

Une boîte à outils pour la protection et la gestion des espaces littoraux

Il est habituel d'opposer deux stratégies possibles pour la préservation des espaces naturels : soit l'édition de règlements, de servitudes environnementales, soit l'acquisition des espaces à protéger et leur gestion par la collectivité publique. L'auteur y ajoute un troisième terme : la négociation de conventions entre les propriétaires.

L'article qui était illustré par ce dessin « Private nature preserves : freelance conservationist » précisait qu'environ 15 % de la protection active de l'environnement dans le monde est réalisée par des propriétaires privés. La propriété privée constitue en effet l'un des éléments fondamentaux sur lequel il conviendra de s'appuyer dans l'avenir si l'on veut passer des vœux pieux à l'efficacité et renforcer du même coup la crédibilité de la réglementation

Le Conservatoire du littoral : une vieille connaissance

Amené dès 1979 à collaborer avec le Conservatoire - successivement avec Pierre Raynaud, Patrice Becquet et bien sûr Dominique Legrain -, j'ai rédigé un certain nombre de documents, (dont le rapport de 1981 sur l'utilisation potentielle des servitudes conventionnelles) et organisé deux colloques internationaux (Rochefort en 1989 et 1990,) en liaison avec les conservatoires d'espaces étrangers et les RIENA. J'ai également participé à deux congrès du *Land Trust Alliance* (fédération des Conservatoires d'espaces aux Etats-Unis) qui ont réuni environ un millier de personnes, et à deux conférences du *National Trust* en Grande-Bretagne en compagnie de Patrice Becquet.

Or après plus d'un quart de siècle de fonctionnement, les succès incontestés du Conservatoire ne doivent pas obscurcir son devenir ni occulter ses faiblesses. Il s'agit donc là d'une critique admirative, (« *qui bene amat, bene castigat* ») n'engageant que l'auteur et éventuellement l'association qu'il anime. C'est dans notre société une position appréciable et assez rare habitués que nous sommes au maniement de la langue de bois, aux bons sentiments, au politiquement correct et



© THE ECONOMIST

Caricature publiée dans *The Economist* du 23 août 2001 : le globe terrestre et ses richesses environnementales sont soutenus par un « propriétaire inconnu », promu héros de la défense de la nature ... et faisant référence « au soldat inconnu », tandis qu'un « Ranger », symbole du rôle de la puissance publique, manifeste perplexité et impuissance

à la célébration révérencieuse et craintive de la puissance publique.

La maîtrise foncière : une boîte à outils primitive

Pour ce qui est de la situation actuelle, la boîte à outils des pouvoirs publics est limitée à deux instruments : d'une part la réglementation, (les innombrables règlements d'urbanisme et de protection de l'environnement) puis la loi Littoral de 1986, d'autre part l'acquisition en toute propriété par le Conservatoire du littoral créé précisément pour pallier sans l'avouer l'inefficacité de la réglementation, c'est-à-dire l'impuissance de l'État clairement mise en évidence par le remarquable rapport de Catherine Bersani¹.

Cette réglementation classique s'appuie, beaucoup de gens l'ignorent, sur l'ordonnance (juin 1943)

du Gouvernement de Vichy (à l'époque du « retour à la terre »), qui posait le principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme. Cela signifie que l'on a introduit une inégalité fondamentale de traitement entre les propriétaires fonciers qui a conduit souvent à l'inefficacité et parfois à la corruption.² Le constat de cette carence a conduit à la création du Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres en 1975 à partir d'une idée de bon sens, qui avait été d'ailleurs développée par le National Trust britannique dès 1898 : « Si un espace a une valeur sociale et environnementale, il convient de l'acheter. » La réussite du National Trust a suscité depuis 1960 la multi-

1. « Rapport sur les conditions d'application de la loi littoral » CGPC juillet 2000

2. Or la loi Littoral ne semble pas vraiment avoir

résolu le problème et, à lire le rapport de Catherine Bersani, il est même probable qu'elle l'a aggravé.

plication des land trusts, notamment dans les pays anglo-saxons. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis on compte à l'heure actuelle plus de 1.200 conservatoires, qui pour l'essentiel, sont privés et associatifs, et quelques-uns publics, dont le California Coastal Conservancy³ (beaucoup plus important que le Conservatoire du littoral). Parmi ces land trusts, plus d'une centaine protègent le littoral.

Il est quand même curieux que l'on cherche à acheter des espaces le moins cher possible tout en déclarant qu'ils ont une grande valeur

Ainsi on peut proposer un nouveau théorème: « l'efficacité de la réglementation classique⁴, à savoir le zonage écologique⁵ sans indemnisation et/ou contractualisation, est inversement proportionnelle à sa nécessité ». David Cohen disait il y a fort longtemps : « Le zonage est la meilleure façon d'aboutir à ce que l'on ne veut pas faire. ⁶ Or sur le littoral, tous les conflits sont exacerbés, donc, si le zonage est souvent inefficace en général, sur le littoral, il est particulièrement inefficace. La réglementation permet tout au plus de retarder la destruction environnementale, c'est un filet à mailles fines qui arrête les petits poissons mais les requins, au sens figuré, les contourne⁷ ».

Le Conservatoire ne répond pas

totallement aux nécessités du moment. C'est un organisme public soumis en dernière analyse aux décisions des élus, dont la théorie des choix publics nous apprend les véritables motivations : souci légitime de réélection et soumission aux groupes de pression. Le recours à la contrainte par la menace de l'expropriation certes permet l'acquisition d'espaces à des prix moindres que le marché mais suscite aussi la méfiance et la non-collaboration des propriétaires privés ou institutionnels⁸. Il est quand même curieux que l'on cherche à acheter des espaces le moins cher possible tout en déclarant qu'ils ont une grande valeur. En fait, si la protection du littoral n'a pas de prix, elle a un coût, et il serait bon de montrer la rareté par le prix, et non le contraire.

Le Conservatoire, de par sa mission, ne gère pas les espaces acquis mais les confie à des collectivités locales qui, elles-mêmes, ne savent pas trop comment faire et en confie la tâche à des associations à l'avenir et à l'efficacité incertains. On se passe le mistigri ! Ceci aboutit à une baisse du niveau des responsabilités du propriétaire, le Conservatoire, et accroît inévitablement les coûts de gestion. En effet on n'a jamais vu un organisme public gérer quelque chose à moindre coût qu'un propriétaire privé⁹. On peut se demander si, au cas où il suivrait les recommandations du rapport Le Pensec,¹⁰ l'efficacité du Conservatoire ne connaîtrait l'inévitable entropie bureaucratique à laquelle il a largement échappé à ce jour¹¹.

Que faire ?

Enfin, parlons de la gamme d'outils de maîtrise foncière que l'on peut proposer. A situation complexe doit correspondre une diversité et une multiplicité des solutions et d'outils. Or la gestion du littoral est extrêmement complexe et ni la réglementation, ni l'appropriation publique par le Conservatoire du Littoral sont loin de couvrir le champ du possible.

Les droits (au pluriel) de propriété recouvrent une réalité très complexe qui n'a cessé d'évoluer depuis l'origine de l'humanité ou plus exactement depuis l'invention de l'agriculture. Certes la propriété n'a jamais eu le caractère absolu affiché par l'article 544 du Code civil et l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, Pour autant *Usus, abusus et fructus*

sont en permanence mis en pièces par les lois et les règlements, au point que l'on peut parler à partir d'un certain niveau de contraintes d'« expropriation réglementaire »¹². En fait, ce qui existe, ce sont des droits de propriété dont la combinaison très diverse peut donner plus ou moins de maîtrise à une personne physique ou morale. En ce sens, la conception des droits de propriété par la *Common Law* est beaucoup plus flexible et beaucoup plus riche que la position doctrinaire du Code civil, qui a d'ailleurs été élaborée pour des raisons bien précises : il s'agissait d'éviter que les biens nationaux ne soient repris par leurs propriétaires antérieurs et permettre l'utilisation rationnelle des ressources.

Par ailleurs, l'opposition traditionnelle : propriété publique/propriété privée s'estompe. Il apparaît également une forme de propriété que l'on appelle la propriété en commun, qui fait l'objet de développements absolument passionnants à l'étranger¹³, à peine ébauchés en France par ce qu'on appelle la gestion patrimoniale.

En fin de compte, l'intensité des droits de propriété peut se mesurer à la possibilité d'exclure les personnes sans titre de l'utilisation d'une ressource et à la possibilité d'aliéner cette ressource. Il est évident que la propriété publique, dans une certaine mesure, peut exclure mais ne peut pas aliéner, donc, bloque le marché foncier d'une façon définitive.

Il existe toute une gamme d'outils qui, entre la propriété publique et la réglementation, peuvent aussi bien, sinon mieux, maîtriser, répondre aux objectifs que l'on se propose, c'est-à-dire protéger et gérer. La propriété publique d'espaces n'a rarement, sinon jamais fait la preuve de son efficacité. Les pays du socialisme réel avait précisément supprimé la propriété privée au profit de propriété publique : le résultat a été une immense crise environnementale comme une cerise sur le gâteau de la misère économique et de la négation de la liberté.

Les Etats-Unis sont, après ces pays socialistes qui ont sombré, probablement le plus grand pays socialiste qui existe puisque, on l'ignore généralement, près de la moitié du territoire appartient aux différents gouvernements. Le problème de la gestion de ces immenses espaces est à l'ordre du jour, car elle s'avère très difficile et n'est pas satisfaisante. Certes on

3. Cf « Le Conservatoire du Littoral Californien » par M. Falque, CELRL oct. 1990 34 p. et annexes
4. Le « Command and Control » qui fait désormais l'objet d'une critique unanime et bipartite aux Etats Unis

5. Cf « Le zonage écologique » et plus particulièrement la contribution de M. Pâques « Propriété et zonage écologique, compensation et indemnisation » CEDRE, actes du colloque de Gembloux, Bruylant, 2002, 302 p.

6. « Zoning this far seems to be generally a tool whereby things are achieved despite the fact that zoning laws were created to prevent these undesirable things from happening » David Cohen, cité in « Zonage et environnement : les leçons de l'échec américains » par M. Falque, Earth Law Journal 1975 pp.197-220

7. Cf l'excellent « Roman des Hauts de St Jean » d'Y. Courrière, Fayard, 1974, 426 p.

8. La procédure d'expropriation « à la française » est de plus en plus contestée devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme ». Lestrop faibles valeurs foncières mises systématiquement en avant

par l'administration des domaines sont régulièrement écartées comme cela a été le cas dans la récente décision de la Cour d'Appel de Montpellier (18 janvier 2005) relativement à l'expropriation des Salins d'Hyères.

9. cf « Projet de conservatoire des petites îles de Bretagne » par Falque et Lescault, Conseil Régional de Bretagne, 1995, 55 p. et annexes

10. Si le diagnostic est juste les solutions sont affligeantes et peuvent être résumées à « plus d'argent public, plus de pouvoir réglementaire, plus de fonctionnaires »

11. Resté maigre, on peut souhaiter qu'il le reste, car seuls les gens maigres ont faim de faire quelque chose !

12. Ce que les juristes américains nomme « taking » c'est à dire qu'à partir d'un certain niveau de contraintes l'essentiel des droits attachés à la propriété sont transféré de facto à la puissance publique

13. Cf « Governing the Commons, the Evolution of Institutions for Collective Action » par E. Ostrom, Cambridge University Press, 1990, 280 p.

peut noter des points extrêmement intéressants dans la gestion publique, mais dans l'ensemble ni l'environnement ni l'économie n'y trouvent leur compte. Le Conservatoire du littoral devrait donc limiter ses acquisitions foncières en toute propriété car la propriété publique n'est pas forcément la meilleure façon de conjuguer protection, gestion et emploi des deniers publics..

Il existe d'autres outils comme la fiscalité foncière et successorale. Ainsi on n'a pas créé un conservatoire des monuments historiques, on a simplement dit aux propriétaires qu'ils ne paieraient pas de droits de succession, qu'ils déduiraient les réparations de leurs impôts sur le revenu à condition qu'ils ouvrent, certes sous certaines conditions, leurs espaces, leurs châteaux, leurs domaines, leurs parcs, au public. Après tout puisque cela fonctionne bien, pourquoi ne pas étendre ce type de solution aux espaces littoraux, avec des conventions de gestion à long terme ?

Qu'en est-il des servitudes conventionnelles ¹⁴ ? Le rapport¹⁵ que j'ai rédigé en 1980, à la demande de Pierre Raynaud mettait en évidence que leur utilisation était non seulement juridiquement possible mais financièrement avantageuse. Or, on n'a pratiquement jamais rien fait et l'on a toujours dit : « C'est impossible. » Je m'inscris totalement en faux contre cette position qui relève du dicton « Quand on veut noyer son chien on dit qu'il a la rage » ! Aussi, dans la mesure où, en Grande-Bretagne, par exemple, le *National Trust* maîtrise environ 15 % de son espace sous servitude conventionnelle et que, aux Etats-Unis, des millions d'hectares sont sous servitude conventionnelle, pourquoi cela s'avérerait impossible en France ? C'est un problème culturel, c'est-à-dire que les pouvoirs publics ne veulent ni ne savent négocier même s'il est vrai que c'est plus compliqué qu'une réglementation.

Pour ce qui est de la création de conservatoires spécialisés pour la chasse et la pêche, il existe en France la Fondation pour la faune sauvage, ou une structure qui est extrêmement importante aux États-Unis et au Canada : *Ducks Unlimited*, qui achète sur une grande échelle des zones humides le long du littoral atlantique pour perpétuer la migration des oies et des canards.

Concernant la propriété commune, coutumière ou légale, il existe une quasi propriété, une



© XAVIER TESTELIN

zone grise que sont les cabanons du Languedoc et des Calanques marseillaises ou les caravaniers de la Côte Atlantique...et bien entendu les paillotes corses. On peut ne pas être d'accord mais comme personne ne résout véritablement le problème ni dans un sens ni dans un autre, peut-être vaudrait-il mieux s'en accommoder ¹⁶.

Prenons un autre exemple : le domaine Keremma, propriété gérée en commun depuis plus de 150 ans par les nombreux descendants de son créateur Louis Rousseau (utopiste proche de Fourier) pour lequel on pourrait d'ailleurs avancer que l'intervention du Conservatoire du Littoral sur une partie du domaine a été justifiée partiellement par l'incapacité de l'État à faire respecter les droits de propriété¹⁷.

Le parc ornithologique de Marquenterre en Baie de Somme géré par la famille Jeanson depuis une trentaine d'années relève de la même logique à savoir une gestion durable qui doit tout à leurs propriétaires. On pourrait aussi citer les Salins du Midi, propriétaire de milliers d'hectares dont la gestion est une des clés de l'équilibre écologique de la Camargue depuis un siècle et demi.

On peut citer également l'exemple des villages de pêcheurs

japonais qui gèrent à la fois l'espace terrestre et l'espace marin. Ce système de propriété et de gestion en commun permet d'exclure le « voyageur clandestin » et donne aux ayants droit des possibilités claires d'utilisation des ressources à long terme.

Pourquoi ne pas favoriser l'adaptation des mesures agro-environnementales (contrats territoriaux d'exploitation) à la zone littorale ? On peut aussi lier le littoral terrestre et le littoral marin en propriété commune. A l'heure actuelle, un des gros problèmes est que le domaine public maritime est une propriété collective (et non commune), c'est-à-dire où dans les faits l'exclusion est soumise à l'arbitraire de la puissance publique et où trop souvent tout le monde fait n'importe quoi parce que l'État n'a pas le courage de faire respecter ses droits. A ce titre, le rapport déjà cité du Conseil général des Ponts et Chaussées sur les turpitudes de l'administration est accablant. ¹⁸

Concernant les zones humides, il faut être conscient que leur destruction est financée par des primes versées aux agriculteurs pour la mise en culture de ces espaces¹⁹. Donc ce qu'il faut détruire, ce sont les subventions. Or, qui se tient derrière les subventions ? Ce sont les hommes politiques et l'administra-

“ Gérer à la fois l'espace terrestre et l'espace marin ”
Rochefort, Charentes-Maritimes (17)

On n'a pas créé un conservatoire des monuments historiques, on a simplement dit aux propriétaires qu'ils déduiraient les réparations de leurs impôts à condition qu'ils ouvrent leurs châteaux au public

14. Il s'agit d'acheter les seuls droits qui concerne la protection de l'environnement, les propriétaires successifs conservant tous les autres droits. Moins coûteuses que l'achat en toute propriété ces servitudes conventionnelles de droit réel peuvent aider à résoudre le difficile problème de la gestion

15. « Les servitudes conventionnelles : un outil de maîtrise foncière et de gestion des espaces litto-

raux » 58 p. et annexes

16. La toute récente destruction des cabanons de Bauduc en Camargue concernait le domaine public maritime. Il en va autrement pour des constructions érigées sur des terrains privés.

17. L'« Enduro du Touquet » autorisé depuis 15 ans par le préfet en totale violation de toutes les réglementations semble enfin devoir être interdit !



L'acquisition publique ne peut constituer que la solution ultime, lorsque toutes les autres solutions s'avèrent inadaptées
Gassin, Var (83)

tion qui en retirent des avantages électoraux et financiers.

En définitive, ce qui est important, c'est de définir d'abord des objectifs et de rechercher, voire d'inventer, les outils les mieux adaptés. En ce sens la mise en œuvre du programme Natura 2000 connaît une évolution remarquable : après avoir tenté pendant une décennie de passer en force par la seule voie réglementaire la France vient enfin de décider de recourir à la contractualisation avec les propriétaires promus au rang de partenaires et non d'adversaires.²⁰

L'acquisition publique ne peut constituer que la solution ultime, lorsque toutes les autres solutions s'avèrent inadaptées.

Le Conservatoire doit garder sa capacité d'acquisition quitte à renoncer à son privilège d'expropriation mais aussi et surtout servir de promoteur d'idées afin d'inventer d'autres outils. Les propriétaires privés doivent être encouragés à devenir des partenaires actifs et à créer eux-mêmes des conservatoires. Pourquoi pas ? Il n'y a rien de tel que la concurrence. Et le principe

de subsidiarité, là comme ailleurs, doit être appliqué.

L'extension du Conservatoire du littoral à l'ensemble du Bassin méditerranéen via le programme « Registre vert » mérite réflexion et adaptation aux conditions juridiques et sociales locales. Il suffit d'aller dans les pays du sud de la Méditerranée pour voir ce qu'on a légué : les directions départementales de l'équipement (DDE), les directions départementales de l'agriculture (DDA), le tribunal administratif, le Conseil d'État et la planification. C'est émouvant mais quel est le rapport qualité/prix ? Est-ce bien raisonnable ? Soyons attentifs à ne pas inciter à introduire des institutions dont la gestion ne correspondrait ni à leurs besoins ni à leurs moyens !

L'appropriation publique ne saurait être une fin en soi ; elle ne

fonde sa légitimité qu'au regard de l'efficacité des objectifs poursuivis et de son efficacité. Elle porte inévitablement en elle les germes de la bureaucratie, de l'inefficacité voire de la tyrannie et si le Conservatoire du Littoral a échappé pour l'essentiel à ces dérives l'expérience nous conseille la vigilance.

Les propriétaires privés, plus que les fonctionnaires, ont un intérêt direct et fondamental à protéger leur patrimoine. Il est du devoir de la puissance publique

d'encourager cet instinct de conservation et de faire en sorte que les préoccupations environnementales soient prises en compte notamment en éliminant toutes les dispositions légales, réglementaires et fiscales qui contribuent directement ou indirectement à la destruction environnementale.

L'exemple de l'Operation « Neptune » du National Trust met en évidence que de puissantes fondations privées réussissent mieux que la puissance publique mais comme le notait justement Tocqueville « Lorsque se produit une innovation importante, c'est en France le fait du Roi ²¹, en Angleterre d'un grand seigneur, aux Etats unis d'une association » Rien n'interdit de rêver qu'à l'avenir la puissance publique ne monopolisera plus le bien public et que le mécénat privé se substituera à subvention publique ²². ■

Servitude contractuelle environnementale

« Dans le cadre du projet de loi d'orientation agricole, le ministère de l'écologie et du développement durable propose la création d'une " servitude contractuelle environnementale " qui peut être établie au profit d'une personne morale de droit public ou au profit d'une association agréée pour la protection de l'environnement. La désignation d'un fond dominant n'est plus nécessaire et en cas de bail rural l'accord du preneur est obligatoire. La raison de cette avancée législative est motivée par l'impossibilité d'obliger les propriétaires à gérer leurs espaces à partir de la seule réglementation et par le souci de donner à la puissance publique et plus particulièrement au Conservatoire du Littoral un nouvel outil plus efficace et moins coûteux que l'acquisition en toute propriété. Comme pour la protection des monuments historiques, la fiscalité foncière et successorale serait aménagée.

Quel que soit le sort de cette proposition, il est clair que la voie est ouverte pour une profonde réforme de la gouvernance environnementale et que le concept de servitude environnementale s'affranchit enfin de la tutelle de la servitude d'urbanisme »

18. Dans les années 70 le rapport Lamoureux avait déjà dénoncé la corruption en matière de concessions d'endiguement sur le littoral varois
19. Ayant été amené à participer en 1994 à l'expertise demandée par le ministre de l'environnement concernant l'opportunité du maintien du label « Parc naturel régional » pour le Marais poitevin ma mission fut brutalement interrompue lorsque j'ai avancé modestement que la façon la plus simple, la plus efficace et la plus économe des deniers publics consistait à arrêter de subventionner les travaux de drainage, l'irrigation, les produits céréaliers...L'affaire de la protection des marais nourrit maintenant un contentieux avec

la Commission européenne.

20. Le rapport du sénateur Legras (2004) inspire un projet de loi en cours de discussion (février 2005)

21. Entendez la puissance publique

22. Le projet « Littoral vivant » a précisément pour objet de compléter l'action du Conservatoire du littoral en fédérant les propriétaires désireux de protéger leur environnement. On ne peut que conseiller la consultation de « Europe's Natural and Cultural Heritage, the European Estate » 702 p., publié par Friends of the Countryside et European Landowners Organisation (2004)