

POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET DROIT DE PROPRIÉTÉ

Guillaume SAINTENY

Directeur-adjoint du Cabinet, Ministère de l'Environnement

I. — L'ÉVOLUTION DES IDÉES

Je crois que chacun reconnaît maintenant que les politiques de l'environnement sont nées historiquement sur un mode administratif et réglementaire. Il s'agissait d'édicter un certain nombre de règles, de normes, de taux, d'interdictions de faire ou d'agir, d'obligations de faire ou d'agir. Cela correspond à un mode d'action classique dans les États forts, dont la France est l'exemple idéal.

En réaction contre cette approche, s'est développée, depuis plusieurs années, principalement dans les pays anglo-saxon, une approche opposée dite de « l'écologie de marché ». Cette approche revient à dire que la solution aux problèmes d'environnement ne réside pas dans l'accroissement des normes ou l'augmentation des réglementations, ni dans une éventuelle inflation législative, mais plutôt dans le développement du respect des droits de propriété, d'une appropriation des biens sans maître en partant du principe de bon sens qu'on s'occupe mieux de ce qui vous appartient que des choses sur lesquelles vous n'avez aucun droit. Il s'agit aussi finalement de réintégrer dans l'économie de marché, dans le système économique, des biens et des processus qui, pour le moment, n'y sont pas. C'est singulièrement le cas des externalités. Certaines propositions analytiques de ce genre ont même vu le jour, comme par exemple le marché des droits à polluer qui a été instauré aux États-Unis.

Au-delà de ces aspects un peu théoriques et historiques, il faut aussi faire un certain nombre de constats de bon sens : la meilleure gestion est celle qui se fait dans le long terme et la gestion à court terme est une mauvaise gestion. Quelques exemples classiques : en matière de chasse, l'expérience a montré qu'il est nocif de louer un territoire de chasse pour un, deux ou trois ans : le meilleur gestionnaire est souvent celui qui est propriétaire de son terrain de chasse ou bien celui qui loue pour une longue période le territoire. Certaines réglementations prennent en compte ces exigences de gestion à long terme et je pense notamment à la gestion forestière. Le propriétaire est animé de deux soucis, celui de gérer et non seulement d'exploiter, (la différence est importante à mon sens), et celui de transmettre.

Le souci de gérer me paraît intéressant par ce que le propriétaire gère dans toutes les acception du terme. Il est différent de l'état d'esprit d'un exploitant dont l'objectif est d'exploiter et donc à faire rendre à la terre ce qu'elle peut donner.

Le propriétaire lui cherche à gérer son bien c'est à dire, évidemment, à en tirer un revenu, mais aussi à en jouir du point de vue paysager, du point récréatif, et donc pas seulement du seul point de vue économique. En d'autres termes, le propriétaire procède à des arbitrages entre les différentes fonctions de ses biens parce qu'il est maître de son bien, et il est donc à même de pouvoir arbitrer entre les usages qu'il veut faire de sa propriété.

Deuxième constat de bon sens, le propriétaire cherche à transmettre en bon état sa propriété (à un membre de sa famille en général). Cela signifie transmettre la propriété en bon état économique, mais aussi en bon état culturel, en bon état écologique et en bon état paysager. Encore une fois le propriétaire est libre d'arbitrer, de pondérer selon ses priorités. Ce qui me conduit à suggérer que le propriétaire peut être un allié du développement durable, parce que le celui-ci ne se conçoit et ne peut se faire qu'à long terme. Il est antinomique de la notion de croissance économique à court terme. Le développement durable suppose avant tout une transmission d'un patrimoine en bon état aux générations futures.

Pour ces raisons je pense que les propriétaires peuvent et doivent être aussi les alliés de l'environnement. De plus, dans la société d'aujourd'hui où nous constatons un besoin essentiel d'explications profondes des décisions, et un niveau d'éducation et d'information qui n'a jamais été égalé dans l'Histoire, même si les pouvoirs publics voulaient se passer des propriétaires pour la protection de l'environnement, ils ne pourraient pas y parvenir.

II. — VERS UNE COLLABORATION POUVOIRS PUBLICS-PROPRIÉTAIRE

Les pouvoirs publics essaient aujourd'hui d'agir dans ce sens. Ces actions peuvent être regroupées en trois chapitres :

- le développement des instruments contractuels très en vogue en matière de politique publique environnementale ;
- le recours croissant au secteur privé ;
- le recours à la fiscalité incitative.

Quelques exemples plus ou moins connus et plus ou moins récents :

* Une vieille expérience française, les plans simples de gestion forestière qui sont des instruments qui permettent aux propriétaires forestiers d'obtenir des avantages fiscaux intéressants en échange desquels ils s'engagent à un mode de gestion de leur territoire. Ces plans là ont fait leurs preuves et je crois qu'il n'y a pas de raison d'introduire de nouveaux instruments de gestion environnementale forestière. En revanche ces plans simples de gestion pourraient être élargis à d'autres domaines que la gestion forestière.

* Deuxième exemple, les plans simple de gestion des cours d'eau non domaniaux. Il s'agit de reprendre l'esprit des plans simples de gestion de la forêt et de les appliquer à ces cours d'eau. Il s'agit donc d'accorder des aides des pouvoirs publics avec un engagement important des propriétaires en ce domaine, il faut souligner à ce sujet l'engagement important de la Fédération nationale de la propriété agricole qui s'est particulièrement engagée dans ce processus. Nous avons là un exemple d'un processus très fort de concertation et d'association entre les propriétaires, notamment une organisation de propriétaires privés en France, la

réglementation, et l'apparition d'un marché. Il y a eu trois éléments, le constat d'un vide, une réglementation, la volonté des propriétaires et par dessus tout ça, la conscience qu'il y avait un certain nombre d'emplois à créer à travers ces aides. Donc on a abouti à ce partenariat, et Mme Lepage, ministre de l'environnement, a demandé à Mme Isner-Conci, Présidente de la FNPA qui est à mes côtés, de bien vouloir prendre la présidence du comité qui va manager l'ensemble de ce processus des plans simples de gestion des cours d'eau non domaniaux, présidence qu'elle a bien voulu accepter, ce qui démontre que dans ce domaine, il y a un souci de la part du gouvernement d'associer les propriétaires privés à ce processus.

* Troisième exemple, la grande Loi de Protection de la Nature a fêté ses vingt ans le 10 juillet 1996. Cette loi a été à l'époque adoptée à la quasi unanimité par le Parlement et elle a créé à la fois le régime des réserves naturelles, les études d'impacts, a déclaré la protection de la nature d'intérêt général, a étendu le régime juridique des forêts de protection, et a créé également la procédure de l'agrément pour les associations de protection de l'environnement. Cette loi a aussi créé, il faut le rappeler car cela a souvent été oublié, une autre procédure : la procédure des réserves naturelles volontaires. Un propriétaire peut s'il le désire demander à ce que son terrain soit classé en réserve naturelle volontaire pour une durée de six ans, il doit pour cela transmettre un certain nombre de documents. Il y a 98 réserves volontaires en France sur onze mille hectares, dont les tailles sont très variées, (de quelques hectares, à plusieurs centaines d'hectares). C'est une possibilité de plus en plus utilisée.

* Quatrième exemple, dans le domaine de la fiscalité. Le gouvernement a décidé l'année dernière et le Parlement l'a voté dernièrement, le principe de la dation en paiement au profit du Conservatoire du Littoral. La dation en paiement est une procédure fiscale qui avait été instituée à la demande d'André Malraux, pour les objets d'antiquité, d'art et de collection. Depuis une vingtaine d'année elle était réclamée dans le domaine du patrimoine naturel sans aucun succès. L'année dernière, le gouvernement a décidé d'adopter cette procédure au bénéfice du Conservatoire du Littoral. Le texte législatif a été voté et le décret d'application est désormais paru. C'est un avantage important en terme d'environnement, ainsi qu'en terme symbolique puisque, pour la première fois, en France, on accorde au patrimoine naturel le même type d'avantages fiscaux qu'au patrimoine culturel. C'est aussi important pour le propriétaire et le contribuable, car cela élargit leur possibilité de choix. Autrement dit pour payer leurs droits de successions ou l'ISF, les contribuables et les propriétaires pourront désormais choisir entre payer en argent liquide ou en remise de terrain. On a donc un élargissement de la liberté de choix et vous savez que tout élargissement du choix contribue à la liberté.

* Un autre exemple est fourni dans le développement des instruments contractuels. C'est le processus qui est en cours en ce moment pour la directive du 20 mai 1992 dite Habitats qui vise à constituer un réseau de sites qui s'appellera à partir de 2004, Natura 2000. Cette directive a été négociée fin des années 80, et va entrer progressivement en application. Il en découle un engagement international que la France et d'autres pays se doivent de respecter. Cette directive lie quant aux buts mais pas quant aux moyens. La France s'est donc forgée une doctrine nationale en matière de directive Habitats. Cette doctrine est la suivante : pour la France les sites Natura 2000 ne seront pas des sanctuaires de nature ; les activités rurales, (chasse et pêche), les activités agricoles, forestières, perdureront, et cela au moins pour deux raisons : la première c'est que rien n'interdit qu'elles ne perdurent pas, et la seconde c'est que l'expérience a montré que dans beaucoup de cas, le fait

qu'elles perdurent, est la condition même de la conservation de la richesse des habitats concernés. C'est par exemple le cas des prairies humides. Celles-ci demeurent riches parce qu'elles sont pâturées. Dans le cas contraire, petit à petit, la végétation se développe, le soleil y pénètre moins, et nous arrivons à un enfrichement puis à un embroussaillage, et donc le nombre d'espèces végétales diminue. On aurait une perte de valeur écologique de la zone. Nous avons là un cas typique où un type de valorisation économique en l'occurrence le pâturage extensif, permet la valorisation écologique d'un site. Le fait que l'activité humaine perdure sur ce site est utile en terme, écologique, mais aussi en terme, économique et évidemment en terme, d'aménagement du territoire.

Cette doctrine française se poursuit en considérant que les moyens privilégiés à mettre en œuvre pour la mise en place de la directive Habitats seront des moyens contractuels. Il faut distinguer deux types de cas :

— les terrains déjà situés sur des sites protégés, c'est le cas de ceux qui sont dans des zones réserves naturelles, parcs nationaux, aire de biotope, ZPS, voire même les parcs naturels régionaux. Dans ces zones là il n'y aura généralement pas besoin de protection supplémentaire.

— dans les autres cas il y aura des mesures contractuelles, c'est-à-dire qu'on fera grosso modo ce qui est déjà réalisé par les parcs régionaux. La directive Habitats sera un moyen de se procurer un certain nombre d'aides publiques européennes, qui permettront l'entretien de territoires qui dans le cas contraire seraient laissés à l'abandon avec le retour de la friche. C'est en quelque sorte un mode de conciliation de l'activité économique et de la préservation de l'environnement et cela participe au premier chef du développement durable.

Enfin, la directive Habitats prévoit également une procédure qui commence par un inventaire scientifique des sites susceptibles d'être retenus pour être proposés à la Commission européenne dans une dernière étape. Cet inventaire a eu lieu dans chaque région, et a été évalué par le Muséum National d'Histoire Naturelle qui a révisé à la baisse le nombre de sites. Ensuite, les sites choisis ont été envoyés, avec leurs caractéristiques, leur cartographie, au préfet pour qu'il procède à des consultations approfondies des maires, des socioprofessionnels. Le préfet prend en compte ces observations et en fonction de celles-ci, transmet ses propositions de liste.

Ensuite nous entrerons dans une nouvelle phase de la procédure qui est une consultation interministérielle au niveau central. Après cette consultation il y a ou il n'y a pas désignation des zones qui enfin sont soumises à Bruxelles pour acceptation. A partir de 2004 se mettront en place des procédures qui seront donc des procédures contractuelles avec des financements appropriés pour les éléments que je viens d'indiquer.

* Dernier exemple de ce recours accru au privé, la création en France par voie législative d'une Fondation du Patrimoine. La loi a été votée. Cette fondation cherche à combler une lacune et un manque en France c'est à dire à mobiliser des capitaux privés au service du patrimoine. Cette fondation sera administrée par un conseil d'administration dont les membres seront à la fois les membres fondateurs et des membres adhérents. Il n'y aura donc pas de tutelle de l'État et il y aura également un conseil d'orientation qui sera composé de spécialistes et éventuellement d'associatifs qui seront là pour donner des avis. C'est donc un exemple tout à fait intéressant qui existe déjà dans les pays anglo-saxons (National trust). Cette fondation aura au même titre à s'occuper du patrimoine naturel et du pa-

trimoine culturel puisque la notion de patrimoine recouvre évidemment ces deux formes.

*
* *

Dans toute cette démarche il y a une continuité, une logique. Il y a la volonté peu à peu de faire en sorte que les avantages juridiques et fiscaux dont bénéficie en France le patrimoine culturel soient également dévolus au patrimoine naturel. Cela a été le cas avec la dation en paiement, c'est le cas pour la fondation du patrimoine qui symbolise une percée conceptuelle majeure dans la mise sur le même plan du patrimoine naturel et culturel et c'est le cas pour les travaux en cours qui consistent à dire qu'un certain nombre d'avantages fiscaux dont bénéficient les propriétaires de monuments historiques ou inscrits devraient également être accordés aux propriétaires de terrain dont la valeur est reconnue soit par des protections réglementaires soit lorsqu'ils prennent des initiatives privées de gestion comme le classement en réserve volontaire ou ces efforts de gestion qui entraînent un certain coût.

Guillaume SAINTENY