

PRINCIPES DE GESTION ENVIRONNEMENTALE DES PROPRIÉTÉS PRIVÉES

Sir Edward GREENWELL

Président de la Country Landowners Association (Londres)

I. — NOTE LIMINAIRE

Je suis exploitant agricole sur la côte de l'East-Anglia et ma ferme est située à proximité de la mer. Certaines de mes terres sont très humides, argileuses et marécageuses tandis que d'autres sont arides, sableuses et nécessitent d'être irriguées pour être productives. Je suis également propriétaire d'une ferme en Écosse, battue par le vent, froide et pauvre. Enfin, je possède une petite ferme au Nord de l'Angleterre qui appartient à ma famille depuis huit cents ans.

La raison de ma présence ici tient à mes activités dans une organisation anglaise la «Country Landowners Association» organisation comptant 50 000 membres représentant environ 180 000 propriétaires anglais et écossais. Nous défendons au total cinq millions d'hectares de terres, ce qui équivaut à 60 % des terres rurales de l'Angleterre et de l'Écosse. Nous sommes membres de la «European Landowners Organization» (ELO) et, depuis quatre ans, je suis Président du «Environment Committee of CLA».

En 1989, j'ai également présidé d'un comité dont l'idée fondatrice — que nous croyions originale mais qui, en fait, ne l'était pas — était de mettre sur le marché les biens environnementaux. Le concept (baptisée ELMS — «Environmental Land Management Schemes») était de mettre au point des contrats de gestion entre, d'une part, les propriétaires fonciers ou les agriculteurs et, d'autre part, le gouvernement local ou national. Si le propriétaire doit supporter des coûts de gestion, environnementale il reçoit de l'État des indemnités. Cette idée a fait son chemin au Royaume-Uni et a été adoptée par les gouvernements locaux du sud-ouest de l'Angleterre et par le gouvernement national sous la forme de «Countryside Stewardship Scheme».

II. — PROPRIÉTÉ ET ÉTHIQUE FONCIÈRE

Un principe essentiel selon nous — et selon quiconque aujourd'hui — est celui de la « soutenabilité », à savoir « *satisfaire les besoins présents sans pour autant compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs* ».

Au Royaume-Uni comme à travers l'Europe entière, les propriétaires terriens pensent et agissent selon une perspective à très long terme. En Angleterre, les ventes de terrains sont peu fréquentes — en moyenne, une fois tous les 80 ans. Nous partageons le désir de vivre de notre terre et de la transmettre à nos enfants, ce qui nous conduit à une définition de notre propre concept de soutenabilité, définition qui est sans doute plus large que celle que l'on donne habituellement à ce terme. Elle comprend aussi bien la qualité de l'environnement que la rentabilité économique. En outre, elle comporte l'idée que l'on joue un rôle dans la communauté locale. Tous ces aspects entrent, du point de vue du propriétaire foncier dans le concept de soutenabilité. Nous ne pensons pas que les concepts doivent être le monopole des seuls écologistes.

Au Royaume-Uni, on utilise le terme « *stewardship* » (1) pour décrire le comportement des propriétaires fonciers au regard de leurs possessions. Il évoque l'idée de gestion à long terme ainsi que le fait d'accepter un revenu de la terre inférieur à celui qui résulterait d'une utilisation plus intensive. Il suggère également l'arbitrage entre tous les intérêts concurrents, à savoir l'agriculture, la communauté locale, l'environnement, la jouissance collective aussi bien que privé de l'espace. Le terme de « *stewardship* » est étayé par le désir (peut-être plus vif en Angleterre qu'en France car nous avons conservé le principe du droit d'ainesse à la différence du Code Napoléon) de transmettre à nos enfants des terres en bon état.

Quels sont les principes communs aux propriétaires fonciers anglais ?

— D'abord, nous pensons que la gestion de la terre ne doit pas être disjointe de sa possession. Cette séparation engendre le non respect des engagements et l'apparition de conflits. Par exemple, ma propriété de l'East-Anglia fait l'objet de plusieurs classements : elle est classée « *Area of Outstanding Natural Beauty* », « *Site of Special Scientific Interest* », ou encore « *Environmentally Sensitive Area* ». A chacun de ces classements correspondent des règles et des consignes différentes qui donnent parfois lieu à des incitations contradictoires. De plus, ils peuvent amener le propriétaire à se sentir inutile puisque plusieurs autres gèrent la terre pour son propre compte. En Angleterre, nous avons pour habitude de nous méfier de la nationalisation de la terre et nous discernons aujourd'hui une nationalisation de l'utilisation de la terre.

— Un autre principe auquel les propriétaires fonciers anglais sont fermement attachés est que leurs actions ou celles des gestionnaires de leurs terres doivent être, à chaque fois que cela est possible, volontaires. Les actions volontaires conduisent à être responsables de ses propres décisions. Elle sont toujours adaptées aux circonstances spécifiques que le propriétaire lui seul connaît grâce à sa longue expérience. Il sait ce qui est réalisable sur sa terre et ce qui ne l'est pas.

— Le troisième, et sans doute le plus important, des principes de gestion de la propriété est que l'homme politique dispose de trois méthodes pour influencer la

(1) Ndt : Economat ou intendance ou tout simplement gestion en bon père de famille selon l'heureuse expression du code civil.

façon dont la terre est utilisée : la réglementation, la recommandation et l'incitation.

Si nous reconnaissons que la réglementation est parfois nécessaire, nous avons constaté que les recommandations ont un effet spectaculaire. Par exemple, en ce qui concerne l'incidence de la pollution agricole, l'Agence de l'Environnement rend trois visites et donne trois conseils aux agriculteurs anglais. Entre 1990 et 1995, l'indice de pollution agricole a chuté de 239 à 32. Ces résultats ont essentiellement pour origine la diffusion de sages conseils aux agriculteurs pour la gestion de leurs terres. Les incitations fonctionnent bien avec les agriculteurs : ils sont, dans une large mesure, de petits entrepreneurs pas très riches, qui réagissent très vite aux encouragements économiques. Nous avons pour principes que l'on utilise d'abord les recommandations ou les incitations et, ensuite, la réglementation.

Je souhaiterais maintenant illustrer ces principes par deux exemples : celui des « Site of Special Scientific Interest » (SSSI) et celui des « Environmentally Sensitive Area » (ESA).

III. — DEUX EXEMPLES

Il existe aujourd'hui 6 000 SSSI en Angleterre qui recouvrent 8 % du territoire. Le classement est le fait du Service « Nature » du gouvernement lui-même et il n'existe aucun moyen de contester de manière indépendante la décision. Même si vous n'êtes pas d'accord et que vos arguments sont scientifiquement fondés, le seul moyen d'action dont vous disposez est de rendre visite aux fonctionnaires du Service « Nature » et d'essayer de les raisonner. Il existe, toutefois et manière paradoxale, des accords de gestion. Par exemple, si je ne peux pas cultiver une terre parce qu'elle est sur un SSSI, je peux aller voir le gouvernement et lui communiquer mon désir de cultiver ma terre. On me répondra que cela est impossible, mais on me donnera une subvention correspondant aux revenus que j'aurais réalisés si j'avais effectivement cultivé mes terres. Cette procédure très coûteuse est une forme de réglementation doublée d'un système de compensation. Après 15 années d'existence, l'État manifesta le désir de modifier le régime des SSSI, précisément pour le transformer en un système incitatif. L'État chercha alors à contracter avec les propriétaires fonciers en leur proposant d'adopter des principes de gestion positive de l'environnement en échange de subventions. Il était plus satisfaisant de payer pour des pratiques de gestion désirables que de payer pour éviter des pratiques de gestion indésirables.

Un second exemple anglais du succès des systèmes d'incitations est celui des Norfolk Broads, des paysages créés par l'homme. Ils consistent en des lacs creusés à l'origine — il y a de ça un millénaire — pour leurs ressources minières. A l'heure d'aujourd'hui, il s'agit de lacs entourés d'abord de roseaux, puis de marécages, et reliés entre eux par des rivières dont le débit est faible. Aussi les Norfolk Broads constituent-ils des terres humides extensives. Jusqu'en 1900, c'était des terres sauvages et désertes mais, à partir de cette date, de nombreux problèmes survinrent : la pollution des villes, les inondations d'eau salée, la présence de boue dans le lit des lacs causée par le développement de la navigation. En outre, au nom de la prospérité de l'agriculture (à partir de 1945, et plus particulièrement de 1972 lorsque l'Angleterre rejoint la Communauté Européenne), les anciennes pâtures

furent mises en culture. Cette utilisation fut perçue comme une menace — et, en fait, elle en constituait une — à un paysage apprécié et à un écosystème exceptionnel.

Le gouvernement décida de protéger les Norfolk Broads non par le biais de la réglementation, mais par celui d'un mécanisme incitatif. Le système fut spécialement créé pour les Norfolk Broads qui allaient devenir la première « Environmentally Sensitive Area » (ESA) en Angleterre, mais également en Europe. Les ESA donnent droit à des subventions à condition d'adopter des méthodes agricoles positives. L'ESA des Norfolk Broads recouvre 36 000 hectares dont 89 % sont aujourd'hui en culture.

Les ESA ont survécu à l'examen régulier et rigoureux (car elles engendrent des dépenses importantes) du gouvernement. Elles jouissent encore de son soutien et l'année dernière les subventions pour la culture des ESA ont augmenté. En Angleterre, on compte à l'heure actuelle 43 ESA pour une superficie totale de 3,3 millions d'hectares, soit 15 % des terres agricoles. En définitive la culture des ESA est totalement volontaire et basée sur les incitations.

*

* *

Nous reconnaissons que la réglementation est parfois nécessaire. Nous en avons tous besoin et nous en bénéficions tous. Si les activités de mon voisin sont très polluantes, je peux gravement en souffrir si l'État ne les arrête pas par voie réglementaire. Aussi doit-on disposer de quelque forme de réglementation. Pour autant, elle constitue un instrument violent. Elle n'implique aucun esprit de coopération entre les individus et, en tant qu'agriculteurs, nous soutenons l'idée qu'elle doit être limitée au maximum.

Pour de véritables gains environnementaux, il est maintenant admis au Royaume-Uni que les mécanismes d'incitation positive sont la clé de la réussite. Ils fonctionnent en accord avec les projets des agriculteurs et des propriétaires fonciers. Ils reposent sur le sens que ces derniers donnent à la soutenabilité de leurs terres et sont compatibles avec leurs aspirations de gestion à long terme. Enfin, ils ne font qu'un avec le concept de « stewardship ».

Loin d'être l'ennemi de la bonne gestion de l'environnement, la propriété privée est en réalité l'un des meilleurs instruments dont le gouvernement dispose pour atteindre ses objectifs en matière de gestion environnementale.

Sir Edward GREENWELL