

Communs et limites planétaires

- 1) **Les communs planétaires**
- 2) **Les limites planétaires**
- 3) **L'absence de reconnaissance des limites planétaires comme normes protectrices des communs planétaires**
- 4) **Les solutions pour assurer la protection des communs planétaires par le respect des limites planétaires**

Par Mariane Viel¹

1) Les communs planétaires

Les biens communs (*common-pool resources*, CPR) peuvent être définis comme des « biens d'usage collectif et partagé et ne relevant pas d'une propriété individuelle exclusive »².

Le terme de « communs » lui est préféré par certains auteurs qui critiquent la connotation utilitariste du mot « bien »³.

Ce concept a été popularisé en Europe après l'attribution du prix Nobel d'Economie à l'américaine Elinor OSTROMEN en 2009. Cette économiste a traité de la gouvernance des ressources naturelles en tant que communs en s'opposant à la théorie de la « tragédie des communs » selon laquelle le libre accès aux ressources naturelles ne peut aboutir qu'à leur surexploitation et peut conduire à leur épuisement. En d'autres termes, les communs impliquent que leurs utilisateurs sont « codécideurs du mode de production et de gestion de ceux-ci », et que leur objectif est la « soutenabilité écologique, sociale et économique »⁴.

Les communs existent toutefois depuis fort longtemps, et apparaissent même comme « probablement le rapport le plus ancestral de la propriété que connaisse l'humanité »⁵. En effet, comme l'explique cet économiste, le concept vient de la *res communis* du droit romain (chose qui appartient à tout le monde), qui impliquait la propriété partagée de certains lieux (pâturages, chemins, forêts...).

Dans la définition actuelle, les communs peuvent être des biens ou ressources tangibles, tels que les pâturages ou les bois, ou virtuels, tels que les logiciels libres. On distingue également les communs locaux, comme par exemple l'eau et les forêts, et les communs planétaires (*global commons*), qui ne relèvent pas de la seule souveraineté d'un Etat. Les communs planétaires peuvent être plus précisément définis comme des « zones naturelles sur lesquelles aucun Etat

¹ Juriste spécialisée en droit public des affaires.

² Géraldine PFLIEGER, *Délimiter les biens communs planétaires. Une analyse historique de la spatialité et de la territorialité des océans, des fonds marins et de l'Antarctique*, en ligne <<http://ceriscope.sciences-po.fr>>.

³ Valérie CABANES, *Un nouveau droit pour la terre – Pour en finir avec l'écocide*, Editions du Seuil, 2016, p. 276.

⁴ Tine DE MOOR, « Eclaircissement conceptuel, in Biens communs, comment (co)gérer ce qui est à tous ? », Actes du Colloque du 9 mars 2012 à Bruxelles, Etopia, GEF, Oikos, 2012, p. 7.

⁵ Interview de Gaël GIRAUD, « Les communs, un concept-clé pour l'avenir du développement », 25 octobre 2016, en ligne <<https://ideas4development.org/communs-developpement/>>.

ne possède de droits exclusifs (l'espace, l'atmosphère terrestre) ou de propriété légale en raison de leur nature ou d'un accord international » (l'Antarctique par exemple)⁶.

Les communs sont non-exclusifs : ils se caractérisent le plus souvent par leur libre accès, qui peut être gratuit. Ils impliquent une relation de rivalité : « la consommation d'une unité de ces biens par un membre du groupe supprimera ou réduira la disponibilité de ce bien pour les autres »⁷.

Ces caractéristiques les distinguent des biens publics, non rivaux ni exclusifs, ainsi que des biens privés qui sont rivaux et exclusifs, et des biens de club, exclusifs mais non rivaux au sein du club.

La définition des communs se heurte à la difficulté de leur délimitation, car cette délimitation soulève d'emblée des questions de souveraineté. Pour les délimiter, on distingue la spatialité et la territorialité des communs : la territorialité détermine un « périmètre de régulation politique d'un domaine de ressource, soumis aux règles et à la gouvernance d'une ou de plusieurs instances ; la spatialité des communs est déterminée par leur matérialité et leurs limites géographiques physiques⁸.

Les communs planétaires sont tributaires de mécanismes de régulation qui permettent la vie sur terre : pour préserver un écosystème sûr, des scientifiques ont défini des limites à ne pas franchir pour préserver la stabilité de la planète : ce sont les « limites planétaires ».

2) Les limites planétaires

Développé par le Suédois Johan ROCKSTRÖM, le concept des dix limites planétaires définit un « terrain de jeu planétaire » (« safe operating space ») au-delà duquel l'humanité est menacée ; il repose sur des seuils quantitatifs limites (« tipping points ») pour la stabilité de la planète dans dix domaines clés de dimension « systémique ».

Le concept des limites planétaires est apparu en 2009 : une équipe internationale de vingt-six chercheurs, dont Johan ROCKSTRÖM, identifient alors les neuf seuils quantitatifs limites suivants :

- 1 - le changement climatique
- 2 - le taux de diminution de la biodiversité
- 3 - l'interférence humaine avec les cycles azote / phosphore
- 4 - la diminution de la couche d'ozone
- 5 - l'acidification des océans
- 6 - la consommation mondiale d'eau douce
- 7 - les changements d'exploitation des sols
- 8 - la pollution chimique

⁶ End Ecocide on Earth, *Plaidoyer sur le crime d'écocide*, p. 1, en ligne <<https://www.endecocide.org/wp-content/uploads/2017/02/Plaidoyer-Crime-décocide-.pdf>>.

⁷ Oran R. YOUNG, « Gérer les biens communs planétaires – Réflexions sur un changement d'échelle », *In Critique internationale*, vol. 9. 2000, Politiques de la biosphère, p. 148.

⁸ Géraldine PFLIEGER, *Délimiter les biens communs planétaire*, *op cit.* note de bas de page n°2.

9 - la pollution atmosphérique par les aérosols

Parmi ces neuf limites, sept se voient définir des valeurs limites ; pour les autres (pollution chimique et concentration des aérosols atmosphériques), les valeurs limites ne peuvent encore être définies faute de données.

Parmi les limites dont les valeurs sont définies, les seuils sont déjà dépassés pour trois d'entre elles en 2009 : les chercheurs de l'équipe de J. ROCKSTRÖM constatent ainsi un changement climatique, une érosion de la biodiversité et une perturbation des cycles biochimiques de l'azote au-delà des seuils qu'ils ont définis.

En 2015, l'équipe de Will STEFFEN révisé les conclusions émises en 2009 : l'équipe constate que désormais, quatre limites sont dépassées : le changement climatique, la perte de l'intégrité de la biosphère, le changement d'usage des sols et la modification des cycles biogéochimiques (phosphore et azote).

L'équipe de recherche ajoute en outre une dixième limite planétaire, relative à la diffusion « d'entités nouvelles » dans l'environnement (molécules de synthèse, nanoparticules, ...) ; cette dixième limite comprend notamment des substances commercialisées ayant des impacts méconnus sur l'environnement et le vivant, et des interactions encore non connues. Par conséquent, aucune valeur seuil ne peut encore être définie pour cette limite.

Si toutes les limites planétaires doivent être préservées, certaines d'entre elles font l'objet d'une attention particulière : c'est le cas du changement climatique et de l'érosion de la biodiversité qui comportent un risque de changement d'état du système terrestre. Cependant, toutes les limites doivent faire l'objet d'une attention particulière, d'autant plus que leur interaction est importante ; de plus, l'absence de franchissement des seuils n'exclut pas les conséquences persistantes des effets de l'activité humaine, du fait de l'inertie des systèmes naturels.

3) L'absence de reconnaissance des limites planétaires comme normes protectrices des communs planétaires

Les communs planétaires sont par nature non exclusifs et rivaux : cela implique qu'à défaut d'encadrement de leur utilisation, ils risquent d'être surexploités et épuisés. Les limites planétaires apparaissent comme un cadre efficace pour éviter ce risque. Or, ces limites, définies à partir de données scientifiques, ne sont pas érigées en règles de droit et le dépassement des valeurs seuils ne peut, de ce fait, pas être sanctionné.

La mise en place de cadres normatifs nationaux ne saurait être suffisante pour assurer cette protection, du fait des limites géographiques de la souveraineté étatique qui sont par nature incompatibles avec le caractère planétaire de l'écosystème à protéger.

Pour le moment, les règles internationales sont elles-mêmes d'une efficacité limitée, faute d'adhésion de l'ensemble des Etats du monde.

En effet, si les limites planétaires ont retenu l'attention de l'Organisation des Nations Unies, l'idée de leur normalisation n'est pas à l'ordre du jour. Le Secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-moon évoque pour la première fois les limites planétaires dans son discours devant l'Assemblée générale le 20 septembre 2011. Par la suite, il demande au Réseau pour des solutions pour le développement durable de mobiliser des chercheurs et représentants de la société civile et du secteur privé pour travailler sur le thème « Macroéconomie, dynamique des populations, et limites planétaires ».

Lors d'une autre session de l'Assemblée générale en mars 2012, Ban Ki-moon évoque le respect de « limites planétaires ». Le concept apparaît ensuite dans la première version des conclusions de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de Rio de Janeiro de juin 2012, mais il disparaît dans les versions ultérieures. Certains Etats en développement craignent en effet qu'il nuise à la lutte contre la pauvreté et au développement économique.

Sans être nommé, le concept inspire toutefois très clairement le mécanisme d'évaluation des objectifs de développement durable, qui met en œuvre des indicateurs : ainsi, la théorie des limites planétaires sous-tend la définition des indicateurs d'évaluation des objectifs fixés au sommet sur le développement durable du 25 septembre 2015.

Cette absence de reconnaissance officielle du concept et d'érection en normes juridiques mondiales des limites planétaires tient au fait que ces limites sont perçues comme une menace pour les intérêts politiques, financiers et économiques protégés par les Etats souverains. En effet, derrière les limites planétaires et leur érection au rang de normes, se dessine la nécessité d'une gouvernance mondiale que les Etats ne sont pas prêts à accepter car elle serait beaucoup plus contraignante que celle mise en place aujourd'hui ; comme l'explique Valérie Cabanes, il est nécessaire que les limites planétaires soient érigées en normes « juridiques universelles », « que le corps politique ne peut pas négocier, qui ne puissent pas faire l'objet d'une adhésion laissée à la discrétion des Etats et qui ne seraient pas assujetties à une justice aux prises avec le principe de souveraineté nationale »⁹.

Afin d'assurer une protection des communs planétaires par le respect des limites planétaires, il est donc nécessaire de mettre en place une gouvernance indépendante des intérêts particuliers de personnes publiques ou privées.

4) Les solutions pour assurer la protection des communs planétaires par le respect des limites planétaires

Les solutions de gestion de biens échappant à la propriété des Etats proposées jusqu'ici apportent des pistes de réflexion pour comprendre ce qui pourrait être mis en place pour protéger efficacement l'écosystème planétaire.

A ce titre, la gestion des mers est un exemple intéressant : les données scientifiques montrent le rôle prépondérant des mers dans la protection de l'écosystème planétaire. Or, les mers sont aussi des lieux stratégiques et de grands réservoirs de ressources que les personnes publiques

⁹ Un nouveau droit pour la terre, *op. cit.* note de bas de page n°3, respect. p. 272 et p. 268.

et privées exploitent, et la gestion des mers est historiquement abordée sous l'angle des droits d'exploitation de ces ressources.

Les eaux proches des côtes relèvent de la propriété des Etats (sur une distance de 12 mn des côtes) et au-delà, les Etats disposent d'un droit d'usage exclusif sur les ressources des zones économiques exclusives (ZEE) sur 200 mn, voire 350 mn dans certains cas. Au-delà des ZEE, le principe est le libre accès aux ressources. Devant l'inégalité des moyens techniques des Etats, le droit international a tenté de mettre en place des régimes juridiques permettant aux pays les moins développés d'avoir, eux aussi, accès aux ressources ; ainsi, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982 permet aux Etats et aux entreprises privées de prélever des ressources minérales sur l'autorisation d'une organisation internationale, l'Autorité internationale des fonds marins et pour plus d'équité, prévoit que *The Enterprise*, une organisation internationale, puisse prélever des ressources en même quantité au bénéfice des pays en voie de développement. Cette organisation n'a jamais été mise en place, faute de ratification par certains pays industrialisés.

Devant le danger que fait peser sur l'écosystème planétaire la libre exploitation des mers dans le contexte actuel, des accords ont finalement été passés pour limiter la pêche d'espèces migratoires ; ainsi, l'accord de 1995 relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants, entré en vigueur en 2001, prévoit une gestion de la pêche par des organisations régionales, dont le champ de compétence s'étend au périmètre de la ressource migratoire. Cependant, faute de gouvernance, la surexploitation de la haute mer se poursuit.

L'exemple de la gestion des mers met l'accent sur l'exigence d'une gouvernance pour assurer le respect de limites d'exploitation qui sont encore très lointaines des limites planétaires. Par ailleurs, lorsqu'elle est mise en place pour protéger les ressources, une gouvernance peut être plus ou moins efficace, comme le montre l'exemple de l'Antarctique.

S'il a fait l'objet de revendications territoriales, ce continent n'est aujourd'hui soumis à la souveraineté d'aucun Etat. Le traité de l'Antarctique de 1959 stipule que son usage est exclusivement dédié à la paix et à la science ; depuis le protocole de 1991 relatif à la protection de l'environnement en Antarctique (protocole de Madrid), l'Antarctique dispose du statut de réserve naturelle mondiale. La Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique de 1980 vise à restreindre l'usage de l'océan Antarctique afin d'en protéger les ressources.

La gouvernance mise en place pour l'Antarctique est une gouvernance restreinte, regroupant les Etats revendiquant une souveraineté sur ce continent, ainsi que des Etats y disposant de bases et ou y menant régulièrement des activités scientifiques. Cette forme de gouvernance rapproche davantage l'Antarctique des biens de club que des biens communs. Sous la pression du mouvement des non-alignés, le cercle des entités contrôlant les activités scientifiques de ce continent s'est élargi à de nouveaux pays et à des agences des Nations Unies. Cependant, des Etats ont parallèlement demandé à plusieurs reprises la reconnaissance d'un statut de ZEE aux portions d'océan attenantes aux territoires sur lesquels ils revendiquent la souveraineté.

L'exemple de la gestion de l'Antarctique, comme celui de la gestion des mers, est révélateur de la difficulté de mettre en place une gouvernance des communs sans dépasser le cadre « traditionnel » des souverainetés étatiques. En effet, il est aujourd'hui nécessaire d'établir un

autre cadre de gestion des communs affranchi des intérêts limités que défendent les Etats souverains, et basé sur les limites planétaires fondées sur des données strictement scientifiques.

Ainsi, mettre en place une gouvernance des communs par une autorité internationale indépendante des Etats élue par les citoyens de tous les pays permettrait de protéger efficacement les communs planétaires. Cette autorité assurerait une gestion protectrice des communs fondée sur le principe du non-dépassement des limites planétaires : l'exploitation des communs serait limitée, par un système de quotas par exemple, un système de contrôle très poussé serait mis en place avec des sanctions proportionnées allant jusqu'à l'interdiction temporaire d'exploiter.