

PROSPECTIVE DE GESTION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME ET CADASTRE MARIN *

Pierre Boissery

Expert-littoral à l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse



Max Falque

Délégué général de l'International center for research on environmental issues-ICREI (www.icrei.org)



La gestion de l'espace littoral est devenue au cours de ces dernières années un sujet des plus mobilisateurs que les réglementations internationales, européennes et nationales concourent à résoudre. Parmi les enjeux, les activités sur le domaine public maritime apparaissent comme une priorité. Quelle gestion faudrait-il envisager?

Aujourd'hui plusieurs pays s'attachent à établir un "cadastre marin" tridimensionnel afin de définir des quasi droits de propriété permettant de mieux identifier les responsables.

LE CONTEXTE

On se proposait au départ de conduire une recherche bibliographique au niveau international pour découvrir des modalités nouvelles en matière de propriété et de gestion du domaine public maritime (DPM). Les résultats furent assez décevants dans la mesure où la plupart des pays ont adopté un régime de maîtrise et de gestion du DPM sensiblement analogue à celui de la France tel que réglementé par l'ordonnance de Colbert définissant les limites du DPM et lui conférant le caractère de propriété publique. Pour autant ce régime apparaît ne pas répondre aux pressions économiques, environnementales et sociales qui s'exercent sur le littoral non seulement sur la partie terrestre (1) mais de plus en plus sur la frange immergée.

L'analyse contemporaine des droits propriétés et la théorie des choix publics permettent d'envisager des institutions plus efficaces et mieux adaptées aux nouvelles conditions. Certaines expériences ouvrent la voie à de nouvelles institutions de gestion mais l'essentiel de la découverte porte sur l'établissement d'un cadastre marin, préalable indispensable à une bonne gestion de l'espace marin, dont le DPM. En définitive, si le cadastre terrestre a, depuis la plus haute antiquité, permis la gestion économique et le plus souvent pacifique de l'espace, il paraît opportun de le prolonger dans l'espace marin. Cette constatation de bon sens commence à peine à être prise en considération et à connaître un début de mise en œuvre dans quelques pays (2).

I. LA RÉALITÉ DES DROITS DE PROPRIÉTÉ SUR LE DPM

Le schéma ci-joint met en évidence que, dans les faits, le DPM est largement privatisé dans la mesure où les multiples réglementations et autorisations ont progressivement conféré des droits plus ou moins permanents à une multitude d'ayants droit. La propriété publique, telle que conçue au cours des siècles précédents et formalisée par Colbert, est devenue une fiction largement incapable de maîtriser les pressions économiques, fruits de la démographie et des évolutions technologiques. On pourrait même avancer que la propriété publique sur le DPM est, dans certaines zones littorales méditerranéennes, résiduelle. Le schéma ci-dessous illustre la multiplicité des réglementations et usages sur le littoral, trop souvent difficiles à coordonner (3).

Représentation des réglementations thématiques

(voir schéma n° 1 page suivante)

II. LES DROITS PROPRIÉTÉ: UNE RÉALITÉ COMPLEXE

Le schéma n°2 (page suivante) met en évidence à la fois les différents droits de propriété et leurs utilisations potentielles par les groupes sociaux. À l'origine et à l'état de nature, l'espèce humaine a connu un régime de libre accès de tous à toutes les ressources dans le cadre d'une économie de cueillette, de chasse et de pêche. Or cette absence de droits propriété sur l'espace ne peut qu'aboutir à la ruine environnementale et

* Cet article est le fruit d'une recherche bibliographique confiée à l'ICREI par l'Agence de l'Eau RMC en 2008.

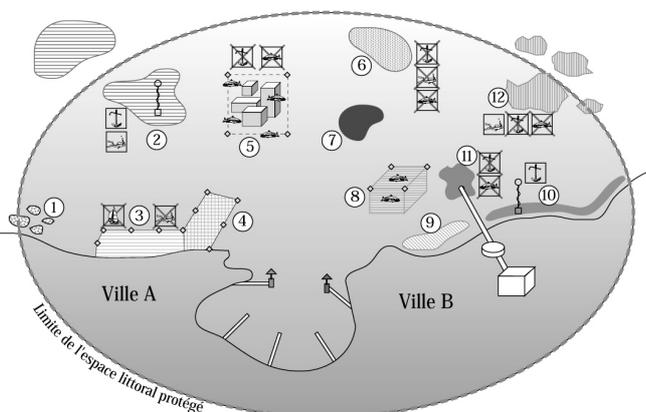
1. Cf. les très nombreuses publications concernant la Gestion Intégrées des Zones Littorales, plus connues sous le sigle ICZM, International Coastal Zones Management.

2. Ce concept est à notre connaissance ignoré en France non seule-

ment par les organismes publics responsables du milieu marin mais aussi par l'Ordre national des géomètres experts, membre de la Fédération internationale des géomètres experts (FIG) qui précisement a consacré plusieurs congrès à ce thème.

3. P. Boissery in *Droits de propriété, économie et environnement: le littoral*, Falque et Lamotte, Bruylant 2003.

Espace littoral de gestion associée - Un exemple type descriptif (schéma n°1)



Légende

Avertissement : lorsqu'il est indiqué « aucune réglementation », ou « plongée interdite », il faut comprendre que l'espace littoral protégé indique que, sur telle ou telle zone, aucune réglementation ne sera nécessaire, ou qu'il conviendra d'interdire la plongée selon les procédures applicables. Ce n'est pas la création de l'espace littoral de gestion associée qui crée elle-même la réglementation.

Ville A et ville B : partie terrestre de la zone littorale protégée (intercommunalité)

1. herbier dégradé : aucune réglementation
2. zone à coralligène : plongée autorisée - mouillage sur corps mort
3. zone de baignade : navigation et plongée interdite
4. chenal d'accès
5. récifs artificiels immergés : ancrage et pêche interdite
6. zone à coralligène très riche : aucun usage autorisé
7. zone à rejets portuaires
8. aquaculture
9. herbier stable : aucune protection
10. herbier très riche : mouillage non destructif
11. zone à rejet urbain : pas de pêches, ni de mouillage
12. caulerpa taxifolia : aucune activité

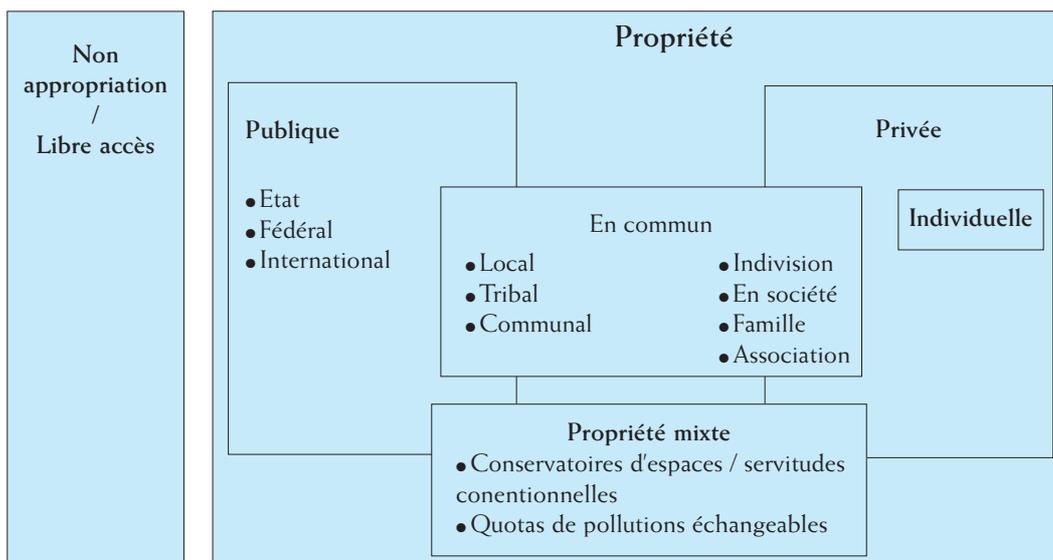
à la multiplication des conflits dès lors que se manifestent des pressions démographiques et économiques (4).

Typologie conventionnelle des droits de propriété (5)

Dès l'invention de l'agriculture et de l'élevage vers 12000 ans av. J.-C. est apparue la nécessité d'exclure ceux qui ne participaient pas à la mise en valeur au profit du groupe (famille, tribu). La propriété est donc devenue commune et a été concrétisée par la définition des espaces sous la forme physique d'obstacles (clôtures) puis, quelques milliers d'années plus tard, sous forme immatérielle (cadastre, contrats, conventions). Parallèlement se met en place la propriété publique qui correspond à la possession par une administration représentant le public en général, ce qui suppose une organisation sociale et politique élaborée.

La propriété privée peut être définie comme la possession par un individu ou un groupe d'individus (société) de la quasi-totalité des droits s'exerçant sur un espace, et contrairement aux deux régimes précédents, elle peut être aliénée (6). Ces catégories juridiques anciennes et bien connues ne correspondent pas à la réalité. Par exemple, on trouve toujours des droits privés dans les espaces publics comme on peut l'observer sur le DPM. De même il est illusoire de penser qu'il existe une propriété privée pure et sans contraintes d'intérêt public. Depuis l'origine des sociétés urbaines, le voisinage, les nuisances, la santé et la défense ont imposé des réglementations publiques limitant d'autant les pouvoirs théoriquement absolus du propriétaire privé. Ainsi, dans les faits, tous les régimes de droits propriétés sont mixtes et le DPM n'échappe pas à cette constatation. Le problème consiste donc à définir un « mixte » optimal en termes économiques, sociaux et environnementaux.

schéma n°2



4. Voir l'article fondateur de Garrett Hardin « The Tragedy of the Commons » *Science*, 1968.
 5. Voir D. Cole « La complexité du choix d'un régime d'appropriation en matière de protection environnementale » in *Les ressources foncières : droits de propriété, économie et environnement*, Falque, Lamotte,

Saglio, Bruylant, 2007.
 6. Autrement dit au-delà de l'*usus* et du *fructus*, l'*abusus* est possible... que les latinistes de cuisine, ignorant du droit romain, traduisent par « abuser » !

La propriété publique présente l'avantage de permettre des économies d'échelle dans la mesure où les espaces couverts peuvent être importants. Elle permet aussi la coordination de la gestion. Ceci est certainement un atout pour le DPM mais aussi pour d'autres activités telles que la circulation aérienne. Pour autant, cette même propriété publique présente des inconvénients. En effet, le gestionnaire public est toujours soumis à des pressions, entraînant souvent une surexploitation des ressources et sacrifiant parfois l'intérêt public aux intérêts particuliers, comme l'a bien démontré la théorie des choix publics. Par ailleurs, pour des raisons pratiques, sinon des considérations idéologiques (7), la puissance publique s'avère trop souvent incapable d'exercer le droit d'exclusion qui permet de protéger une ressource rare contre la pénétration du public ou l'exploitation économique. Cette remarque concerne au premier chef le DPM.

III. CHOISIR UN NOUVEAU RÉGIME D'APPROPRIATION POUR LE DPM

On doit d'abord se poser la question de savoir si aujourd'hui le DPM, malgré son statut de propriété publique, ne serait pas, au moins partiellement, un espace de libre accès, qui, on l'a vu, est la plus mauvaise situation. Donc la priorité serait alors de faire en sorte que le propriétaire public, en l'occurrence l'État, assume ses responsabilités. Pour autant, si la propriété publique s'avère mal adaptée et peu efficace, la propriété privée, sauf exception, apparaît encore moins souhaitable dans la mesure où l'on a affaire à une ressource physiquement limitée et vulnérable, par ailleurs la propriété privée autorise l'aliénation et on imagine mal un marché foncier pour le DPM. Reste alors à imaginer un système de droits de propriété mixtes spécifiques au DPM en s'inspirant des exemples des communautés traditionnelles de pêcheurs tels qu'on les trouve sur le littoral japonais et turc. On peut aussi se référer à des exemples plus récents qui prennent en compte la multiplicité des usages et des acteurs, comme cela est le cas en Grande-Bretagne pour le Thanet (8) sur la côte sud-est (Kent).

Rappelons que la gestion en ressource commune n'est possible que sous certaines conditions, à savoir que les personnes responsables et les divers groupes concernés doivent accepter le fait que la coopération est préférable à l'affrontement et à la réglementation étatique pour la gestion de la ressource. Les coûts de transaction, c'est-à-dire les dépenses impliquées pour arriver à la coopération, ne doivent pas être trop élevés. Les normes sociales de réciprocité doivent être prédominantes et les groupes ayants droit et d'utilisateurs peu nombreux. Si la théorie de la gestion en propriété commune peut indiquer la voie, il faut reconnaître qu'à ce jour elle a concerné en priorité la gestion d'une seule ressource économique, par

exemple la pêche, et non la diversité des biens et services environnementaux. Le Thanet propose une gestion environnementale, notamment par son programme permettant aux habitants d'« adopter » un espace sur le DPM, en quelque sorte une forme atténuée de propriété commune. Une autre possibilité consiste à élargir la compétence des conservatoires d'espaces au DPM. Cela est déjà le cas pour le conservatoire d'espaces littoraux de Californie (9) et d'autres « *land trusts* » littoraux américains ou encore du *National Trust* britannique.

On assiste par ailleurs sur le plan institutionnel à une décentralisation de l'appropriation du DPM. Cela fut le cas aux États-Unis qui, par la loi de 1972, ont transféré le DPM de l'État fédéral aux différents états littoraux, ou encore tout récemment en Italie, où désormais les régions largement autonomes sont responsables du DPM. L'attribution trentenaire et conventionnelle du DPM au Conservatoire du littoral, en prolongement de ses espaces terrestres, ouvre de nouvelles perspectives et confirme le bien-fondé d'une forme d'appropriation quasi privée. Parmi les possibles, on peut envisager que la gestion, sinon la propriété, soit confiée aux collectivités locales littorales (communautés de communes) ou encore à chacun des propriétaires d'espaces littoraux (sur la base du volontariat) sous la tutelle de la collectivité locale compétente (10). Ce qui est certain, c'est que les fonctions de gestion, surveillance et sanctions seront d'autant efficaces qu'elles seront assurées par les ayants droit de proximité directement intéressés par la protection de leur environnement immédiat, le DPM.

IV. LE CADASTRE MARIN

La définition de nouvelles modalités d'appropriation implique la connaissance préalable des droits de propriété des nombreux ayants droit, comme cela a été fait pour l'espace terrestre grâce au cadastre. La connaissance de la contenance, des limites et du nom du responsable de chaque parcelle (propriétaire ou ayant droit) est un préalable à la mise en valeur économique, à la paix sociale, à la responsabilisation juridique... et à la perception de l'impôt foncier. Alors que la superposition des droits et des intérêts sur l'espace terrestre est l'exception et non la règle, la situation est l'inverse sur le milieu marin. Par exemple, les concessions d'exploration pétrolière peuvent être superposées aux droits de pêche, aux zones de défense nationale et aux espaces de protection environnementale. Comme en matière de gestion de l'espace terrestre, la condition fondamentale pour la gestion efficace et rationnelle de l'environnement marin implique une information fiable, globale et précise. Dès lors, on est confronté au problème complexe de la définition et de la mesure de l'interaction spatiale et temporelle d'un réseau complexe de droits et de responsabilités dans l'environnement marin.

7. L'écologie politique prône l'accès de tous aux espaces de qualité, ce qui revient à créer une situation de libre accès, incompatible avec la protection de milieux fragiles et rares.

8. English Nature, agence quasi publique, a mis sur pied une gestion du littoral y compris le DPM à partir d'une structure associant une centaine d'ayants droit afin de permettre une gestion fondée sur le consensus et auto-réglémentée. À ce jour les résultats sont prometteurs dans la mesure où ont été surmontées les difficultés de l'action collective.

9. « *Le California Coastal Conservancy est un organisme sans pouvoir réglementaire. Il a mis en œuvre de nombreux projets sur le DPM ou sur des zones adjacentes qui doivent être conformes avec l'intérêt public (Public Trust) et le Conservatoire doit obtenir l'approbation de la State Land Commission ou au moins une déclaration indiquant que le projet ne viole pas le Public Trust* » (courriel du 26/08/08 de P. Grenell, ancien directeur général du Conservatoire à M. Falque).

10. Les propriétaires pourraient organiser leur collaboration au sein d'associations syndicales (ASA ou ASL).

Ceci est bien sûr difficile en ce qui concerne le milieu marin pour des raisons physiques: espace en trois dimensions, impossibilité de matérialiser les espaces par le bornage, modification des limites du rivage... Pour autant de nombreuses études et expériences s'avèrent concluantes (11). L'importance des enjeux est bien définie par les géomètres experts canadiens: « Un cadastre maritime multifonctionnel joue un rôle vital dans une stratégie de gestion des océans efficace et intégrée, car il procurerait l'élément unifiant (relation géospatiale) entre tous les différents usagers. Un cadastre marin pourrait devenir un attribut de base d'un système de gestion intégrée en fournissant une base de données commune pour les limites juridiques, les droits et les restrictions. Ceci mènerait ultimement à renforcer la confiance de la part de l'industrie et rendrait plus rapide l'exécution d'études d'impact environnemental. Le développement d'un système cadastral multifonctionnel comme base d'une gestion intégrée efficace d'information géospatiale en milieu marin permettrait les prises de décisions intégrées. De tels systèmes cadastraux offriraient un mécanisme qui permettrait d'intégrer les droits, restrictions et responsabilités de tous les intervenants avec d'autres données environnementales et économiques dans un seul et même système auquel auraient accès les industries et gouvernements. Un cadastre marin procurerait un inventaire continuellement mis à jour de tous les droits de propriété dans un encadrement commun ainsi qu'un encadrement pour l'enregistrement de toute information sur les ressources. Un système de droits de propriété, duquel un cadastre marin serait l'élément de référence pour l'emplacement et l'étendue physique (limites) de ces droits, sur un système commun de référence de positionnement, aurait un impact social et économique majeur pour les affaires extra-côtières en simplifiant leur administration, en facilitant l'exécution des droits (minimiser les conflits) et en assurant la protection des droits de propriété » (12). Ainsi en matière de protection de la biodiversité il est désormais possible d'établir des « Marine conservation agreements », entre les organisations de protection de l'environnement et les titulaires de droits sur le milieu marin, y compris sous forme d'acquisition de servitudes contractuelles (13).

CONCLUSION

La priorité n'est donc pas de multiplier les réglementations et les bonnes intentions pour gérer la propriété publique sur le DPM mais plutôt de réfléchir sans *a priori* idéologique sur la meilleure combinaison ou mixte des droits propriétés permettant sa bonne gestion, après avoir fixé des objectifs environnementaux, sociaux et économiques (14). « Espérer de la propriété publique un mode de gestion privilégié de l'environnement relevait certainement d'une utopie, compte tenu des lacunes domaniales, elles-mêmes liées à une notion inadaptée. La gestion des espaces publics environnementaux s'apparentera davantage à la politique du moindre mal, si un nouveau concept ne permet pas de lui donner une nouvelle impulsion... Une nouvelle propriété publique environnementale semble donc s'affirmer en terme de patrimoine. Dès lors propriété publique et propriété privée ne s'opposent plus mais sont réconciliées au sein d'un concept plus large, à voca-

tion purement environnementale. La théorie des biens communaux fournit sur ce point de vue un modèle à reproduire » (V. Inserguet-Brisset, 1994). Cette analyse qui porte sur le foncier terrestre est encore plus pertinente pour l'espace marin.

La clarification et la simplification des structures administratives et politiques intervenant sur le DPM s'imposent afin de se conformer au principe fondamental du management, à savoir réunir les fonctions d'autorité et de responsabilité. Anthropologues, économistes, juristes, géomètres et environnementalistes doivent se mettre au travail, faire preuve d'imagination juridique et économique et engager une collaboration avec tous ceux qui, de par le monde, sont confrontés au même problème. La pire solution serait le *statu quo*, c'est-à-dire qu'on se refuse à envisager une réflexion de fonds sur les lacunes d'un système institutionnel vieux de trois siècles. Les enjeux environnementaux et économiques sont considérables pour la France qui possède et/ou contrôle le deuxième espace marin au monde. Il est donc grand temps que l'on précise la nature des multiples droits et obligations des différents espaces marins en trois dimensions qui le composent. L'établissement d'un cadastre marin sur le DPM serait un premier pas dont il importe de ne pas négliger les difficultés et les coûts. Mais après tout, si le XIX^e siècle a été celui de la généralisation du cadastre terrestre, le XXI^e siècle, doté de technologies nouvelles, devrait être capable d'être celui du cadastre marin. La mise en œuvre de l'idéal d'un « bien commun de l'humanité » passe par des institutions permettant d'échapper à « la tragédie du libre accès » (15).

P. B et M. F.

Références bibliographiques

- Binns A. et al. « Developing the Concept of a Marine Cadastre: an Australian Case Study », *Coastal Management News*, juillet 2008
- Falque M. *La politique du littoral aux États-Unis: aménagement touristique et protection de l'environnement*, Ministère de l'Urbanisme- SEATM, 1985, 91 p. et annexes
- Falque M., Lamotte H. (sous la direction de) *Droits de propriété, économie et environnement: le littoral*, Bruylant, 623 p. 2003
- Falque M., Lamotte H. (sous la direction de) *Droits de propriété, économie et environnement: les ressources marines*, Dalloz, 501 p. 2002
- Falque, Lamotte, Saglio, (sous la direction de), *Les ressources foncières: droits de propriété, économie et environnement*, Bruylant, 2007, 729 p.
- FIG Working Week 2008, *Stakeholder Analysis on Implementation of Marine Cadastre in Indonesia*
- Inserguet-Brisset V., *Propriété publique et environnement*, LGDJ, 315 p. 1994
- Natural England, *Towards a coherent network of Marine Protected Areas Conference*, février 2008, 53 p
- Sutherland M., *Marine boundaries delimitation for ocean governance*, FIG XXII International Congress, 2002
- Sutherland M. FIG -UNB, *Report on the outcome of the meeting on Marine cadastre issues*
- US Commission on Ocean Policy, *An Ocean Blueprint for the 21st Century*, September 2004

11. Notamment au Canada, en Australie et en Indonésie. La Fédération Internationale de Géomètre est particulièrement active et plusieurs de ses congrès ont été consacrés à ce thème. Aucun représentant français présent à la réunion fondatrice de l'Université du New Brunswick en septembre 2003.

12. Association des arpenteurs de terres du Canada, AATC-ACLS, 2009.

13. Ce mécanisme sera exposé par Jay Udelhoven, chercheur à *The*

nature conservancy lors de la 8^e Conférence internationale de l'ICREI, Aix en Provence, juin 2010.

14. D. Cole précise que tout régime de droit de propriété a un coût: coût total = coût d'exclusion + coût de coordination.

15. En effet G. Hardin, à la fin de sa vie, déclarait qu'il aurait dû intituler son article « *The tragedy of the open access* » au lieu de « *The tragedy of the commons* ».