignantes qui limitent les prérogatives des propriétaires sur leurs biens et donnent lieu à de nombreux conflits d'usage. Elle est véritablement analysée comme un dispositif à même de dépasser le droit formel de la propriété foncière pour

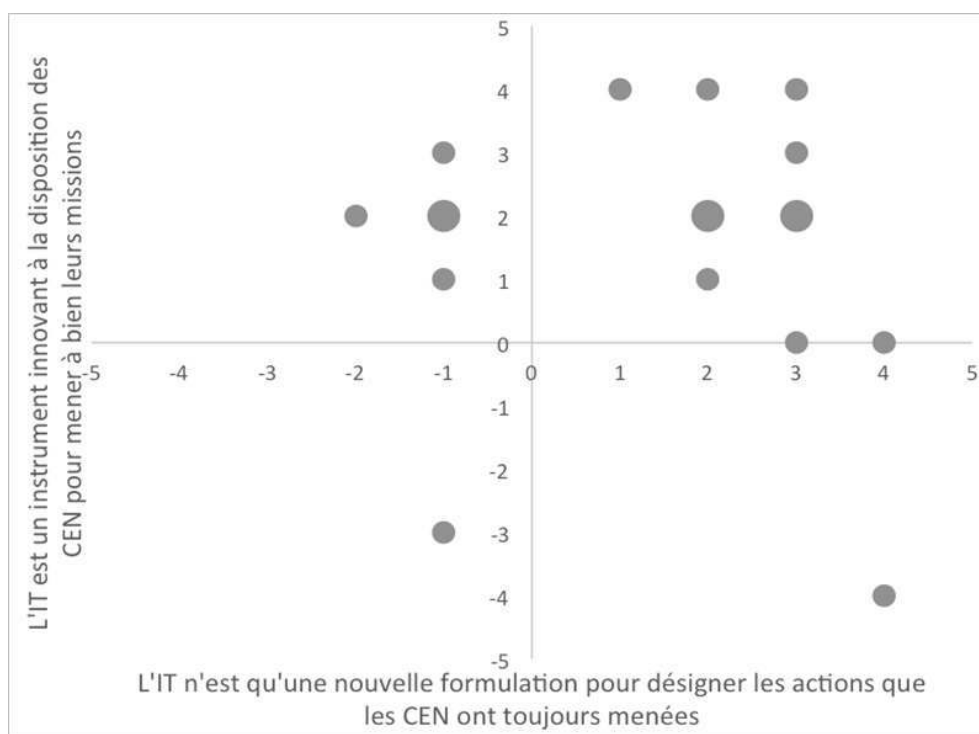
envisager la fourniture de réponses satisfaisantes pour protéger et partager l'accès à certaines ressources essentielles comme l'eau, le sol, la biodiversité (Parance et De Saint Victor, 2014)<sup>15</sup>.

### 3.3. L'IT au sein du réseau des CEN : représentations et perspectives

- 31 À la suite de la réflexion engagée à l'occasion du projet LandLife, l'IT a fait l'objet d'une diffusion au sein du réseau : elle est notamment introduite en 2015 dans la Charte des Conservatoires d'espaces naturels ; elle est par ailleurs discutée dans le cadre d'une conférence technique thématique lors du congrès annuel des CEN en 2016<sup>16</sup>. Alors que le contexte institutionnel relatif à la gestion de l'environnement se recompose, l'IT est présentée comme un moyen de concevoir les perspectives de l'action des Conservatoires. Eu égard aux compétences spécifiques développées par les CEN au cours des 40 dernières années en matière de gestion foncière, ceux-ci semblent porteurs d'une expérience plus ou moins complète d'intendant du territoire. En effet, ils interviennent par voie contractuelle et en tant que propriétaires fonciers au sein de collectifs dont ils assument l'animation, tels que ceux identifiés dans les principes de l'IT. Ils mobilisent des savoirs divers, scientifiques et empiriques, figurant dans des plans de gestion qui servent de base à la production de règles conventionnelles. Ils ont par ailleurs pour mission d'agir dans l'intérêt général avec la finalité de se porter garants de la conservation du patrimoine sur le long terme.
- 32 Les principes de l'intendance, tout en étant dans la continuité de l'action des Conservatoires, semblent donc en mesure de légitimer et de redynamiser les perspectives de l'action territoriale des CEN pour la protection de la biodiversité. C'est en ce sens que l'on peut interpréter les représentations des dirigeants issues de notre enquête. Dans la figure 4, l'IT apparaît à la fois comme une nouvelle formulation pour désigner les actions que les CEN ont toujours menées, illustrant l'idée de continuité ; elle apparaît dans le même temps comme un instrument innovant à la disposition des CEN pour mener à bien leur action.

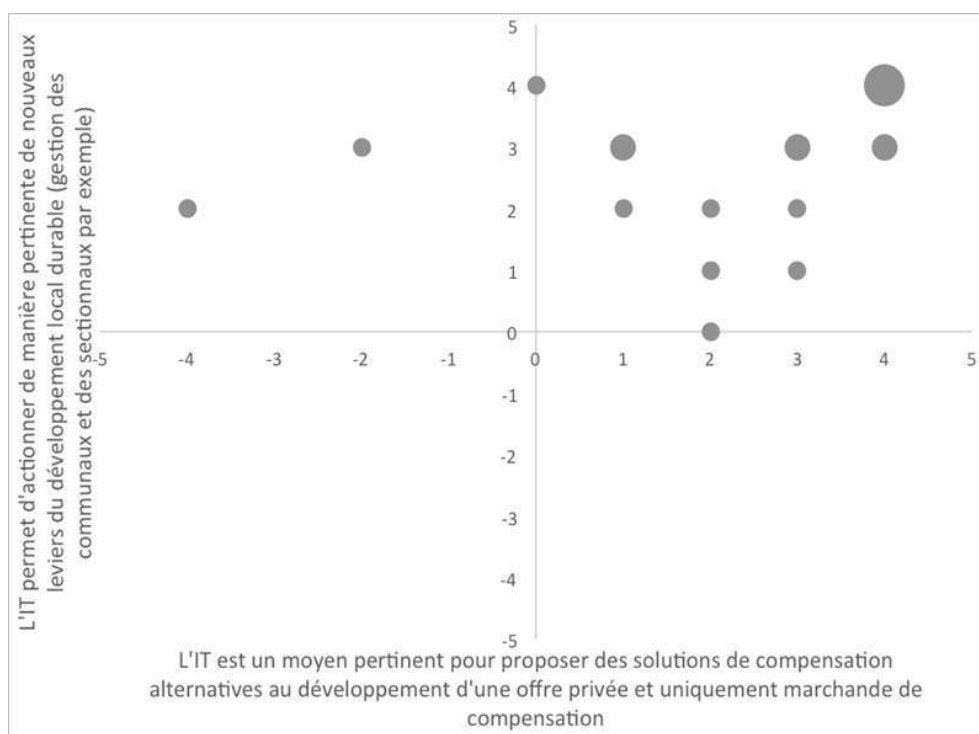


Figure 4. L'IT entre continuité et nouvelle opportunité



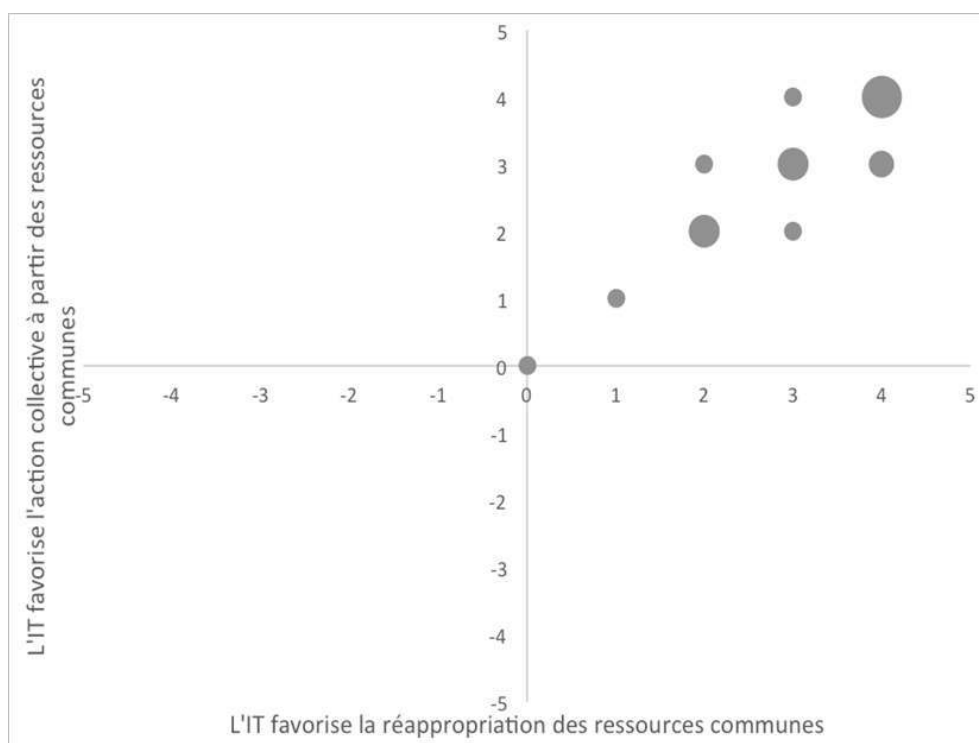
- 33 Au-delà la question de l'innovation (au sens d'innovation sociale), la capacité de l'IT à organiser un développement local durable et alternatif à la mise en place d'une offre marchande de la compensation semble se diffuser dans le réseau (figure 5). En effet, les individus sont quasiment tous regroupés dans le cadran nord-est de la figure, indiquant leur accord avec l'idée que l'IT peut être mise en œuvre tant sur les espaces de compensation que sur les espaces communaux et sectionnaux.

Figure 5. L'IT et l'ouverture des champs des possibles



- 34 Par ailleurs, le rapprochement initié par le CEN-LR entre l'IT et les communs se retrouve dans les représentations des dirigeants des CEN enquêtés. En effet, l'IT semble en mesure de favoriser à la fois la réappropriation de ressources communes et l'action collective à partir de ces ressources communes (figure 6).

Figure 6. Intendance du territoire, action collective et ressources communes



- 35 Eu égard aux résultats de notre enquête, il apparaît que les représentations de l'IT au sein du réseau tendent vers la caractérisation d'un mode de gouvernance alternatif de l'environnement et des territoires. Cette idée de l'alternative se retrouve notamment au sujet du rôle de la concertation et de la participation.

« L'intendance du territoire, via la concertation et la participation, est un moyen très fort de réussir l'ancrage des actions pro-environnement, d'en assurer en partie le fonctionnement, de développer des processus éducatifs fondamentaux. Tout ça est très important pour la France périphérique où interviennent les CEN : ça crée du lien social et c'est essentiel » (Entretien 15).

- 36 Le moyen ici évoqué pour concevoir les modalités de préservation de l'environnement ne renvoie pas à une argumentation utilitariste et à l'usage d'instruments économiques de valorisation de l'environnement. Il renvoie au rôle de l'éducation et de la co-construction d'un projet de développement durable territorialement ancré. Finalement à l'image d'autres innovations sociales, la capacité de l'IT à incarner une alternative de la gouvernance néolibérale pour la conservation de la biodiversité dans les espaces naturels dépend de la place et du sens donnés par les acteurs à l'intérêt général (Lévesque, 2015 ; van Dyck et van den Broeck, 2013).

## Conclusion

- 37 Considérant que les évolutions récentes de l'action publique en matière d'environnement sont en partie imprégnées des principes et des instruments associés dans la littérature au néolibéralisme, nous avons souhaité contribuer aux débats contemporains en

interrogeant les représentations de l'un des acteurs historiques de la gestion de la biodiversité quant à ces évolutions. L'enquête réalisée auprès des dirigeants des Conservatoires d'espaces naturels en 2017 révèle que les changements survenus au cours des dernières années sont effectivement appréhendés par ces acteurs au prisme de certains marqueurs du néolibéralisme. Le poids croissant des arguments utilitaristes et économiques dans les choix publics est en particulier mis en lumière. Par ailleurs, les évolutions institutionnelles et légales récentes concernant les logiques de compensation écologique suscitent des questionnements et des inquiétudes quant à de possibles dérives vers des formes de marchandisation et de mise en concurrence qui modifieraient en profondeur les fondements et les modalités de gouvernance de la biodiversité.

- 38 En parallèle, et dans une certaine mesure en réaction à ces évolutions, les CEN, par l'intermédiaire du CEN-Languedoc Roussillon, ont récemment investi la notion d'intendance du territoire. Cette dernière propose de nouvelles dynamiques de gouvernance fondées sur des actions collectives en vue d'une gestion partagée du patrimoine naturel. En convoquant le cadre analytique des communs, la réflexion conduite par les CEN tend à s'affranchir des ambiguïtés néolibérales dont l'IT est potentiellement porteuse. À ce titre, elle semble définir les contours d'une alternative pour la gestion de la biodiversité. Si ce point paraît faire l'objet d'un consensus dans les représentations des dirigeants au sein du réseau, il serait intéressant de discuter l'homogénéité apparente de ces représentations. En effet, la littérature met en évidence l'existence d'acceptions relativement variées de l'intendance que nos données ne nous permettent pas de saisir.
- 39 Par ailleurs, si elle incarne les perspectives de l'action des Conservatoires dans une logique de développement durable territorialement ancré, l'IT n'est pas exempte de faiblesses. Ces dernières ont notamment trait aux temporalités, aux échelles de l'action territoriale ou encore aux processus de légitimation de l'action : la concertation, souvent liée à l'éducation (notamment des élus) prend du temps, un temps qui n'est pas celui des projets d'aménagement ; la participation se pense difficilement à grande échelle ; les projets d'intendance peuvent sembler dérisoires au regard des impératifs de croissance et de création d'emplois. Ces remarques invitent finalement à prolonger les investigations au sujet de cette notion, à la fois fertile et objet de divers questionnements.

---

## BIBLIOGRAPHIE

Alchian A. A., Demsetz H., 1973, « The property right paradigm », *The Journal of economic history*, vol. 33, n° 1, p. 16-27.

Arsel M., Büscher B., 2012, « Nature™ inc. : changes and continuities in neoliberal conservation and market-based environmental policy », *Development and change*, vol. 43, n° 1, p. 53-78.

Bakker K., 2010, « The limits of "neoliberal natures" : debating green neoliberalism », *Progress in human geography*, vol. 34, n° 6, p. 715-735.

- Barrière O., Bes C., 2016, « Droit foncier et pastoralisme, entre propriété et territoire », *Vertigo – La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 17, n° 1, <http://journals.openedition.org/vertigo/18362>, consulté le 30/07/2018.
- Bollier D., 2013, *Think like a commoner*, Gabriola Island, New Society Publisher.
- Brown E., Cloke J., Gent D., Johnson P.H., Hill C., 2014 « Green growth or ecological commodification : debating the green economy in the global south », *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, vol. 96, n° 3, p. 245-59.
- Castree N., 2008, « Neoliberalising nature : the logics of deregulation and reregulation », *Environment and planning, A*, vol. 40, n° 1, p. 131-52.
- Castree N., 2010, « Neoliberalism and the biophysical environment 1 : what “neoliberalism” is, and what difference nature makes to it », *Geography compass*, vol. 4, n° 12, p. 1725-33.
- CEN, 2008, *Tableau de bord*, 4 p.
- CEN, 2016, *Tableau de bord*, 4 p.
- CEN, 2018, *Tableau de bord*, 4 p.
- CDC, 2014a, « Les paiements pour préservation des services écosystémiques comme outil de conservation de la biodiversité », *Les Cahiers de Biodiv'2050 n° 1*, Caisse des dépôts et consignations éditions.
- CDC, 2014b, « Biodiv'2050 », *Les Cahiers de Biodiv'2050 n° 3*, Caisse des dépôts et consignations éditions.
- CDC, 2015, « Entreprises et biodiversité : risques et opportunités », *Les Cahiers de Biodiv'2050 n° 7*, Caisse des dépôts et consignations éditions.
- CDC, 2016a, « Paiements pour services environnementaux : enjeux, vision des acteurs et perspectives en France », *Les Cahiers de Biodiv'2050*. Caisse des dépôts et consignations éditions.
- CDC, 2016b, « Compensation écologique : naissance d'un cadre cohérent », *Les Cahiers de Biodiv'2050 n° 11*, Caisse des dépôts et consignations éditions.
- Ciriacy-Wantrup S.V., Bishop R.C., 1975, « “Common property” as a concept in natural resources policy », *Natural Resources Journal*, vol. 15, p. 713-727.
- Costanza R., 1998, « The value of ecosystem services », *Ecological Economics*, vol. 25, n° 1, p. 1-2.
- De la Varga Pastor A., Pons Solé J., 2018. « Innovative legal tools applied in land stewardship for the conservation of ecosystem services in Catalonia ». *Legal aspects of ecosystem services*, vol. 29, p. 395-403.
- Disselhoff T., 2015, « Alternative ways to support private land conservation », Report to the European Commission, [http://ec.europa.eu/environment/life/publications/lifepublications/generalpublications/documents/support\\_land\\_conservation.pdf](http://ec.europa.eu/environment/life/publications/lifepublications/generalpublications/documents/support_land_conservation.pdf), consulté le 30/07/2018.
- Van Dyck B., van den Broeck P., 2013, « Social innovation : a territorial process », in Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A. (dir.), *The International handbook on social innovation*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 131-141.
- ENF, 1996, *Espaces naturels en France. La protection des paysages au quotidien*, Strasbourg, La Nuée bleue.
- Fougère M., Segercrantz B., Seeck H., 2017, « A critical reading of the European Union's social innovation policy discourse : (re)legitimizing neoliberalism », *Organization*.

- Froger G., Meral P., Muradian R., 2016, « Vers une prise en compte de la diversité des arrangements institutionnels et des pratiques dans l'analyse des paiements pour services environnementaux », *Développement durable et territoires*, vol. 7, n° 1, <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11163>, consulté le 30 juillet 2018.
- Gerber J. D., Gerber J. F., 2017, « Decommodification as a foundation for ecological economics », *Ecological Economics*, vol. 131, p. 551-56.
- Gómez-Baggethun E., Ruiz-Pérez M., 2011, « Economic valuation and the commodification of ecosystem services », *Progress in physical geography*, vol. 35, n° 5, p. 613-628.
- De Groot R., Brander L., van der Ploeg S., Costanza R., Bernard F., Braat L., Christie M., Crossman N., Ghermandi A., Hein L., Hussain S., Kumar P., McVittie A., Portela R., Rodriguez L. C., Ten Brink P., van Beukering P., 2012, « Global estimates of the value of ecosystems and their services in monetary units », *Ecosystem services*, vol. 1, n° 1, p. 50-61.
- Hardin G., 1968, « The tragedy of the commons », *Science*, vol. 162, n° 3859, p. 1243-1248.
- Harvey D., 2007, *A brief history of neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Howarth R. B., 2006, « The institutional economics of market-based climate policy », *Ecological economics*, vol. 59, n° 3, p. 395-97.
- Karsenty A., Ezzine de Blas D., 2014, « Des mésusages des métaphores. Les paiements pour services environnementaux sont-ils des instruments de marchandisation de la nature ? » in Halpern C., Lascoumes P., Le Galès (dir.), *L'instrumentalisation de l'action publique*, Paris, Presses de Science Po.
- Lascoumes P., Simard L., 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 1, p. 5-22.
- Laurans Y., Rankovic A., Billé R., Pirard R., Mermet L., 2013, « Use of ecosystem services economic valuation for decision making : questioning a literature blindspot », *Journal of Environmental Management*, vol. 119, p. 208-219.
- Lepart J., 2016, « L'intendance du territoire, un positionnement pragmatique et stratégique dans un contexte d'opportunité pour les CEN », Congrès des CEN, Sète.
- Lévesque B., 2015, « Social innovation in governance and public management systems : toward a new paradigm ? », in Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A. (dir.), *The International handbook on social innovation*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 25-39.
- Mathevet R., Bousquet F., Raymond C. M., 2018, « The concept of stewardship in science and conservation biology », *Biological Conservation*, vol. 217, p. 363-370.
- Millenium Ecosystems Assessment, 2005, *Ecosystems and Human Well-Being : Current State and Trends*, Washington, Island Press.
- Moulaert F., MacCallum D., Hillier J., 2013, « Social innovation : intuition, precept, concept, theory and practice », in Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A. (dir.), *The International handbook on social innovation*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 13-24.
- National Research Council, 2005, « Valuing ecosystem services : toward better environmental decision-making », Washington DC.
- North D. C., 2005, *Understanding the process of economic change*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- Nunes P., van den Bergh J., 2001, « Economic valuation of biodiversity : sense or nonsense ? », *Ecological Economics*, vol. 39, n° 2, p. 203-222.

- Ostrom E., 1990, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ostrom E., 2000, « Private and common property rights » in Bouckaert B., de Geest G. (dir.), *Encyclopedia of law and economics II, civil law and economics*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 332-379.
- Ostrom E., Gardner R., Walker J., 1994, *Rules, games, and common-pool resources*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Parance B., De Saint Victor J., 2014, *Repenser les biens communs*, Paris, CNRS éditions.
- Pesche D., Bidaud C., Méral P., Le Coq J.-F., Froger G., Hrabanski M., 2016, « Dynamique des dispositifs de paiements pour services environnementaux : les apports de l'analyse des politiques publiques », *Développement durable et territoires*, vol. 7, n° 1, <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11233>, consulté le 30/07/2018.
- Pirard R., 2012, « Market-based instruments for biodiversity and ecosystem services : a lexicon », *Environmental Science & Policy*, vol. 19, n° 20, p. 59-68.
- Plançon C., 2009, « Enjeu des droits fonciers dans la gestion des ressources naturelles », *Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement*, hors-série 6, <http://journals.openedition.org/vertigo/9040>, consulté le 30/07/2018.
- Prévost B., 2010, « Douglass North : hétérodoxie néo-institutionnelle et néo-libéralisme », *Revue de la régulation*, n° 7.
- Prévost B., 2016, « Institutional individualism and the pricing metric : epistemological arguments against neoliberal policies », *Geoforum*, vol. 69, p. 19-23.
- Racinska I., Barratt L., Marouli C., 2015, « LIFE and land stewardship. current status, challenges and opportunities. Report to the European Commission », Report to the European Commission.
- Radisson L., 2017, « Sites naturels de compensation : les opérateurs redoublent de prudence », *Environnement & Technique*, n° 371, p. 14-15.
- Sabaté X., Basora X., O'Neil C., Mitchell B., 2013, « Caring together for nature. Manual on land stewardship as a tool to promote social involvement with the natural environment in Europe », LandLife document, [http://www.cenlr.org/sites/www.cenlr.org/files//users/Nathalie%20Hiessler/landlife/documents/European\\_manual\\_LS.pdf](http://www.cenlr.org/sites/www.cenlr.org/files//users/Nathalie%20Hiessler/landlife/documents/European_manual_LS.pdf), consulté le 30/07/2018.
- Schlager E., Ostrom E., 1992, « Property-rights regimes and natural resources : a conceptual analysis », *Land economics*, vol. 68, n° 3, p. 249-62.
- Stiglitz J., 2010, *Freefall - America, free markets, and the sinking of the world economy*. New York, Norton & Company.
- TEEB, 2010, « TEEB ecological and economic foundations » Genève, International Environment House - TEEB.
- Thomas F., Boisvert V., 2015, *Le pouvoir de la biodiversité. Néolibéralisation de la nature dans les pays émergents*, Versailles, Quæ-IRD.
- Vivier N., 1998, *Propriété collective et identité communale. Les biens communaux en France, 1750-1914*, Paris, Publications de la Sorbonne.
- Wade R., 1987, « The management of common property resources : collective action as an alternative to privatization or state regulation », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 11, p. 95-106.

## NOTES

1. Les « cadres cognitifs » renvoient ici à la terminologie northienne et désignent les structures mentales qui président aux choix des individus dans un contexte institutionnel formel et informel donné : représentation de l'environnement, des risques et des incertitudes, des modalités légitimes de poursuite d'objectifs eux-mêmes légitimes, etc. (North, 2005 ; Prévost, 2016).
  2. Les « technologies de gouvernement » désignent dans des termes différents les instruments de l'action publique. Nous considérons à la suite de Lascoumes et Simard que l'approche par les instruments « *constitue un excellent traceur de changement au-delà du volontarisme des acteurs et des rhétoriques politiques* » (2011, p. 6).
  3. Notre échantillon rassemble dans une très grande majorité les directeurs et directrices des CEN (23 individus), mais également des présidents (2), dont le président de la Fédération des CEN, et un responsable scientifique (1).
  4. Le réseau des CEN désigne ici, et dans la suite du papier, l'ensemble des CEN.
  5. Vingt-sept CEN sont présents sur l'ensemble du territoire métropolitain (à l'exception de la Bretagne et de l'Île-de-France), auquel il convient d'ajouter le CEN de Nouvelle-Calédonie, et celui de La Réunion.
  6. Un site acquis par un CEN peut bénéficier d'une mesure réglementaire.
  7. Les CEN comptent 7 259 adhérents, 3 260 bénévoles et 959 salariés en 2017.
  8. LIFE, créé en 1992, est l'instrument financier de la Commission européenne dédié aux projets dans le domaine de l'environnement et du climat.
  9. Article L. 414-11 du Code de l'environnement.
  10. Par la suite désignée « loi Biodiversité ».
  11. [http://www.reseau-cen.org/sites/default/files/fichiers/charte\\_des\\_cen\\_tvalidee\\_agmars\\_2015.pdf](http://www.reseau-cen.org/sites/default/files/fichiers/charte_des_cen_tvalidee_agmars_2015.pdf).
  12. Plusieurs travaux montrent que ces ambiguïtés reposent souvent sur l'existence d'un champ lexical commun et sur une représentation variable de la notion d'intérêt général (Lévesque, 2015 ; van Dyck et van den Broeck, 2013).
  13. Le projet, financé par le fonds européen LIFE entre 2011 et 2014, était porté par une ONG catalane XCT (Xarxa de Custodia del Territori) et associait le CEN Languedoc-Roussillon et le CEN Midi-Pyrénées.
  14. Les communaux couvrent des superficies importantes, en moyenne 10 % de la superficie nationale, avec de grandes disparités selon les régions (Vivier, 1998).
  15. Les références présentes dans ce paragraphe ont été citées au cours de l'un des entretiens.
  16. [http://www.reseau-cen.org/sites/default/files/fichiers/la\\_vie\\_en\\_cen\\_ndeg3\\_livret\\_accueil.pdf](http://www.reseau-cen.org/sites/default/files/fichiers/la_vie_en_cen_ndeg3_livret_accueil.pdf). Cf. CCT15, p. 5.
- 

## RÉSUMÉS

Dans le but de contribuer aux réflexions en cours dans le champ des problématiques environnementales, nous nous intéressons aux représentations des acteurs de terrain quant aux nouvelles orientations de l'action publique en matière de gestion de la biodiversité. Dans un



contexte de débats sur la néolibéralisation de la nature, nous montrons que, pour les Conservatoires d'espaces naturels (CEN), les inquiétudes relatives à une dérive marchande des instruments de préservation de la biodiversité sont bien réelles. À travers la mise en œuvre et le développement d'une réflexion originale autour de la démarche d'intendance du territoire, nous cherchons à comprendre comment les CEN tentent de s'adapter aux transformations en cours, et de proposer des voies alternatives.

In order to contribute to the ongoing debates within the field of environmental issues, we study how the actors interpret the evolution of public action concerning biodiversity management. Regarding the abundantly debated neoliberalization of Nature we demonstrate that the fears associated with a potential commodification and with the tendencies to favor market-oriented strategies are actually serious for the French Conservatoires d'Espaces Naturels. Analyzing how they mobilize the concept of land stewardship, we try to understand how the CEN manage these changes and experiment some alternative paths for a comprehensive sustainable local development.

## INDEX

**Mots-clés** : biodiversité, néolibéralisme, intendance du territoire, conservatoire d'espaces naturels, innovation sociale

**Keywords** : biodiversity, neoliberalism, land stewardship, conservatoire d'espaces naturels, social innovation

## AUTEURS

### AUDREY RIVAUD

Audrey Rivaud est économiste, maîtresse de conférence à l'université Paul-Valéry Montpellier 3, UMR 5281 ART-Dev. Ses recherches portent principalement sur les problématiques environnementales et la gestion de ressources communes. [audrey.rivaud@univ-montp3.fr](mailto:audrey.rivaud@univ-montp3.fr)

### BENOÎT PRÉVOST

Benoît Prévost est économiste, maître de conférences HDR à l'université Paul-Valéry Montpellier 3, UMR 5281 ART-Dev. Ses recherches portent sur la philosophie et l'économie politique du développement. [benoit.prevast@univ-montp3.fr](mailto:benoit.prevast@univ-montp3.fr)