

LA PROPRIÉTÉ ET LES PLANIFICATEURS, OU COMMENT L'ÉTAT A DÉTRUIT LA CAMPAGNE ANGLAISE

Julian MORRIS

*Département de l'environnement
Institute of Economic Affairs (Londres)*

I. — DE LA COMMON LAW À LA RÉGLEMENTATION

Pendant de nombreux siècles, la Common Law anglaise s'est développée en instrument cohérent de résolution des litiges relatifs aux utilisations conflictuelles de l'espace. De nombreuses actions en justice ont permis au propriétaire individuel d'utiliser sa terre comme il l'entendait tant que ses activités ne nuisaient pas à la propriété d'autrui (c'est-à-dire tant qu'il se conformait à la vieille maxime romaine : *sic utere tuo ut in alienum non laedas*).

Le principe fondateur de la Common Law anglaise était et est toujours le caractère raisonnable (*reasonableness*) : les individus devraient être autorisés à agir comme ils le souhaitent *dans les limites du raisonnable*, sans être gênés par des bureaucrates mesquins ou par des plaignants capricieux. Ainsi, sous la Common Law anglaise, les propriétaires terriens peuvent ériger des constructions sur leurs terres là où ils en ont envie tant qu'ils ne causent pas de tort aux propriétaires voisins ou tant que leurs constructions ne sont pas limitées par une servitude conventionnelle inscrite dans leur acte de propriété.

Progressivement les réglementations gouvernementales ont interféré avec ces droits de la Common Law. En particulier, de nombreuses lois sur l'utilisation des sols ont été votées tout au long du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. Par exemple les Alkali Acts de 1863 et 1874 ont imposé des limites explicites d'émissions acides pour les usines produisant de l'alcaline, et ce au mépris d'éventuels accords qu'auraient pu passer les pollueurs et les pollués. Ces réglementations concernant des dommages potentiels spécifiques interdisaient donc une utilisation particulière des sols. En outre, elles requerraient, de la part des autorités chargées de contrôler leur respect, des actions *ex post* : elles devaient démontrer que telle utilisation du sol enfreignait telle réglementation.

Cependant, après l'introduction, en 1947, de la Loi sur la Planification des Villes et des Campagnes (*Town and Country Planning Act*), quiconque souhaitant cons-

truire sur sa propriété devait, en premier lieu, obtenir une autorisation des autorités de planification locales. Les auteurs de l'Encyclopédie du Droit de la Planification observèrent que la loi de 1947 renfermait des prescriptions parmi les plus radicales et les plus poussées jamais votées, en affectant la propriété de la terre et la liberté du propriétaire de construire et d'utiliser son propre bien. En fait, après 1947, la propriété foncière ne comportait en elle rien d'autre que le droit de l'utiliser à des fins préétablies.

II. — LES EFFETS PERVERS DE LA RÉGLEMENTATION

La loi de 1947 fournit aux planificateurs (c'est-à-dire les fonctionnaires du département de la planification des autorités locales) un des nombreux instruments de dissection de la campagne britannique. Ils purent encercler les villes de *Ceintures Vertes*, créer des *Parcs Nationaux*, et définir des *Zones de Beauté Naturelle Exceptionnelle*. Une fois la zone ainsi classée, les planificateurs pouvaient empêcher ou restreindre son urbanisation future au prétexte qu'elle ne cadrerait pas avec le *plan local*.

L'objectif ambitieux d'une telle planification de l'utilisation du sol était de contenir l'empiétement des zones urbaines sur la campagne (de préserver cette conception romantique de l'Angleterre verte et agréable), soit un objectif en accord total avec la perception populaire selon laquelle la campagne était, petit à petit, absorbée par le développement urbain et industriel. En réalité, cependant, l'accent était « toujours mis sur la protection de la terre agricole plutôt que sur la préservation de la campagne en soi » (Pennington, 1996. p. 18).

Le fait que la Loi sur la Planification des Villes et des Campagnes les ne concernait pas les expropriations d'agriculteurs démontre que le but premier de préservation de la campagne constituait un mensonge. En fait, comme l'a remarqué M. Pennington, la Loi de 1947 n'était qu'une composante d'un ensemble d'aides accordées aux intérêts agricoles, ensemble qui comprenait également la Loi sur l'Agriculture de 1947 établissant un mécanisme de soutien aux prix agricoles et accordant des subventions à la fertilisation des terres et au drainage des zones humides, ceci sous l'administration du Ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation (MAFF).

Ces lois étaient principalement demandées par le Syndicat National des Agriculteurs (NFU). Ce groupe d'intérêts était soutenu par deux des plus importantes associations de protection de la nature d'Angleterre : le Comité de Protection de l'Angleterre Rurale (CPRE) et la Société Royale de Protection des Oiseaux (RSPB), dont la crainte de l'empiétement progressif des zones urbaines sur la campagne les avaient conduit à penser que la préservation des terres agricoles constituait une bonne politique de conservation.

Or, ce qui se produisit concrètement fut que, à mesure que la valeur de la terre agricole augmentait du fait des subventions, les agriculteurs intensifièrent la production, en utilisant davantage de fertilisants et en mettant davantage de terres en culture. L'effet de toutes ces évolutions subventionnées fut la conversion de la campagne anglaise en ce que Pennington appelle « désert arable » : depuis 1949 plus de 80 % des prairies crayeuses et 60 % des landes de bruyère ont disparu au profit des terres de labour, entraînant le déclin dramatique d'espèces comme les papillons, les lézards et les serpents. De plus, l'utilisation massive de fertilisants

subventionnés s'est soldée par l'eutrophisation de nombreux cours d'eau et voies navigables décimant la vie aquatique de la nation.

Pennington conclut que « *la menace faite à la campagne par l'empiètement urbain ne pouvait être aussi importante que les dommages infligés par l'agriculture ... En fait, la situation des oiseaux et de la nature aurait été considérablement meilleure puisque le développement urbain a principalement consisté en des espaces de jardins* ». En outre, une étude de 1960 menée par des chercheurs de Wye College mais ignorée pendant plus de 30 ans a démontré que, par unité de terre, la banlieue renfermait une biomasse plus importante, produisait des denrées plus comestibles, présentait un niveau de vie sauvage plus élevé et abritait plus d'oiseaux chanteurs que n'importe quelle zone agricole ou forêt naturelle avoisinantes.

Pour comprendre pleinement l'histoire de l'intervention de l'État dans la protection de la campagne anglaise, deux acteurs supplémentaires — des organisations non gouvernementales ou quasi gouvernementales (QUANGOES) (1) — doivent être introduits. Il s'agit du Comité de Conservation de la Nature (NCC) et de la Commission des Forêts.

Le NCC fut institué en 1949 (il fut alors baptisé Nature Conservancy), avec pour mission d'acheter ou de louer des terres pour les Réserves Naturelles Nationales, ainsi que de définir des Sites d'Intérêt Scientifique Spécial (SSSI).

La Commission des Forêts fut créée en 1919 avec pour mission de replanter les forêts de la Grande-Bretagne qui avaient été détruites pendant la Première Guerre Mondiale. Le blocus sur le bois de construction pendant la Seconde Guerre Mondiale allait conférer à la Commission des compétences supplémentaires. Depuis les années 1940, elle s'est engagée dans un programme de plantations massives de conifères, à la fois sur les forêts de l'État et grâce à un système de subventions et d'incitations fiscales sur les terrains privés. Une fois encore, cette tentative de la part de l'État pour préserver la forêt a eu des effets écologiques pervers : non seulement les subventions ont conduit à la culture d'espaces ouverts, mais elles ont également incité les agriculteurs à abattre des feuillus matures pour les remplacer par une monoculture de conifères. Le boisement des landes vierges a eu un effet particulièrement néfaste sur les oiseaux de proie tels que la buse et l'aigle royal pour lesquels les espaces vierges constituent des territoires de chasse. « *De plus, les fertilisants utilisés pour le boisement des forêts commerciales ont produit des déchets qui polluent les eaux tandis que la couverture épaisse d'aiguilles sous les conifères s'est soldée par l'acidification des sols* » (Pennington, p. 37).

Comme pour l'agriculture, ces interventions de l'État pour la forêt ont été conduites par d'importants groupes d'intérêts. Comme Pennington l'a remarqué : « *Depuis les années 1960, la forêt anglaise est gérée par quelques grandes compagnies forestières (...), qui sont le plus à même de tirer profit du régime de subventions et qui ont une relation incestueuse avec la hiérarchie des QUANGOES. Il y a eu un échange continu de personnel entre les principales entreprises et la Commission (...) dont les budgets et le personnel dépendaient du maintien du régime de subventions* ».

Dans les années 1980, plusieurs organisations environnementales, y compris le CPRE et la RSPB, prirent conscience des dommages causés à la campagne par les activités agricoles et forestières subventionnées (qu'ils avaient soutenues) et

(1) Ndt : Ce sigle signifie QUasi Non GOuvernamental OrgaaanisationS, ce qui correspond à une extension des pouvoirs publics sous une forme associative et sur fonds publics.

commencèrent à militer pour une agriculture et une gestion de la forêt plus respectueuse de l'environnement. La solution logique de ce problème semblait être de supprimer toutes les subventions et de laisser le marché prendre leur place. Mais, le temps passant, les subventions étaient devenues partie intégrante de la valeur des sols, de sorte que toute réduction des aides aurait réduit, non seulement le revenu immédiat des agriculteurs, mais également le prix de leurs terrains eux-mêmes. Par conséquent, les écologistes, les entreprises forestières et les agriculteurs négocièrent un compromis selon lequel les subventions n'étaient pas supprimées à condition que l'environnement soit pris en compte plus sérieusement.

Ainsi, la Loi sur la Vie Sauvage et la Campagne de 1981 conféra au NCC des pouvoirs plus étendus pour empêcher la mise en culture des SSSI y compris par la possibilité de passer des contrats de gestion par lesquels les agriculteurs et les forestiers pouvaient louer leurs terres à l'État. Au cas où aucun arrangement n'était possible, la terre pouvait être expropriée.

Les conséquences majeures de cette législation ne furent pas d'arrêter la mise en culture des SSSI, mais d'accroître leur nombre ainsi que celui des accords de gestion de sorte que, en 1994, ils couvraient 8,5 % du territoire anglais. En fait, entre 1984 et 1994, exactement 40 % des SSSI furent altérés ou endommagés, et ce en raison, à hauteur de 80 %, de pratiques agricoles. En outre, parce qu'il introduit des zones non cultivées au milieu de monocultures arables, le bien-fondé des SSSI comme mécanisme de préservation est contesté. Comme Penington (p. 27) le fait remarquer : « La survie des plantes, des oiseaux et autres animaux implique une diversité des repaires à travers la campagne ».

Le Programme d'Incitations pour les Haies de la Commission de la Campagne — par lequel les agriculteurs sont rémunérés pour replanter des haies (la plupart desquelles ont été supprimées pour obtenir des subventions) — offre un autre exemple de résultat pervers des lois sur l'environnement. En 1993-94, ce programme a encouragé la reconstruction de 1 000 km de haies seulement. Or, dans le même temps, trois fois plus de haies (3 000 km) ont été détruites en conséquence de l'intensification de la production agricole.

De plus, le Ministère de l'Agriculture ayant à s'accommoder d'un budget en diminution dans sa fonction de pourvoyeurs de subventions par excellence du désert arable britannique, est devenu « bienfaiteur de l'environnement » en multipliant les classements en « Zones Écologiques Sensibles » (ESAs) : elles représentent maintenant environ 10 % de la terre agricole anglaise. Si une ESA présente un risque d'intensification (en conséquence des subventions du MAFF et de l'Union Européenne) — et la plupart d'entre elles sont dans ce cas — son propriétaire a droit à des aides financières (annuelles et en capital) pour « maintenir » les caractéristiques du paysage telles que les haies et les landes ou pour « accroître » les valeurs environnementales. Ainsi, d'un budget de conservation nul en 1984, le MAFF dépense aujourd'hui plus de 100 millions de £ par an pour les ESA et autres programmes de conservation. Et qu'a reçu le contribuable européen en échange des subventions accordées aux ESA ? Selon un document du MAFF lui-même, 63 % des agriculteurs subventionnés de l'ESA des « Cambrian Mountains » (qui sont censées présenter un risque de pâturage excessif) n'ont pas l'intention d'améliorer l'environnement. Une enquête faite auprès des agriculteurs des Downs (sud-est) aboutit à des résultats similaires.

III. — LA COALITION DES INTÉRÊTS PRIVÉS : LE TRIANGLE DE FER

Ces exemples de l'intervention de l'État dans l'utilisation de la terre en Angleterre sont une excellente illustration du modèle de l'analyse économique des décisions politiques : dans chaque cas, le principal bénéficiaire a été un petit groupe d'individus organisés tandis que les coûts ont été répartis sur un groupe plus important et désorganisé dans lequel la plupart des individus sont rationnellement ignorants du véritable impact de la politique menée.

Pennington décrit dans les détails ce mécanisme — que Niskanen a baptisé « le triangle de fer » — grâce auquel les hommes politiques, les bureaucrates et les groupes de pression, dont les intérêts semblent souvent contradictoires, se soutiennent l'un l'autre dans la quête incessante de budgets de plus en plus élevés.

Sans doute le pire exemple de cette mécanique concerne les relations entre le CPRE, la Commission de la Campagne et le Département de l'Environnement (DoE). Comme l'explique Pennington :

« Sur les trois dernières années, la Commission de la Campagne a financé le CPRE à hauteur de 120 000 £ ... Il s'agit d'un investissement particulièrement adroit pour les QUANGOES parce qu'ils sont les organes responsables de nombreux classements. La Commission de la Campagne en particulier définit les espaces de valeur paysagère exceptionnelle (AONB : Area of Outstanding Natural Beauty) avec l'accord du DoE, qui leur donne alors une protection par la loi en les plaçant dans le système de planification. Ainsi, la Commission appuie le CPRE dans ses activités de pression sur le DoE pour définir les AONB. Il en résulte des augmentations de budget pour la Commission, qui asphyxie alors davantage l'économie rurale de sorte que les agriculteurs deviennent encore plus dépendants de l'aumône bureaucratique dispensée une fois de plus par la Commission.

Aussi n'est-il pas surprenant que les agriculteurs, n'ayant aucune utilisation alternative de leur terre, rejoignent les rangs du CPRE ou d'autres groupes écologiques et font pression sur le MAFF, la Nature Anglaise (le successeur du NCC), la Commission de la Campagne et celle des Forêts pour une extension des subventions à l'espace rural restant ».

Les conséquences directes de ce triangle de fer ont été la restriction de la capacité des individus à adapter leurs terres aux utilisations qu'ils auraient préférées — en dépit du fait que, dans la plupart des cas, ces changements n'auraient causé qu'un tort minime à autrui — et la production d'aliments et de bois que personne n'aurait demandé sur un marché libre. Les conséquences indirectes ont été la distorsion des prix des facteurs (à cause de laquelle, par exemple, les terrains constructibles ont 100 fois plus de valeur que les terrains agricoles sans permis de construire) et la conversion d'un sol biodiversifié en monocultures (ainsi, là où se trouvaient auparavant de magnifiques landes, prairies et hêtres, se dressent des régiments de sapins).

Or, comme l'a montré Pennington, de tels résultats ne relèvent pas de la fatalité. Supprimez l'attribution politique des droits de propriété et il sera possible de créer des espaces de protection à chaque endroit où les individus le souhaitent et à chaque fois qu'ils consentent à en supporter les coûts. En dépit de la planification oppressive et des subventions diverses à l'agriculture, nombre d'entrepreneurs ont

déjà créé de telles zones écologiques : Le Trust du Gibier d'Eau et des Marécages (Wildfowl and Wetland Trust) « possède de larges étendues de marais qui sont des refuges pour les échassiers, les canards migrateurs et les oies sauvages. Les observateurs d'oiseaux et autres touristes paient des droits d'entrée grâce à un système de tourniquet-péage et des aménagements sont prévus pour les visiteurs.

De même, la RSPB, avec un budget annuel de 30 millions de £, possède quelques 118 réserves naturelles et gère divers systèmes qui encouragent l'observation des oiseaux avec des entrées gratuites dans les réserves pour ses membres ...

Les activités du National Trust (Association pour la Conservation des Sites et Monuments) confirment le potentiel de la solution privée. Depuis 1897, il achète des monuments historiques et des sites naturels de sorte qu'il possède à l'heure actuelle 240 000 hectares de campagne. A travers une série de techniques comme les droits d'entrée et le paiement des parkings, son succès en matière de mercatique des biens environnementaux est incontestable ».

En outre, cette approche n'est pas caractéristique de la seule Angleterre : au Paraguay et en Équateur, des organisations privées ont acheté des étendues considérables de forêt tropicale dans le but affiché de la préserver dans son état « sauvage » ; En Afrique du Sud, au Zimbabwe et au Kenya, des entreprises privées gèrent des réserves naturelles importantes habitées par des espèces rares ; aux États-Unis, l'Association « Audubon » et le « Nature Conservancy » possèdent des millions d'hectares de terre où les membres et les invités peuvent venir observer les oiseaux et les autres formes de vie sauvage.

De plus, le droit de propriété et celui des contrats offrent aux individus des mécanismes bien supérieurs au processus de planification politique pour protéger la valeur de leur propriété de la menace du développement. Comme l'a souligné Pennington : « Avant l'avènement de la planification, le National Trust utilisait les contrats de manière extensive. Or, rien ne laisse penser qu'une telle approche ne peut être appliquée avec succès à la préservation de la campagne ». Dans le monde entier.

Je conclurais avec le dernier paragraphe de l'excellent ouvrage de Pennington :

« Si notre but est de préserver l'environnement, il est temps d'en finir avec l'arsenal de la planification et des QUANGOES et de revenir à la démocratie du marché ».

Julian MORRIS