

Projet MARGO

***Gouvernance des zones humides estuariennes,
fonctionnalités environnementales, flux financiers et économiques.
L'exemple de l'estuaire de la Gironde.***

**Éléments économiques pour l'étude de la
gouvernance d'un écosystème complexe :
Les marais estuariens de Gironde.**

Patrick POINT

Ce rapport comporte quatre parties. La première s'attache à la délimitation de l'éco-socio-système constitué par les marais estuariens de Gironde. La deuxième est relative aux niveaux hiérarchiques intervenant dans la gestion des marais estuariens. La troisième porte sur les associations syndicales de propriétaires de marais et la quatrième examine les syndicats intercommunaux de bassin-versant.

Partie 1

La délimitation de l'éco-socio-système

L'approche retenue ici entend prendre en compte les interactions qui existent entre l'écologie, l'économie et la société. Le référentiel conceptuel est celui d'anthroposystème qui se définit comme «*un système interactif entre deux ensembles constitués par un (ou des) sociosystème(s) et un (ou des) écosystème(s) naturel(s) et/ou artificialisé(s) s'inscrivant dans un espace géographique donné et évoluant avec le temps*» (Lévêque et al., 2003). La référence à l'éco-socio-système proposée par les tenants de la "gestion patrimoniale" (Montgolfier, Natali 1988), Ollagnon 1989) entre dans la même logique.

L'objet d'étude est constitué par les marais estuariens de Gironde qui entrent dans la catégorie des zones humides artificielles. De façon générale, les zones humides sont des écosystèmes beaucoup plus productifs, mais aussi beaucoup plus menacés que la plupart des autres. Ils rendent de nombreux services environnementaux et écologiques et l'on observe un large consensus sur la nécessité de les protéger. L'attention s'est d'abord portée sur les zones humides naturelles, mais la réduction drastique de ces milieux conduit à prendre en considération les zones humides qui dans la classification de Ramsar sont identifiées comme des zones humides artificielles. Les marais estuariens aménagés et les rizières entrent dans cette catégorie. Ces milieux, bien que sous une influence humaine plus marquée, notamment à travers des usages agricoles, délivrent des services écosystémiques qui ne peuvent être ignorés. La délimitation géographique de l'éco-socio-système rencontre des difficultés

1. Des espaces au statut incertain et contesté

La fixation de l'extension géographique complète du système «marais estuariens de la Gironde» est facilitée par le fait qu'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) a été adopté et que l'on dispose ainsi de la délimitation de son périmètre.

Il y a une cohérence du point de vue de la délimitation des unités écologiques, mais le document sur l'état initial (SAGE 2007) nous indique que : «*la définition des points amont du périmètre du SAGE sur les deux grands émissaires Garonne et Dordogne a été fixée sur des considérations essentiellement sociologiques et d'organisation administrative avec en particulier le choix stratégique de l'intégration de l'agglomération bordelaise, de ses rejets et de ses ports dans la gestion estuarienne*».

Le SAGE «Estuaire de la Gironde et milieux associés», s'étend sur 3807 Km². Son territoire comprend pour partie le département de la Gironde (33), qui représente à lui seul 84% de la superficie totale du SAGE, et celui de la Charente Maritime (17) pour 16% de la superficie.

Nous y reviendrons, mais le rôle déterminant de l'échelon départemental, dont une dernière illustration est constituée par le projet de schéma départemental de coopération intercommunale, nous conduira à privilégier la partie du Gironde du SAGE pour un certain nombre d'analyses.

1.1. Des critères d'identification modulés par certains intérêts socio-économiques

La loi sur l'eau du 03/01/1992, définit les zones humides comme des «*terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre, de façon permanente ou temporaire*».

Cette définition très générale se révèle insuffisante lorsqu'il s'agit de délimiter précisément ces zones humides. Hors le SDAGE Adour-Garonne.

L'arrêté du 24 juin 2008 précise les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 124- 7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement. Pour qu'un espace soit considéré comme une zone humide, il doit présenter soit un sol hydromorphe soit une végétation caractéristique.

Il est apparu que la délimitation d'une zone humide pouvait présenter une grande sensibilité aux critères retenus, notamment en ce qui concerne les sols hydromorphes. Ainsi, dès sa mise en place, la procédure de délimitation des zones humides dans le cadre de la police de l'eau a suscité des difficultés d'application. Cizel (2010) rapporte ainsi que dans une lettre du 2 mars 2009 adressée aux préfets, les ministres chargés respectivement de l'écologie et de l'agriculture font état de retours convergents montrant la difficulté de mise en oeuvre de l'arrêté du 24 juin 2008 et de sa circulaire d'application sur la délimitation des zones humides pour la mise en oeuvre de la police de l'eau (C. envir., art. L. 214-7-1 et R. 211-108). Ils observent : «*Cette situation suscite de l'inquiétude et provoque de nombreuses incompréhensions relayées par les représentants de plusieurs organisations professionnelles du monde économique*». Un groupe de travail intégrant entre autres les organisations professionnelles agricoles et les industries de carrières et matériaux de construction a été mis en place.

Ceci conduit à la un nouvel arrêté en date du 1er octobre 2009 (JO, 3 nov). La comparaison avec celui du 24 juin 2008 fait apparaître notamment l'élimination d'un certain nombre de classes de sols. On ne retient plus comme sols hydromorphes que les sols des classes IVd à H. Les sols des classes IVb et IVc seraient exclus automatiquement, tandis que les sols de classe IVd et Va seraient pris en compte, sauf si le préfet de région décide de les exclure pour certaines communes après avis du CSRPN. Les annexes 1.1 (listes des types de sols) et 1.2 (méthodes) sont modifiées pour tenir compte des changements apportés¹.

¹ Grosso modo, la modification principale revient à considérer l'hydromorphie à partir de 25 cm au lieu de 50 cm antérieurement. Ce changement se révèle très sélectif. Comme le note Christophe Ducommun dans une

Cizel (2010) donne les résultats d'expertises montrant la sensibilité des surfaces prises en compte selon les critères d'hydromorphie.

Nous illustrons les effets de la modulation des critères à partir de deux départements examinés dans le cadre d'une expertise du GIS Sol en mai 2009, cité par Cizel 2010. Les critères sont les suivants :

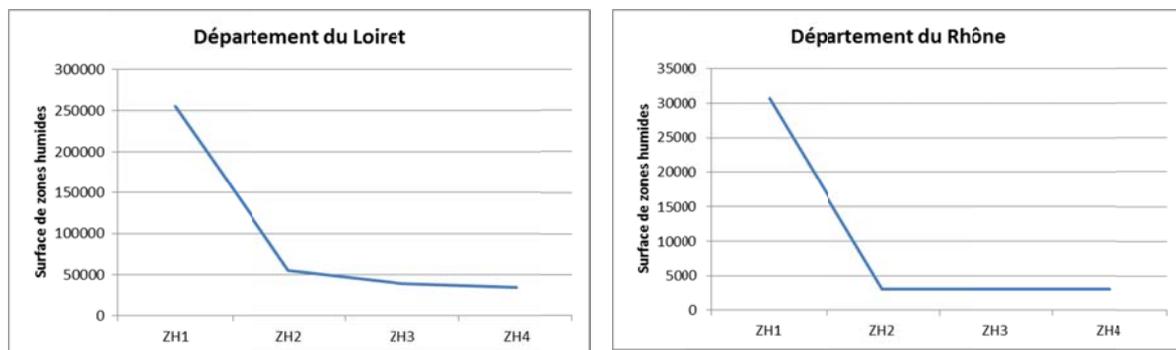
ZH1 : prise en compte des sols hydromorphes des classes IVb à H (situation de l'arrêté du 24 juin 2008)

ZH2 : prise en compte des classes IVd d à H (projet de nouvel arrêté) arrêté du 1^{er} octobre 2009)

ZH3 : prise en compte des classes Va à H ;

ZH4 : prise en compte des classes Vb à H

Les deux départements que nous avons retenus sont le Loiret assez richement doté et le Rhône moins bien doté.



On le voit, le passage de ZH1 l'arrêté du 24 juin 2008 à ZH2 l'arrêté du 1^{er} octobre 2009 a des effets drastiques. On divise par 5 les surfaces dans le département du Loiret et par un peu moins de 10 les surfaces du département du Rhône. Le renforcement correspondant à ZH3 et ZH4 reste relativement marginal.

On notera que les critères de sol hydromorphes et de plantes hygrophiles peuvent être utilisés de façon complémentaire.

On notera aussi que les arrêtés du 24 juin 2008 et du 1^{er} octobre 2009 fixent des critères qui ne sont en principe à utiliser que dans un seul cas : pour faciliter l'application de la réglementation sur l'assèchement et le remblaiement des zones humides (rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature Eau). Cela signifie en principe que ces critères ne s'imposent pas en matière d'inventaires ou de pré-inventaires, de délimitation de ZHIEP, de ZSGE ou d'autres outils (exonération de TFPNB sur les zones humides, Natura 2000...). Cependant, la crainte de voir apparaître des zonages contraignants a suscité de nombreuses réactions et la

présentation au Conseil des Marais 2010 Forum des Marais Atlantiques: «*en raison de l'action de l'homme sur certains milieux tels que les marais maritimes (endiguement et assèchement des sols), la nappe est rabattue et se retrouve donc plus bas qu'à l'origine. Dans ces sols, l'hydromorphie n'apparaît généralement qu'entre 60 et 120 cm*». Ceci est à prendre en considération pour les marais estuariens de Gironde.

nouvelle formulation de l'arrêté du 1^{er} octobre 2009 montre que la puissance publique y a été sensible.

1.2. La difficile émergence du périmètre de la zone verte pour le SGE « Estuaire de la Gironde et Milieux Associés »

La situation en Gironde témoigne du fait que les zones humides demeurent des espaces au statut incertain et contesté. Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Adour-Garonne dans sa version de 1996 consacrait les mesures A3 à A5 à la protection des zones vertes, celles-ci étant définies comme : «*des écosystèmes aquatiques et zones humides remarquables qui méritent une attention particulière et immédiate à l'échelle du bassin*». La mesure A5 du SDAGE recommandait que «*les préfets, les départements, les collectivités les acteurs socioéconomiques et les Commissions Locales de l'Eau (CLE), lorsqu'elles existent, initient des programmes de restauration, de protection et de gestion de ces zones vertes*». C'est donc pour entrer en conformité avec les préconisations du SDAGE que la Commission Locale de l'Eau (CLE) du SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) « Estuaire de la Gironde et milieux associés » a souhaité une étude de délimitation des zones vertes.

L'état des lieux du SAGE s'appuyant sur un travail de recensement des gestionnaires de marais réalisé par le Forum des Marais Atlantiques (FMA) met en évidence 53 AS pour une surface d'environ 376 km² sur le périmètre du SAGE.

Un rapport Syméthis/Symbiose Environnement (2008) fournit une délimitation sommaire des zones humides concernées et tente de produire une hiérarchisation de l'intérêt de ces zones. Il n'y a pas d'évaluation des superficies concernées.

Un premier tracé de la carte des zones vertes (SAGE Atlas 2008) donnait une superficie qui pouvait être estimée à 57600 ha.

Un rapport ENITAB/GEREA (2010) reprend sur la base des prescriptions de l'arrêté du 1^{er} octobre 2009 et des réflexions de la CLE un travail minutieux de délimitation. Les surfaces hydromorphes déjà cartographiées représentent une surface de 45000 ha, mais il reste une indétermination pour 30000 ha. Des relevés de terrain permettent d'en classer la moitié en zone humide. La combinaison des critères floristiques et pédologiques, ainsi que la prise en compte des îles, estrans et vasières (9300 ha) conduit à une superficie totale de 76000 ha.

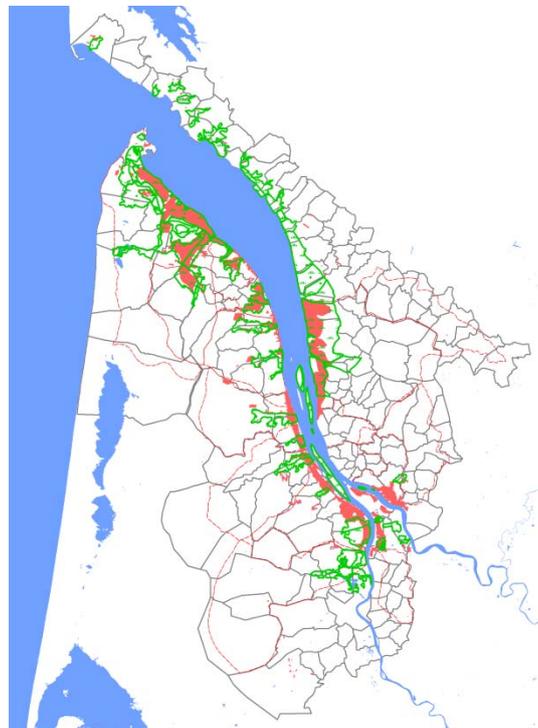
Toutefois, cette délimitation a suscité de nombreuses objections. L'examen des courriers de différents acteurs contestant le statut de zone humide en donne un aperçu concrétisé par le tableau suivant :

Position	Collectivités	CUB	GPMB	Ch Agri 33	Ch Agri 17	Organis. Vin	Unima	Exploitants Agricoles	FD 33 Chasseurs
Acceptation explicite	8								1

Objection manque concertation	13	1		1	1				
Objections sur le tracé	30	1	1	1	1	3	1	27	
Propositions d'adjonctions	2								

La détermination de l'enveloppe territoriale des zones humides au 1/25 000, réalisée dans le cadre du SAGE était initiée en conformité avec le SDAGE 1996. Elle est aussi conforme au SDAGE 2010-2015 et notamment de sa mesure C44 qui vise à informer les acteurs du bassin et à prendre en compte la localisation des zones humides dans l'élaboration des projets.

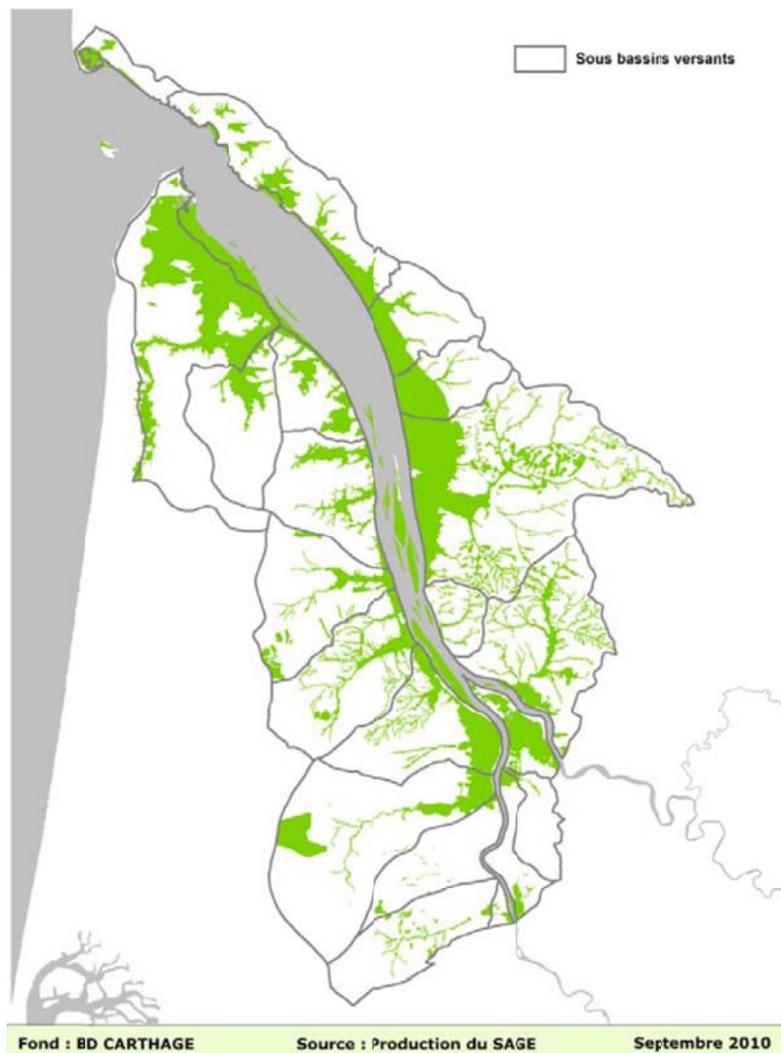
Pour autant, on constate que le statut de zone humide est remis en question pour une superficie de 19500ha (ENITAB/GEREA 2010) soit un peu plus de 25% de l'enveloppe totale. La carte suivante indique en rouge la localisation des zones contestées.



Source ENITAB/GEREA 2010.

Le PAGD du SAGE estuaire présente avec beaucoup de précautions oratoires la carte des zones vertes. Il indique notamment que la carte est avant tout un outil d'information et de vigilance pour les acteurs du territoire sur la localisation des principales zones humides. Il doit permettre de suivre l'évolution spatiale et temporelle de ces milieux fragiles, et d'informer et de sensibiliser la population. Il est clairement indiqué que : «*Cette enveloppe en l'état ne peut être utilisée pour tout autre objet*».

Il est rappelé (PGAD 2011) que le degré de précision permet une représentation des principales zones humides à l'échelle du 1/25 000, c'est à dire que les objets humides surfaciques de moins de 1 ha ou linéaires de moins de 50 m de large ne sont pas représentés. Pour les mêmes raisons, des secteurs non humides de caractéristiques géométriques équivalentes situés à l'intérieur de l'enveloppe territoriale ne sont pas représentés.

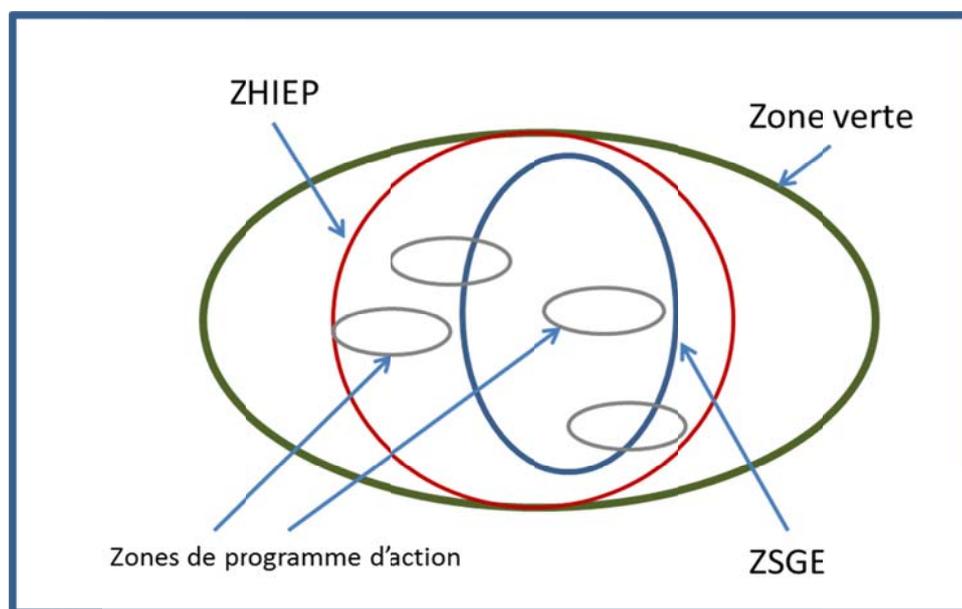


La carte ci-dessus correspond à l'actuelle délimitation de la zone verte. Elle est la traduction de la disposition ZH1 du PGAD, disposition qui vise à la délimitation de l'enveloppe territoriale des principales zones humides.

1.3. Des zonages complémentaires ajoutant à la complexité de la qualification de zone humide

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux permet de délimiter à l'intérieur des zones humides définies à l'article L211-1 des zones dites « zones humides d'intérêt environnemental particulier » dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière². Ce même texte permet de délimiter à l'intérieur de ces dernières, des zones dites « stratégiques pour la gestion de l'eau contribuant de manière significative à la protection de la ressource en eau potable ou à la réalisation des objectifs du schéma d'aménagement et de gestion des eaux en matière de bon état des eaux ».

Il y a donc une forme de hiérarchisation des zones humides et donc du degré de protection qui s'y attache.



Le processus se complexifie par le fait qu'à l'intérieur de la ZHIEP peuvent être définies des zones d'action assorties d'un programme visant à l'entretien ou à la restauration des zones humides.

1.3.1. La Zone Humide d'Intérêt Environnemental Particulier (ZHIEP)

Le SDAGE Adour-Garonne recommande l'identification de ZHIEP dans le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) des SAGE. Cette recommandation est suivie dans le SAGE «Estuaire de la Gironde et milieux associés».

La procédure d'établissement des ZHIEP résulte d'abord d'un processus de sélection qui passe par une identification des zones humides prioritaires. On évoque ici trois critères :

- Les enjeux de territoire

² DE fait, les ZHIEP sont assimilées aux Zones Soumises à Contraintes Environnementales (ZSCE) et les actions s'y rapportant sont régies par le Code rural.

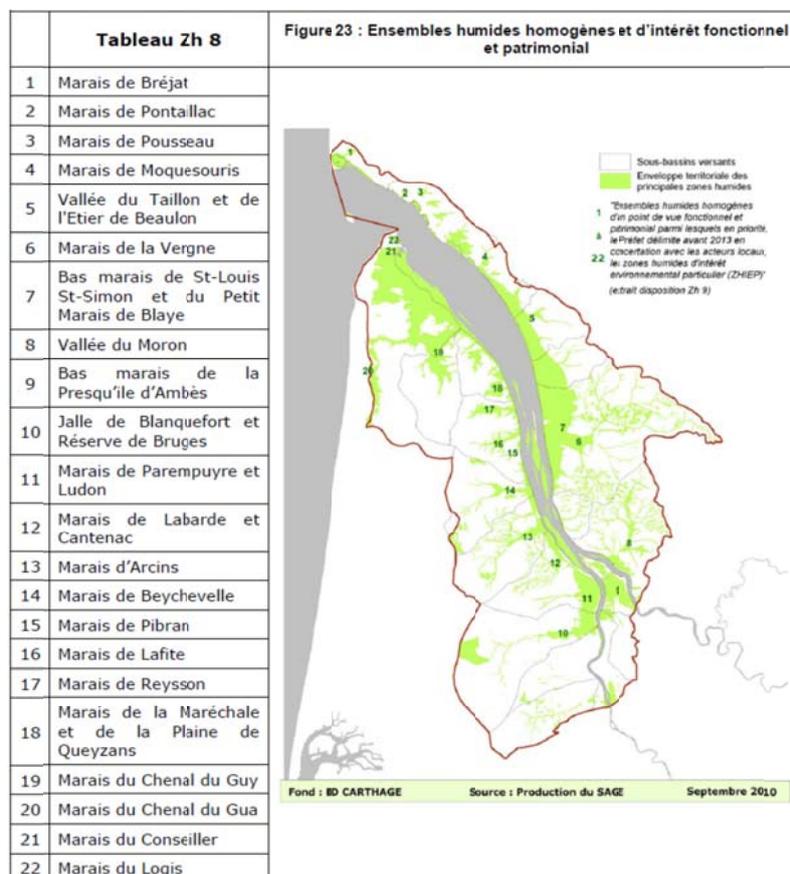
- Le niveau des menaces sur les zones humides
- L'importance des fonctions et valeurs des zones humides

La circulaire du 30 mai 2008 fait référence à :

- L'atteinte des objectifs de bon état chimique, écologique ou quantitatif des eaux superficielles ou souterraines, fixées par la directive cadre sur l'eau (DCE) et déclinés dans le SDAGE.
- La limitation des risques d'inondation en raison de leur rôle en matière de ralentissement du ruissellement et d'expansion naturelle des crues.
- La constitution de corridors écologiques (trames vertes et bleues)

Il convient ensuite de définir des objectifs de gestion, c'est-à-dire ici l'état de référence visé. Il peut s'agir d'un état antérieur auquel on souhaite revenir. Ce peut être l'état initial à maintenir ou un état futur associé à une évolution jugée souhaitable. Cela se recoupe avec un référentiel fonctionnel qui peut privilégier la capacité de rétention, le potentiel de biodiversité, la qualité paysagère....

Le PAGD propose avec la mesure ZH8, une liste d'ensembles humides homogènes d'un point de vue fonctionnel et patrimonial parmi lesquels, en priorité, le Préfet devra délimiter avant 2013 en concertation avec les acteurs locaux associés à la démarche, « les Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier » (ZHIEP) pour lesquelles il instaure des programmes d'actions qui définissent les mesures, les objectifs à atteindre et les délais correspondants afin d'éviter leur dégradation. La figure suivante donne la liste et la localisation des sites prioritaires :



La délimitation des ZHIEP par arrêté préfectoral est soumise à une procédure de consultation des avis de divers organismes : CODERST³, Chambre d'Agriculture, CLE, Collectivités territoriales, CDNPS⁴. Le préfet peut aussi décider de prendre l'avis des Groupements de propriétaires, des Groupements d'exploitants, des Fédérations de pêche et chasse, des Associations agréées de protection de la nature (article R.114-3 du Code Rural).

A l'intérieur du périmètre de la ZHIEP, peuvent être définies une ou plusieurs zones d'action sur lesquelles vont s'appliquer les mesures prévues par le Code rural (article R. 114-6) :

- Couverture végétale du sol, permanente ou temporaire ;
- Travail du sol, gestion des résidus de culture, apports de matière organique favorisant l'infiltration de l'eau et limitant le ruissellement ;
- Gestion des intrants, notamment des fertilisants, des produits phytosanitaires et de l'eau d'irrigation ;
- Diversification des cultures par assolement et rotations culturales ;
- Maintien ou création de haies, talus, murets, fossés d'infiltration et aménagements ralentissant ou déviant l'écoulement des eaux ;
- Restauration ou entretien d'un couvert végétal spécifique ;
- Restauration ou entretien de mares, plans d'eau ou zones humides."

La circulaire du 30 mai 2008 précise que les programmes d'action n'ont pas vocation à couvrir la totalité de la ZHIEP. Il peut donc y avoir une série de zones spécifiques pour l'application des programmes ; ces zones ne présentant pas nécessairement de contiguïté.

1.3.2. Les Zones Stratégiques pour le Gestion de l'Eau (ZSGE)

Elles se situent nécessairement à l'intérieur des ZHIEP. Leur préservation ou leur restauration contribue à la réalisation des objectifs qualitatifs et quantitatifs du SDAGE (Article L. 212-1 du Code de l'environnement). Elles doivent être identifiées dans le PGAD. S'agissant du PGAD du SAGE « Estuaire de la Gironde », cela correspond à la disposition ZH9.

Cette identification suffit pour en définir le périmètre. Des servitudes d'utilité publique pourront alors être instituées sur ces zones à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements en recourant à la procédure d'enquête publique. Le propriétaire d'une parcelle grevée par une servitude peut en requérir l'acquisition par la collectivité ou l'institution qui a demandé l'institution de la servitude (droit de délaissement). Les communes et les EPCI compétents peuvent d'ailleurs exercer leur droit de préemption sur les zones de servitude ou le déléguer à la structure ayant identifié une zone en ZHIEP ou ZSGE (Article L. 211-12 du Code de l'Environnement).

³Conseil Départemental de l'Environnement, et des Risques Sanitaires et Technologiques.

⁴Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites.

2. Des espaces constitutifs d'un capital naturel critique

Les développements précédents laissent entendre que la France est entrée dans une politique de «no net loss». En effet, la délimitation de la zone verte a pour objet d'identifier les zones humides et d'éviter une transformation irréversible de ces espaces par assèchement, remblaiement ou l'imperméabilisation.... Elle vise donc à maintenir un potentiel de fonctionnalités écosystémiques qui vont plus ou moins s'exprimer selon l'usage qui est fait de ces terres.

Tous les usages qui imposent assèchement et remblaiement, donc transformation irréversible, sont en principe prohibés.

Ainsi, en une quarantaine d'années, on est passé de politiques publiques qui encourageaient fortement le drainage et la conversion des zones humides à des politiques de protection de ces milieux. En France, le revirement se manifeste par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, mais commence à prendre corps avec la loi sur l'eau de 1992 qui prescrit la préservation de ces espaces, tout en n'abolissant pas les aides au drainage et à l'assainissement !

La directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE), la directive Natura 2000 (92/43/CEE), la directive oiseaux (79/409/CEE) apportent un fort soutien à la protection des zones humides. La transposition récente de la directive sur la responsabilité environnementale (directive 2004/35/CE) devrait encore accentuer cette tendance. Ajoutons que le gouvernement français vient de lancer dans le cadre du Grenelle de l'environnement un plan national d'action en faveur des zones humides.

Aujourd'hui, avec une revitalisation de la loi sur les études d'impact qui conduit par exemple à mettre en œuvre des compensations pour les impacts créés par les infrastructures, avec l'émergence d'opérateurs pour garantir la mise en place de ces compensations, on s'achemine bien vers l'objectif affiché depuis vingt ans aux USA de «no net loss». Cette idée de nécessaire compensation semble, en effet, sous-tendre l'idée que l'on est à l'optimum de surface de zones humides et qu'il ne faut plus la réduire. Il s'agit peut-être plus prosaïquement de l'aboutissement d'un compromis entre ceux qui pensent que l'on a trop drainé et assaini et ceux qui pensent qu'il faut aller plus loin dans la conversion de ces espaces.

Même si des objections et des contestations peuvent se manifester, la question qui se pose aujourd'hui est plus celle du niveau d'expression des fonctionnalités écosystémiques que celle du maintien des surfaces de zones humides.

Besoin de renforcer la réflexion sur les ZH comme capital naturel critique.

Le concept de CNC a émergé comme une forme d'arbitrage entre deux positions extrêmes. La première relevant de la soutenabilité faible (Norton, Toman 1997) soutient que

l'on peut toujours substituer les services du capital fabriqué par l'homme aux services livrés par le capital naturel. L'homme peut ainsi par exemple construire des stations d'épuration pour remplacer la capacité de traitement des effluents ou encore injecter des gaz à effet de serre dans des stockages souterrains pour assister les processus naturels de régulation en la matière. On peut ainsi réduire sans état d'âme le capital naturel puisque l'on suppose l'existence ou l'émergence d'un capital anthropique substitut. A l'opposé la thèse de la soutenabilité forte affirme que le capital naturel et le capital anthropique doivent être considérés comme complémentaires. Il faut donc en particulier maintenir le capital naturel intact (Daly 1996).

Le concept de CNC pose qu'une partie du capital naturel livre des services importants et irremplaçables qui ne peuvent pas être substitués par du capital fabriqué par l'homme (de Groot et al 2003). Ainsi, le CNC représente la part du patrimoine naturel qui devrait être conservée, préservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures.

Comment opérationnaliser un tel concept qui peut à l'évidence devenir un repère de première importance pour guider les politiques publiques (Elkins et al. 2003) ? Une progression de la réflexion suppose que l'on apporte des éléments de réponse à la question centrale : le capital naturel est critique par rapport à quoi et pour qui ?

Les réponses sont délicates à fournir pour au moins deux raisons : le caractère multidimensionnel du concept de capital critique et la diversité des points de vue en matière de criticité.

Multidimensionnalité : Le capital naturel délivre en ensemble de services qui peuvent être complémentaires, substituables ou antagonistes. Privilégier un type de service revient souvent à en négliger ou à en sacrifier d'autres.

Critères d'appréciation de la criticité : La criticité peut être considérée de différents points de vue (de Groot et al. 2003) parmi lesquels nous retenons :

- Le point de vue socio-culturel pour un groupe social qui considère la ressource comme cruciale pour son mode de vie
- Le point de vue écologique du fait de la biodiversité et du caractère unique de la ressource
- Le point de vue éthique par une position morale qui par exemple s'attache à la protection des espèces en bout de chaîne trophique.
- Le point de vue économique qui considère que les bénéfices tirés de l'exploitation ou de la transformation du CNC sont inférieurs aux coûts qui vont en résulter.
- Le point de vue qui s'attache à la survie même de l'espèce humaine.

L'atteinte au CNC se caractérise par le franchissement d'un seuil, mais ce seuil peut être différent selon le type de service mis en avant et selon le point de vue qui s'exprime.

S'agissant de zones humides artificialisées comme le sont les marais estuariens de Gironde, le classement en zone verte atteste d'un potentiel de services que l'on entend conserver, mais qui relève d'une gestion modulée au plan spatial. Les objections dont nous avons fait état et les degrés de liberté qu'offre encore une délimitation au 1/25000 laissent penser qu'ici ou là, le débat sur l'arbitrage conversion / conservation peut ponctuellement retrouver une actualité et il convient de disposer de repères en la matière (Point 2010). Ici, nous nous attacherons à la question de la modulation de la gestion avec notamment la délimitation à venir des ZHIEP et ZSGE.

3. Les services écosystémiques élément de production d'un service collectif

Avec la création des ZHIEP, c'est la fourniture de services écosystémiques ayant la nature d'un service collectif qui est véritablement en jeu. La puissance publique intervient ici au titre de son action tutélaire.

Trois circulaires émises depuis 2008 sont venues apporter des précisions sur le concept même et les principes de délimitation.

La circulaire du 30/05/2008 indique ainsi que ce sont des zones humides où : «des actions spécifiques (restauration, aménagement, gestion,...) sont justifiées par les fonctions et les services rendus par ces espaces dans le cadre d'une gestion intégrée du bassin versant et leur intérêt au regard d'enjeux tels que la préservation de la ressource en eau, le maintien ou la restauration de la biodiversité, la protection ou la restauration de paysages, la valorisation cynégétique ou touristique». Elles font l'objet d'un programme d'action.

Cette même circulaire précise que : «du fait de la diversité des types de zones humides, de la multiplicité des intérêts dont les ZHIEP peuvent être porteuses (écologiques, hydrologiques, cynégétiques, paysagers, touristiques) et donc de la variété des cas de figure qui peuvent être rencontrés, il n'est pas possible de préconiser, dans l'état actuel des connaissances, une méthodologie unique et détaillée pour l'appréciation des fonctions et services pouvant fonder le ou les intérêts associés à une ZHIEP». Ainsi, la complexité des situations conduit à renoncer à un protocole normalisé d'appréciation des services. Tout est renvoyé «à une appréciation qualitative s'appuyant sur les données et l'expertise locale» Depuis il est apparu utile d'apporter des précisions sur la procédure à suivre avec la production d'un Manuel d'aide à l'identification des zones humides prioritaires (Forum des Marais Atlantiques 2010).

Il faut observer que depuis l'adoption de la loi relative au Développement des Territoires Ruraux de 2005, prévoyant dans son chapitre 32, la création des Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier (ZHIEP), aucun arrêté préfectoral n'a délimité de telles zones et les acteurs locaux, en charge de gestion des zones humides, s'interrogent sur leur mise en place.

Le manuel s'attache essentiellement à la logique de la démarche d'identification de ces zones humides particulières. Il expose les méthodes qui peuvent être mobilisées sans prendre parti ce qui laisse de grandes marges d'indétermination. L'accent est mis sur la détermination d'objectifs de gestion. Ces objectifs vont déterminer l'offre de services écosystémiques. Il semble important de revenir sur le concept même de service écosystémique et sur la caractère de service collectif qui y est associé.

3.1. Services écosystémiques en marais

La notion de services écosystémiques est relativement récente (Daily 1997). Les définitions et les approches varient d'un auteur à l'autre (Fisher et al 2009), même si on observe une certaine convergence. Classiquement, on peut lister un certain nombre de fonctions des marais qui sont identifiées dans de multiples travaux. Il existe, plusieurs approches pour définir et regrouper les services. Le MEA (2003) évoque ainsi des approches fonctionnelles, organisationnelles, descriptives. On peut comme proposé dans le MEA (2003) regrouper ces services en une fonction support et trois types de fonctions conduisant à des services plus directement connectables au bien-être humain : fonctions de régulation, fonctions d'approvisionnement, fonctions sociales et culturelles.

3.1.1. Approche fonctionnelle

➤ **Fonctions support :**

- Cycles biogéochimiques
- Production primaire
- Formation des sols
- Réservoir de biodiversité

➤ **Fonctions de régulation :**

- Régulation hydraulique
 - Rétention et écrêtement des crues
 - Communications facilitées
 - Soutien d'étiage
 - Recharge des aquifères
- Régulation sanitaire
 - Maladies hydriques
- Epuration de l'eau
 - Régulation des flux de nutriments
 - Rétention des toxiques
- Protection contre les tempêtes
- Régulation du climat
 - Climat local : taux de précipitation, température
 - Climat global : stockage de carbone, émissions de méthane

➤ **Fonctions d'approvisionnement**

- Sécurité alimentaire

- Production agricole végétale et animale
 - Production forestière
 - Pêche professionnelle
 - Conchyliculture
 - Ressources pharmaceutiques et médicinales (sangues..)
 - Eau douce
- **Fonctions sociales et culturelles**
- Maintien de la biodiversité (valeur intrinsèque)
 - Service esthétique
 - Service récréatif
 - Pêche de loisir
 - Chasse
 - Promenade, randonnée
 - Ecotourisme
 - Service éducatif et scientifique
 - Service culturel

Nous ne commenterons pas chacune de ces fonctions, qui ont fait l'objet de nombreux développements (Fustec, 2000), (Point, 2010), mais nous observerons que domine une approche un peu naïve qui consiste à ne considérer que les services supposés avoir une valeur positive. On ne peut ignorer que pendant longtemps, les marais ont été perçus comme source de nuisances et d'altération du bien-être du fait des maladies hydriques qui y étaient associées. La classification que nous proposons est un peu plus étoffée que la trame standard car cette dernière laisse dans l'ombre des fonctions qui aujourd'hui ont moins d'importance, mais qui ont été très significatives dans le passé. C'est le cas de la sécurité alimentaire qui a justifié l'action de l'Etat pour favoriser le drainage et la mise en culture de marais. C'est également le cas pour la facilitation des communications. Les vastes étendues d'eau qu'étaient les marais naturels constituaient des obstacles importants à la circulation des personnes et des biens. Le drainage a permis de construire des canaux et des voies de communication.

Bien entendu, et nous y reviendrons par la suite, il faut considérer que selon les modes de gestion, certains des services livrés peuvent régresser et d'autres progresser. Il y a clairement une interdépendance des services, certains sont positivement corrélés, alors que d'autres sont antagonistes.

Nous voudrions poursuivre l'examen de ces services par rapport à deux types de considérations issues de la théorie économique. La première concerne la différenciation à établir entre les services intermédiaires et les services finals. La seconde concerne le

gradient qui de bien privés à bien public pur peut caractériser les services délivrés par les marais.

Les marais donnent naissance à des services finals qui délivrent un bénéfice, mais ces services finals dépendent eux même de services intermédiaires associés aux fonctionnalités écologiques des marais. La distinction est essentielle pour éviter les doubles comptes. En effet, la valeur des services intermédiaires est intégrée dans la valeur des services finals.

3.1.2. Services intermédiaires et services finals.

Dans une perspective d'évaluation, Il est essentiel de distinguer les services finals et les services intermédiaires. En effet, la valeur des services intermédiaires est intégrée dans la valeur des services finals. Ignorer cette distinction risque de multiplier les doubles comptes. C'est une faiblesse du MEA (2005) que d'avoir ignoré cette question(Boyd, Banzhaf 2007). Les fonctions support paraissent relever de la catégorie services intermédiaires, mais une difficulté est que ces fonctions supports sont parfois porteuses de bénéfices ce qui les qualifie aussi comme des services finals. Prenons l'exemple du service réservoir de biodiversité. C'est un service intermédiaire pour l'exercice de la chasse ou de la pêche, en effet ces activités supposent que l'on combine à la présence de biomasse des moyens de collecte et éventuellement de commercialisation. Ce réservoir de biodiversité est aussi un service intermédiaire pour les activités récréatives qui supposent la mise en œuvre de moyens de déplacement et d'observation. Mais ce réservoir de biodiversité est aussi un service final satisfaisant directement des valeurs d'existence et de legs...C'est ce qui nous a conduit à intégrer le maintien d'un réservoir de biodiversité dans les fonctions sociales et culturelles.

3.2. La nature économique des services écosystémiques

Parmi les services livrables, certains peuvent être produits ou gérés par les agents propriétaires des terrains. D'autres relèvent d'une gestion collective. C'est en général le cas des services qui ont le statut de bien public.

La théorie économique définit un bien public par la non rivalité de sa consommation (l'usage de ce bien par un agent ne détériore pas son usage par un autre agent) et par l'exclusion impossible de ces consommateurs (l'accès et la jouissance ne peuvent pas être empêchés). Une partie des services rendus par les zones humides relèvent clairement de cette catégorie. Cependant d'autres services révèlent des degrés divers de non exclusion et de non rivalité. On distingue ainsi des biens de «club» pour lesquels l'exclusion est possible avec une non rivalité pour un nombre limité d'acteurs et des biens publics «impurs» pour lesquels l'exclusion est possible uniquement à un coût élevé. Le caractère non-excludable en présence de rivalité conduit à la catégorie dite de biens «en commun».

Si nous essayons de considérer les services écosystémiques comme des éléments d'une typologie allant des biens publics purs aux biens privés, on aurait les regroupements suivants :

- Bien privés : production végétale et animale, production forestière, ressources pharmaceutiques, écotourisme
- Bien publics impurs: soutien d'étiage, services esthétiques
- Biens de club : recharge des aquifères, pêche professionnelle, conchyliculture, pêche de loisir, chasse,
- Biens publics locaux : régulation des flux de nutriments, régulation des flux toxiques, protection contre les tempêtes, régulation du climat local, eau douce, rétention, écrêtement des crues,
- Bien publics nationaux et globaux : communications facilitées, sécurité sanitaire, régulation climat global, sécurité alimentaire, maintien de la biodiversité, service éducatif et scientifique, service culturel.

C'est à cette dernière catégorie que nous allons nous intéresser car c'est elle qui a conduit la puissance publique au cours des siècles à mettre en place des politiques spécifiques relatives aux zones humides.

La dimension de bien public pur ouvre la voie à une réflexion sur la question de l'offre optimale, c'est-à-dire l'offre qui rend maximum le bien-être des consommateurs. Une telle offre est définie par le théorème de Bowen-Lindahl-Samuelson (BLS) qui indique que le coût marginal du bien doit être égal à la somme des consentements marginaux à payer des consommateurs qui en bénéficient. Cette règle est évidemment bien difficile à appliquer. Elle l'est d'autant plus que l'hétérogénéité de l'espace et des individus concernés est grande.

La non-exclusion et la non-rivalité qui caractérisent les biens publics interdisent une fourniture par le marché. En effet, la non-exclusion favorise des comportements de passager clandestin et pose donc des problèmes d'équilibre budgétaire. La non-rivalité quant à elle conduit à une offre sous-optimale dans la mesure où chacun établit sa contribution sans tenir compte des effets que cette contribution volontaire peut avoir sur les autres utilisateurs. Globalement, le risque moral qui pèse sur ces biens amène à une production sous-optimale. En effet il faudrait contribuer en supposant que les autres auront aussi un comportement vertueux. C'est un risque qui est le plus souvent rejeté.

Une réflexion sur les services livrés par les marais estuariens montre l'existence de services qui peuvent être produits conjointement. Les services conduisant à une production marchande sont parfois associés à des services environnementaux ayant une consistance de bien public. Cette production jointe est qualifiée de « non intentionnelle ».

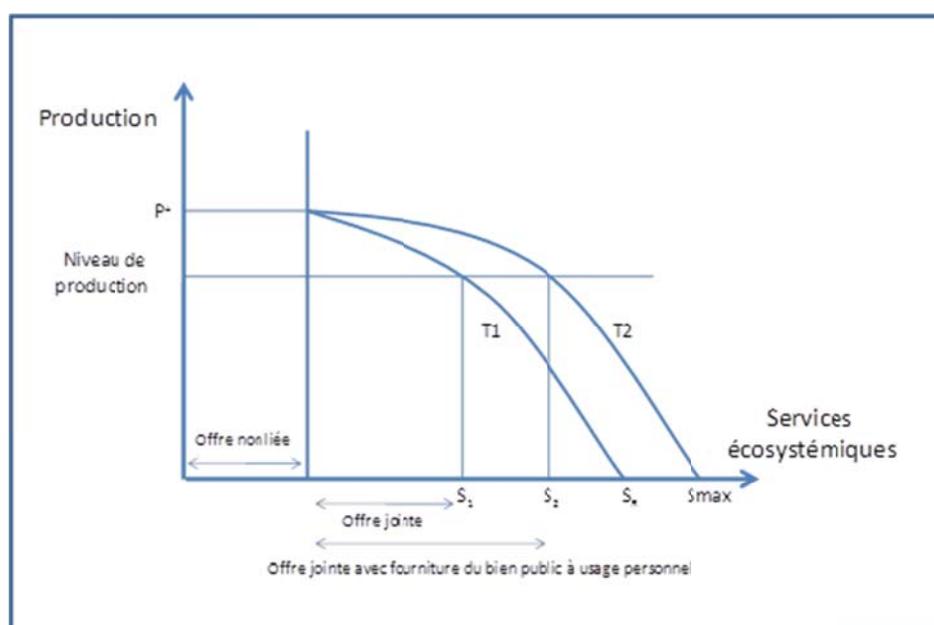
Les usages compatibles sont en fort lien avec les activités qui ont donné naissance à ces espaces. Ce sont des activités à dominante agricole.

Il y a alors une compatibilité plus ou moins étendue entre production marchande et services environnementaux. Elle est liée aux aménagements réalisés, aux activités pratiquées et aux conditions et processus donnant naissance aux services écosystémiques. Les aménagements qui conditionnent l'usage peuvent conduire à une forme de séparabilité et à une production de services environnementaux indépendante du niveau de l'activité agricole.

Une deuxième situation correspond à une production jointe. Cette production jointe peut être fatale au sens où elle n'est pas recherchée (courbe T1 du Graphe n°1 ci-dessous). L'exploitant pourrait ne pas exploiter et laisser le potentiel de services écosystémiques jouer à plein. Il pourrait aussi opter pour un niveau de production éliminant toute production de service environnemental. En réalité, il ajustera son niveau de production marchande en fonction des conditions économiques du marché et il en résultera un niveau de service écosystémique qui aura donc un caractère résiduel.

Une troisième situation intègre la possibilité dans une production jointe, de fourniture d'un bien collectif pour l'usage personnel du producteur (courbe T2). On sait que les ménages exploitants agricoles ont des comportements de consommateurs qui sont susceptibles d'influencer leurs comportements de producteurs. Du fait des caractéristiques de bien public des services environnementaux, les ménages exploitants peuvent tirer bénéfice de leur offre sans réduire l'utilité pour les autres. L'observation de ces comportements conduit par exemple à considérer que s'il doit y avoir compensation pour la fourniture d'un supplément de services environnementaux, il faut déduire de la disponibilité à recevoir brute, le consentement à payer pour ce service (Dupraz et al. 2003). La non séparabilité entre les décisions de consommation et de production des ménages agriculteurs peut s'étudier dans le cadre de modélisations spécifiques (Singh et al. 1986).

Graphe n° 1 L'offre de services écosystémiques



Le graphe n° 1 décrit les 3 situations évoquées ci-dessus. Les courbes issues de P+ correspondent à des courbes de transformation donnant les combinaisons possibles entre le niveau de production et les services environnementaux.

Enfin si l'on admet que l'utilité des ménages exploitants dépend de biens ordinaires, de biens pour lesquels il y a production jointe de services écosystémiques et de la qualité environnementale, on peut montrer, en s'appuyant notamment sur les travaux de Cornes et Sandler (1984) et de Vicary (1997) que l'offre de bien public environnemental dépend à la fois de la demande directe, mais aussi de la demande indirecte à travers les produits issus de la production jointe. Ceci peut contribuer à réduire le problème classique de sous approvisionnement en bien public dans une économie décentralisée.

Rien ne garantit que l'on aboutisse ainsi à une production optimale. L'incitation supplémentaire qui relie le prix du bien marchand au service environnemental non marchand à travers une labellisation et un prix plus élevé (cf. l'agneau de Pauillac) ne constitue pas non plus a priori un mécanisme de financement optimal. Une intervention publique s'impose donc bien en la matière.

Les instruments mobilisables pour accroître l'offre de bien public, sinon la porter à l'optimum font appel à des subventions, à des taxes, à des normes et contraintes dont des règles d'organisation.

La sélection et éventuellement la combinaison des instruments doit permettre d'agir sur la fourniture des BP liés aux marais sans mettre en péril les finances publiques.

Conclusion

La puissance publique a toujours considéré les zones humides comme des espaces spécifiques mettant en jeu l'intérêt public. Ceci est très clair dès l'édit du roi Henri IV de 1599 qui se réfère au bien public pour engager des politiques de dessèchement. L'édit de 1607 prendra des dispositions d'expropriation des propriétaires rétifs ou pas assez diligents, pour cause d'utilité publique. Progressivement ont été mises en place des dispositions favorisant le regroupement de propriétaires en vue de travaux d'utilité collective (Point 2012). Ce mouvement conduira à l'émergence des associations syndicales de propriétaires. Avec la loi du 2 mai 1804, on franchit une autre étape. L'autorité administrative a le droit, de prescrire l'exécution des travaux relatifs au curage des cours d'eau non navigables ni flottables et à l'entretien des digues et ouvrages d'art qui y correspondent et de faire contribuer à la dépense les propriétaires intéressés. Elle peut les constituer en association forcée.

Aujourd'hui, ce sont, l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires et le décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance précitée, qui prennent en compte de nouvelles évolutions.

Parallèlement aux activités agricoles, depuis quelques décennies, les marais connaissent de nouvelles formes d'utilisation comme, l'exploitation des ressources énergétiques, l'aquaculture, le tourisme,... Cette diversification souligne à la fois, les limites d'une exploitation excessive et la concurrence entre les activités présentes sur un espace qui s'est considérablement réduit.

Depuis maintenant plus de quarante ans, la communauté scientifique a démontré que la disparition des marais entraîne des ruptures d'équilibres écologiques essentiels touchant l'alimentation des eaux souterraines, la prévention des inondations, la stabilisation du littoral et le maintien de la biodiversité. Les populations rurales portent aussi elles-mêmes un autre regard sur ces milieux. En effet des usages anciens qui fondaient certaines pratiques de gestion sont pratiquement éteints.

L'objectif des pouvoirs publics et des collectivités locales est désormais devenu la conservation des zones humides que sont les marais.

Bibliographie

Cizel O., (2010) Protection et gestion des espaces humides et aquatiques. Guide juridique, Pôle-relais Lagunes, Agence de l'eau RM&C, 2010

Daly H. (1996) *Beyond Growth* Beacon Press, Boston.

Ducommun Ch. (2010) *Identification et délimitation des zones humides par le critère "sol"* Conseil des Marais Forum des Marais Atlantiques.

ENITAB/GEREA (2010) *Enveloppe territoriale des principales zones humides du SAGE «Estuaire de la Gironde et milieux associés»*. Echelle 1/25 000. 36p.

De Groot R., Van der Perk J., Chiesura A., Van Vliet A. (2003) Importance and Threat as Determining Factors for Criticality of Natural Capital *Ecological Economics* 44, 1, 187-204.

Elkins P., Simon S., Deutsch L., Folke C., de Groot R. (2003) A framework for the practical application of the concept of critical natural capital and strong sustainability. *Ecological Economics* 44, 165-185.

FUSTEC E., 2000, Fonctions et valeurs des zones humides, Dunod, Paris.

Lévêque C., Muxart T., Abbadie L., Weill A., Van Der Leeuw S. (2003) "L'anthroposystème : entité structurelle et fonctionnelle des interactions sociétés milieu", in Lévêque C., van der Leeuw S., 110-129.

De Montgolfier T., et Natali, J.M. 1988. Le patrimoine du futur, Economica. 248 p.

Norton S.G., Toman M.A. (1997) Sustainability, Ecological and Economic Perspectives. *Land Economics* 73, 4, 553-568.

Ollagnon, H., 1989. Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel. Pages 258-268 in: Mathieu N. et Jollivet M. (eds). "Du rural à l'environnement, la question de la Nature aujourd'hui". L'Harmattan, Paris.

Point P. (2010) Quelle méthodologie pour la confrontation des valeurs de conversion ou de conservation des zones humides *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 5, pp 855-876.

Point P. (2012) *Eléments pour une lecture économique des évolutions du régime institutionnel des zones humides*. GREThA 25p.

SAGE (2007) Estuaire de la Gironde et milieux associés. Phase 1 : Etat des lieux, 226p.

SAGE Atlas (2008) Projet de délimitation des grands secteurs de zones humides (1/25000).

Singh, I., Squire L., Strauss J. *Agricultural Household Models, Extensions, Applications and Policy*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press 1986.

Syméthis / Symbiose Environnement (2008) *Etude des zones vertes du SAGE «Estuaire de la Gironde et milieux associés»*

Forum des Marais Atlantiques (2010) *Inventaire et caractérisation des zones humides*, Rochefort, 117p.

Forum des Marais Atlantiques (2010) *Manuel d'aide à l'identification des zones humides prioritaires, des ZHIEP et des ZSGE*. Rochefort 83p.

Vicary S. (1997) Joint production and the private provision of public goods. *Journal of Public Economics* 63, pp. 429-445.

Annexe

On ne compte pas moins de 13 guides adaptés aux contextes locaux

- Manuel d'aide à l'identification des "zones humides prioritaires", des ZHIEP et des ZSGE, Forum des Marais Atlantiques, Novembre 2011
- SDAGE et zones humides : le guide pour débutants, FRAPNA, Avril 2011
- La gestion agricole des zones humides du Finistère - Contribution au guide technique d'aménagement et de gestion des zones humides (GTAZH), Chambre d'Agriculture du Finistère, Janvier 2011
- Guide méthodologique pour l'inventaire des zones humides à l'échelle communale du SAGE Nappe de Beauce, Décembre 2010

- Modalités d'inventaire des zones humides sur le périmètre du SAGE Sèvre Niortaise - Marais poitevin, Juin 2010
- Modalités d'inventaire des zones humides sur le périmètre du SAGE Vendée, Mai 2010
- Guide méthodologique pour identifier et préserver les zones humides à l'échelle locale dans les documents d'urbanisme - SAGE Delta de l'Aa, Avril 2010
- Guide d'inventaire des zones humides dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des SAGE, Agence de l'Eau Loire-Bretagne, Janvier 2010
- Guide d'identification des zones humides fonctionnelles du SAGE Mayenne, Avril 2009
- Guide de production de l'enveloppe de référence Zones humides du SAGE de la Baie de Saint-Brieuc, Décembre 2008
- Guide technique pour une gestion durable des cours d'eau du bassin de l'Huisne, SAGE Huisne, Octobre 2008
- Guide technique "Inventaire des zones humides" du SAGE Bassins côtiers de la région de Dol de Bretagne, Septembre 2007
- Guide d'information et d'identification locale des zones humides du Bassin de la Sèvre Nantaise, à l'usage des collectivités, 2007

Partie 2

Niveaux hiérarchiques et gestion des marais estuariens

Introduction

Les écosystèmes aquatiques, zones humides ou marais sont des ensembles complexes auxquels on prête une attention de plus en plus grande, compte tenu de leur régression observée partout dans le monde. L'attention se porte sur les produits et services qu'ils peuvent livrer. On s'attache à prévoir leur fonctionnement selon leurs caractéristiques géo morphologiques. Une initiative de recherche européenne (Functional Analysis of Wetland Ecosystems FAEWE) a été spécifiquement engagée sur ce thème (Maltby et al. 1996).

Cette approche fonctionnelle a ses mérites, mais intervient sans relation directe avec les signaux, mécanismes et dispositifs organisationnels qui orientent les usages relatifs aux zones humides et le devenir même de ces zones humides. Il en résulte une perte de compréhension de ce qui est en jeu et une forte limitation dans les préconisations et aides à la décision.

La nature même de ces milieux, leur évolution au cours du temps et leurs modes de gestion résultent de l'interaction d'acteurs, de parties prenantes.

Aujourd'hui, le concept de gouvernance met au premier plan ces interactions en cherchant à leur donner visibilité et cohérence. Nous nous attacherons à ces interactions et à leurs effets dans la période récente⁵.

La référence à la gouvernance relève souvent d'une vision normative. Elle est réputée conduire à des décisions acceptables par le plus grand nombre du fait d'un recours à la concertation et à la participation. Ici nous adopterons plutôt une vision positive de cette gouvernance en portant l'effort sur l'identification des parties prenantes et des leurs interactions.

1. L'identification des acteurs

Nous nous appuyons sur le concept classique de partie prenante (stakeholder) qui trouve son origine dans les recherches sur la gestion des entreprises. L'analyse des parties-prenantes sert à identifier :

- Les acteurs dans un conflit ou projet environnemental
- Leurs valeurs et points de vue concernant les problèmes ou conflits
- La pluralité des intérêts, des objectifs et des enjeux de gouvernance environnementale
- Les ressources et les rapports d'influence, d'autorité et de pouvoir prévalant dans le domaine

⁵ Une autre investigation (Point 2012) est consacrée aux déterminants, de la trajectoire de ces milieux et de leur gestion, sur la longue période.

notamment en matière de sécurité et d'urbanisme qui les conduisent à intervenir sur les infrastructures (digues, jalles, ..) qui conditionnent l'existence même des marais.

Ces communes peuvent se regrouper en Syndicats intercommunaux hydrauliques ou de bassin-versant (SIBV). Elles peuvent aussi avoir d'autres types de regroupement qui sont susceptibles d'interagir avec les SIBV. Ex communauté de commune.

Ces regroupements et leurs interactions relèvent relèvent d'une forme de fédéralisme. Des propriétaires se regroupent et abandonnent une partie de leurs droits à une autorité centrale. Pour que le phénomène prenne naissance, il faut bien évidemment que les bénéfices de l'opération apparaissent supérieurs aux coûts. Ceci passe par la mise en place d'un dispositif organisationnel qui par des règles de représentation, de mode de scrutin, de compétences juridictionnelles assure une plus grande efficacité et garantit ainsi que le fédéralisme dégage un gain net.

On va donc retrouver ce questionnement à différents niveaux hiérarchiques et notamment celui des ASP qui peuvent s'associer en Unions et celui des communes qui peuvent se regrouper en SIBV.

Toute théorisation de la mise en place d'une structure fédérale suppose que l'on puisse expliquer pourquoi les parties prenantes acceptent de céder une partie de leurs droits (de leur souveraineté) à une autorité supérieure et deuxièmement quelles responsabilités doivent être assignées au pouvoir central et aux parties constitutives de la fédération.

L'analyse économique fournit 4 justifications au regroupement :

- Minimiser les coûts et maximiser les bénéfices qui sont à l'intersection des limites des unités
- Réaliser des économies d'échelle dans la fourniture de services produits par l'autorité centrale
- Minimiser les distorsions monopolistiques de l'autorité centrale
- Mettre en place des politiques redistributives.

Le premier aspect rejoint directement la question de l'internalisation d'externalités ce qui réduit l'inefficience. Des ententes de type Coasien peuvent se révéler très coûteuses à négocier. La consolidation des unités concernées sous une autorité responsable peut être un moyen optimal de résoudre ces inefficiences. Le coût de négociation est fortement réduit par la structure fédérale.

La présence d'économies d'échelle pousse au fédéralisme. Il y a cependant d'autres solutions et notamment la possibilité de créer une structure ad hoc permettant de bénéficier des économies d'échelle tout en gardant une totale autonomie. Lorsque les domaines bénéficiant d'économies d'échelle sont nombreux, la consolidation peut devenir supérieure à la coopération entre unités. Ce pose alors la question de savoir à quel niveau ces questions doivent être traitées : autorité centrale ou partie constitutive de la fédération.

La réduction de l'effet monopole, résulte du fait que l'on remplace un seul centre de décision par plusieurs centres. On peut attendre un bénéfice de la compétition et une plus grande efficacité dans la recherche des solutions les plus adaptées à des problèmes communs.

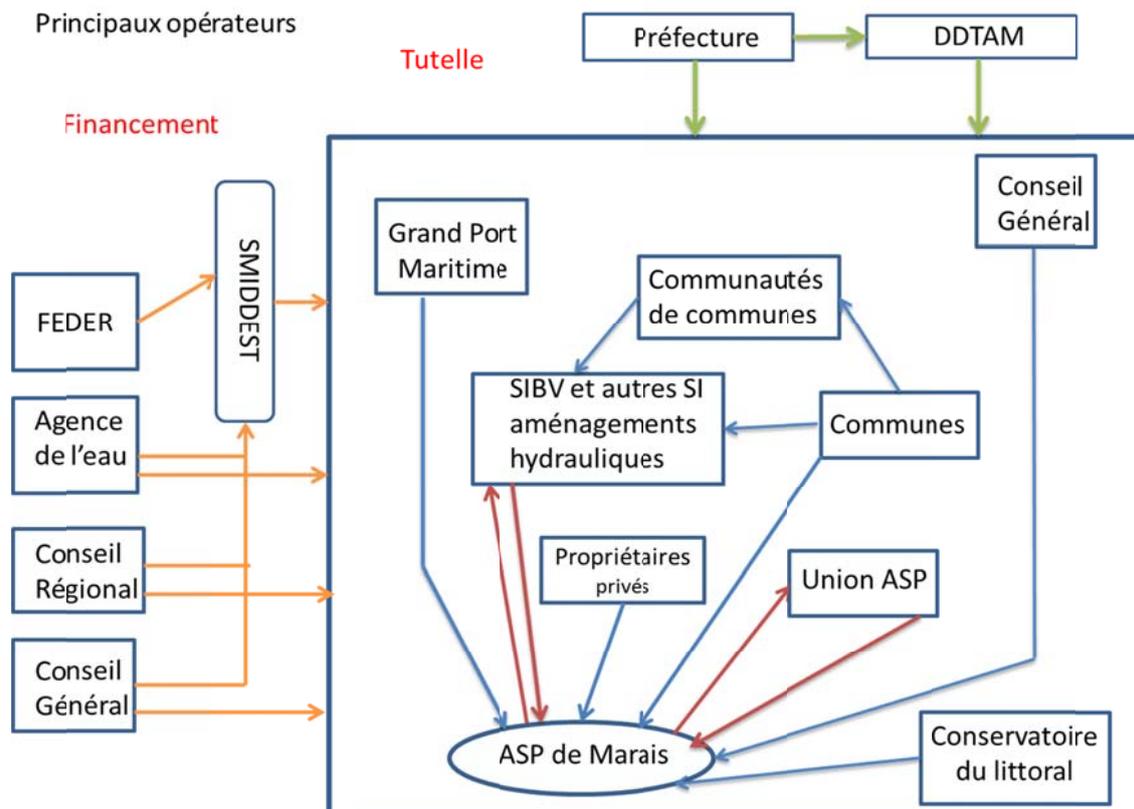
Les politiques redistributives sont destinées à accroître l’homogénéité, et donc à faciliter l’exercice de la gouvernance.

Il y a bien sûr des coûts au fédéralisme :

- Coûts fixes de négociation et de mise en place de la structure. Coût variables dépendent de l’ampleur des activités de la fédération coût de coordination.
- Coûts liés aux incertitudes sur qui doit agir. Coût des contestations en la matière

Nous examinerons le dispositif à la lumière des éléments d’appréciation que nous avons mentionné. Nous nous concentrerons ici sur la situation actuelle. La question de la dynamique d’évolution sera traitée plus spécifiquement. Elle est importante car, depuis les initiatives individuelles prises en matière de drainage des zones humides dès la fin du 11^{ème} siècle jusqu’aux politiques publiques mises en place de nos jours, les marais estuariens de Gironde ont constitué un capital naturel de tout premier ordre tirailé entre intérêt public et intérêts privés. Cela a donné naissance à une succession de réformes et d’adaptations, la dernière en date étant la mise en place d’un nouveau schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI 14 avril 2011).

Nous restituerons la superposition d’acteurs impliqués dans la gestion des territoires de l’eau avec des moyens économiques et juridiques spécifiques.



Nous rappelons que nous ne retenons dans cette étude que la partie Girondine du SAGE « Estuaire de la Gironde soit 84% de la superficie incluse dans le SAGE et 142 communes sur 185⁷. Le

⁷ Cf Etat des lieux du SAGE Estuaire Gironde. Septembre 2007.

SAGE a identifié quatre ensembles géographiques : le Médoc, la zone urbaine (CUB), la Haute Gironde-Haute Saintonge et le Pays Royannais. Nous ne considérons que les 3 premiers ensembles.

La liste des opérateurs qui interviennent sur les marais estuariens, que ce soit comme propriétaires comme soutien au financement de l'entretien ordinaire ou de la réalisation de travaux d'infrastructure est relativement importante. Certains interviennent sur de grandes superficies d'autres sur des superficies beaucoup plus limitées. Le graphe n° représente le système organisé autour des ASP de marais.

Si l'on prend comme critère, celui de la propriété de terrains en zone humide, nous pouvons identifier : Le Conseil Général (Espaces naturels sensibles), le conservatoire du littoral, le GPMB, les communautés de commune, les communes, les propriétaires privés. Il y a trois types d'organisation créés spécifiquement : les Syndicats intercommunaux, les Unions d'ASP et les ASP. Ce dispositif est soumis au contrôle de l'Etat par le biais du préfet et de la DDTAM. Des financements externes proviennent de l'Agence de l'Eau et du FEDER. Une partie transite par le SMIDDEST.

Les associations syndicales de propriétaires (ASP) sont le premier niveau. Elles sont au plus près du terrain et exclusivement concernées par les zones humides et marais estuariens. On en compte 33 dans la zone d'étude. Elles regroupent près de 3900 propriétaires privés et publics inscrit sur leurs rôles. Ces ASP peuvent se rassembler en Unions. On compte 3 Unions regroupant 24 ASP. Les communes, au nombre de 142 dans la partie Girondine, sont pour certaines d'entre elles regroupées en syndicats intercommunaux pour l'aménagement hydraulique. On en distingue 13. Nous avons également pris en compte 3 SI orientés vers la protection contre les inondations. Les communes étant pour certaines d'entre elles regroupées en communautés de communes, se sont ces dernière qui prennent le relai dans les SI. On observera que certains SI ont un périmètre lié au bassin versant (SIBV) et donc peuvent intégrer des communes pour une partie de leur territoire, alors que d'autres regroupent des communes pour la totalité de leur territoire. Il y a actuellement 14 communautés de communes dans la zone d'étude. Elles regroupent 125 communes dont 101 sont incluses dans le périmètre du SAGE pour la partie Gironde.

En considérant que les propriétaires sont représentés par les ASP, nous identifions tout de même 194 agents en interaction autour de la gestion des marais.

Ce dispositif résulte d'une lente évolution qui prend ses racines dès le 17^{ième} siècle et qui aujourd'hui encore avec le projet de révision du Schéma départemental de coopération intercommunale de la Gironde (SDCI 14 avril 2011) est en voie de transformation.

2. Les structures territoriales de gestion des marais et zones humides sur l'estuaire de la Gironde partie Girondine.

On dénombre (37) associations syndicales et associations foncières ayant des statuts déposés. Sur ces 37, on en compte 4 qui sont actuellement en sommeil.

Il y a deux unions d'associations syndicales :

-Union des associations syndicales des marais de l'arrondissement de Lesparre qui regroupe 20 ASA pour une surface totale de 15516 ha soit 44,4% des surfaces gérées.

-Union des AS des marais du Nord de Bordeaux. Elle regroupe 4 AS pour une surface de 1856 ha soit 5,3% des surfaces gérées.

Seules 24 associations sur 50 actives sont regroupées en Unions. Cet ensemble représente 67% des surfaces gérées.

Des partenariats se sont établis avec des syndicats intercommunaux d'aménagement de bassins versants pour améliorer la coordination des actions et des financements. On identifie 14 syndicats intercommunaux opérant en relation avec les ASA.

2.1. Pour la rive gauche on trouve 8 structures de ce type.

-Le syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique des bassins du Nord Médoc. Il associe 9 ASA pour une surface totale de 10419 ha soit 29,8% des surfaces gérées.

-Le syndicat d'aménagement hydraulique des bassins versants de la Maillard et du Guy. Il associe 3 ASA pour une surface de 1865 ha soit 5,3% des surfaces gérées.

- Le syndicat d'aménagement hydraulique des bassins versants de la région de St Yzans de Médoc. Il associe 4 ASA pour une surface de 1403 ha soit 4,0% des surfaces gérées.

- Le syndicat d'aménagement hydraulique des bassins versants du Centre Médoc. Il associe 4 ASA pour une surface de 2223 ha soit 6,4% des surfaces gérées.

- Le syndicat d'aménagement hydraulique des bassins versants du Gargouilh et du Grand Crastiau. Il associe 1 ASA pour une surface de 834 ha soit 2,4% des surfaces gérées.

-Le syndicat d'aménagement hydraulique des bassins versants de la Jalle de Castelnau. Il associe 2 ASA pour une surface de 753 ha soit 2,1% des surfaces gérées.

- Le syndicat d'aménagement hydraulique des bassins versants de l'Artigue et la Maqueline. Il associe 3 ASA pour une surface de 1213 ha soit 3,5% des surfaces gérées.

-Le syndicat d'aménagement pour l'opération Jalle rivière propre. Il associe 5 ASA pour une surface de 2115 ha soit 6,0% des surfaces gérées.

Sur la rive gauche on peut considérer que la quasi-totalité des ASA sont associées à des syndicats intercommunaux. On observe trois exceptions avec les cas de l'ASA des Mattes de Valeyrac., de l'AS des anciens marais de Lamarque et Cussac et de l'ASA des Carreyres de Soussans

2.2. Pour la rive droite, en Gironde on trouve quatre syndicats intercommunaux dont deux sont associés à des ASA.

-Le syndicat intercommunal du bassin versant de la Livenne. Il associe 3 ASA pour une surface de 7466ha soit 21,4% des surfaces gérées.

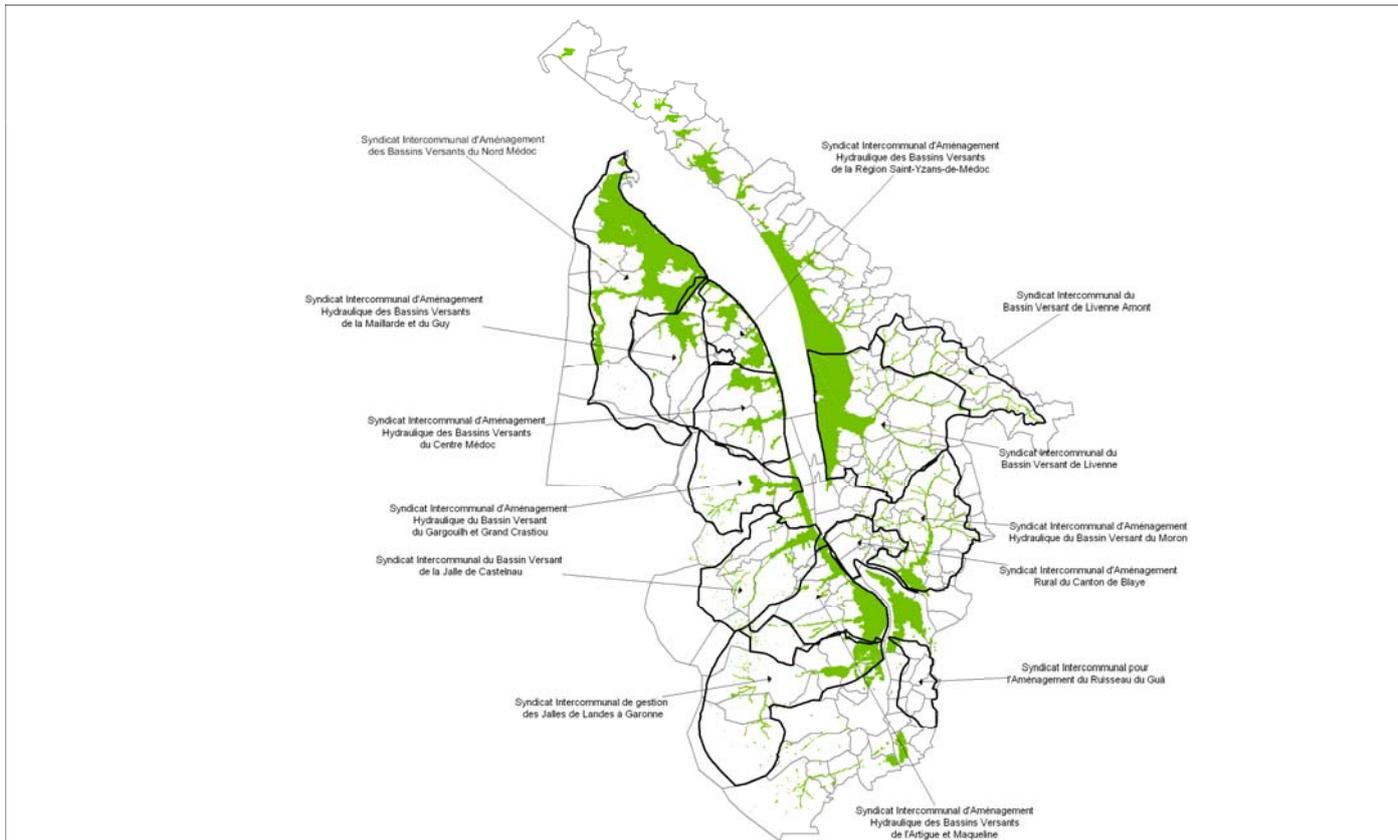
- Le syndicat d'aménagement hydraulique du bassin versant du Moron. Il associe une ASA en sommeil.

-Le Syndicat Intercommunal d'Aménagement Rural du Canton de Blaye qui n'associe pas d'ASP.

-Le Syndicat intercommunal des marais de Montferrand qui correspond en fait à la gestion de marais en indivision entre 7 communes. Il n’y a pas d’ASP rattachée. La surface du grand et du petit marais est de (182,4+103,6=286ha). En dépit de son appellation, Il n’est pas considéré comme un SI de marais et ne figure pas dans le schéma départemental de coopération intercommunale de la Gironde. Nous ne l’intégrons pas dans notre analyse.

-Le syndicat intercommunal pour l’aménagement du ruisseau Guâ. Il associe 1 ASA pour une surface de 230 ha soit 0,6% des surfaces gérées.

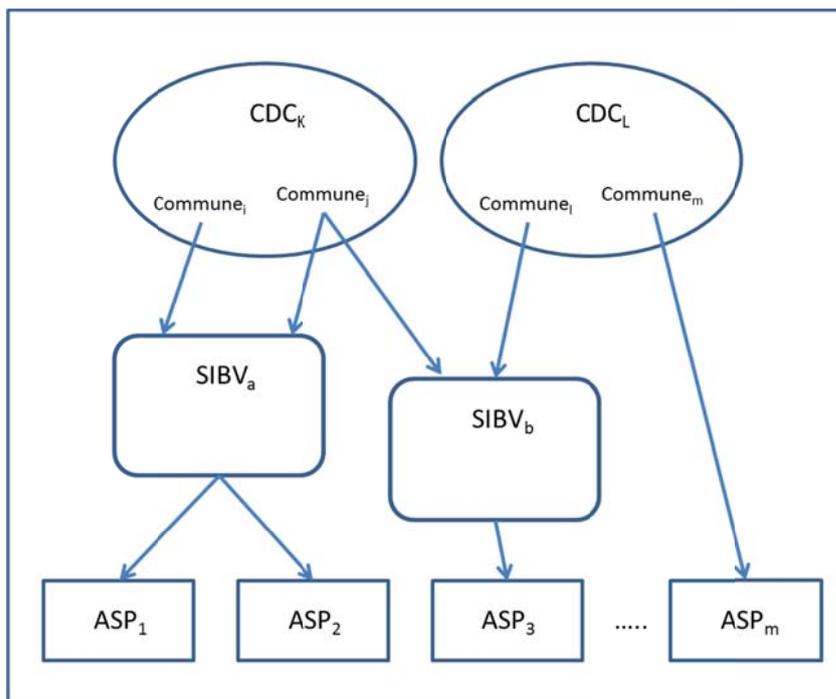
Carte des SIBV



2.3. Les acteurs de terrain et leur territoire.

Nous considérons ici les acteurs de terrain que sont les communes, les syndicats intercommunaux de bassin versant et les associations syndicales de propriétaires.

La hiérarchie spatiale qui va des S.I. aux ASP en passant par les communes et communautés de communes, peut-être synthétisée comme cela figure au schéma suivant :

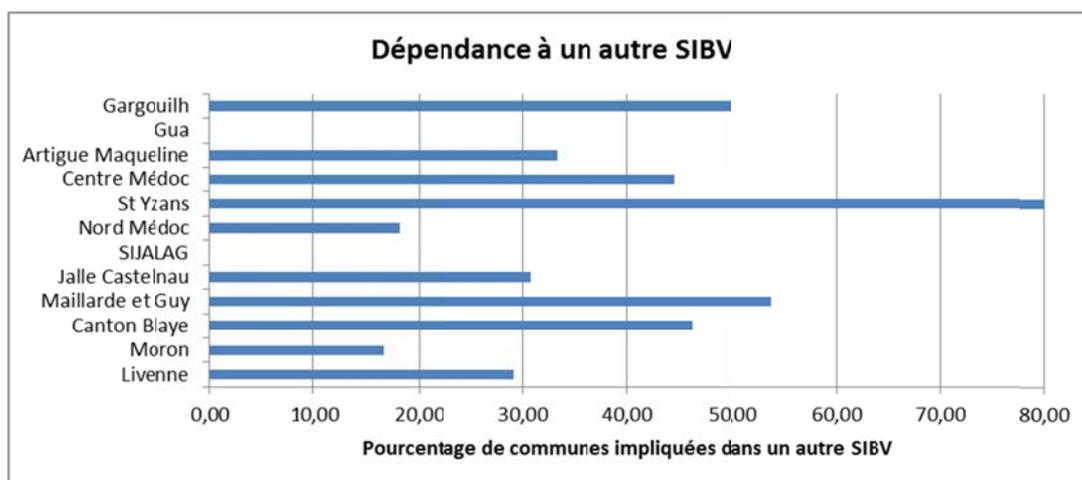


Dans la partie Girondine du SAGE estuaire, les communes appartenant à un SIBV sont au nombre de 142. En réalité ce chiffre intègre des doubles voire des triples comptes car certaines communes appartiennent à 2 voire 3 SIBV.

L'analyse des appartenances multiples laisse apparaître 46 occurrences. Ce sont donc en fait 96 communes qui sont impliquées dans la gestion intercommunale des bassins versants en zone de marais. Le tableau suivant montre les relations de double appartenance selon les SIBV.

	Livenne	Moron	Guâ	SIJALAG	Artigue	Nord Méd	Maillarde	St Yzans	Centre Méd	Gargouilh	Jalle Casteln	Blaye	Somme	
	SIBV1	SIBV3	SIBV4	SIBV5	SIBV 6	SIBV 7	SIBV 8	SIBV 9	SIBV 10	SIBV 11	SIBV 12	SIBV13		
SIBV1		0	2										5	7
SIBV3		2	0										1	3
SIBV4				0										0
SIBV5					0									0
SIBV 6						0							3	3
SIBV 7							0	2						2
SIBV 8							2	0	5					7
SIBV 9								5	0	3				8
SIBV 10									3		0	1		4
SIBV 11										1	0	1		2
SIBV 12						3					1	0		4
SIBV13		5	1											6
Somme	7	7	3	0	0	3	2	7	8	4	2	4	6	46

Le fait que certaines communes puissent intervenir dans plus d'un SIBV peut influencer sur les orientations de gestion. On pourrait ainsi penser qu'un SIBV qui dépend de communes impliquées dans d'autres SIBV a plus de mal à dégager une ligne d'action autonome. Cela pourrait créer une forme de dépendance. Le graphe n°*** montre comment se classent les SIBV de ce point de vue. Pour chaque SIBV, nous avons calculé le pourcentage des communes impliquées dans un autre SIBV.



On constate par exemple que le petit SIBV de Saint-Yzans qui regroupe 10 communes en compte 8 intervenant dans d'autres SIBV. Ce résultat doit être tempéré par l'observation que nous ferons après sur la coopération intercommunale. En effet 8 sur 10 communes appartiennent à la même CDC, celle dite Cœur de Médoc qui associe elle-même 11 communes.

En effet, la situation d'appartenances multiple⁸ se complique encore par les regroupements des communes en Communautés de communes (CDC). On se trouve donc confronté à des structures de coopération qui pour un même SIBV vont mettre en présence des communes isolées et plusieurs CDC. L'analyse de ces situations montre cependant que dans quasi-totalité des cas, on trouve une CDC dominante, c'est-à-dire dont le nombre communes représentées lui assure la majorité.

S.I.	Nb com	Nb CDC	CDC dominante	Nb ASP
Livenne	24	3	45,8%	3
Moron	18	4	38,9%	0
Canton Blaye	13	1	100,0%	0
Maillarde et Guy	13	3	58,3%	3
Jalle Castelnau	13	2	53,9%	1
SIJALAG	13	2	76,9%	5
Nord Médoc	11	2	90,9%	9
St Yzans	10	3	80,0%	4
Centre Médoc	9	2	77,8%	4
Artigue Maqueline	9	3	66,6%	3
Guâ	9	2	88,9%	0
Grand Crastiau	4	3	50,0%	2

⁸ On relèvera le cas de la commune de Saint Germain d'Esteuil qui appartient à trois SIBV.

3. Le projet de réforme du schéma départemental de coopération intercommunale de la Gironde en matière de Syndicats intercommunaux de bassin versant et d'aménagement hydraulique.

L'Etat a engagé une réforme de l'administration territoriale avec le triple objectif de simplifier les institutions locales, de renforcer la compétitivité des territoires et de faire progresser la solidarité territoriale.

3.1. Le cadre juridique et les critères retenus

En réalité, cette réforme a été lancée sur la base de quelques a priori et une volonté politique qui suppose que tout suivra naturellement. Les propositions de l'Etat sont avancées, assorties d'un vide économique saisissant. L'économie est sans doute considérée comme un sujet trop délicat ou trop technique pour qu'on la place au centre de la réflexion. Elle s'en trouve de fait totalement évacuée.

C'est assez nouveau, mais on voit aujourd'hui nombre d'élus locaux revendiquer la production d'études impact socio-économique voire environnementales pour prendre une décision éclairée.

On l'a dit, la loi du 16 décembre 2010, portant réforme des collectivités territoriales répond à une triple ambition : progression de la simplification, de l'efficacité, de la solidarité.

L'article 60 de la loi de réforme des collectivités territoriales, complété par la circulaire d'application n° IOC B 10 33627 C du 27 décembre 2010 indique que le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) est le document stratégique départemental de mise en oeuvre des dispositions de la loi, pour son volet intercommunal.

L'article 35 de la loi portant réforme des collectivités territoriales prévoit que le SDCI est établi au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice effectif des compétences.

L'évaluation de la cohérence des périmètres doit reposer sur des critères objectifs pertinents : statistiques, cartographiques, géographiques, économiques. Elle doit permettre l'élaboration de propositions devant conduire notamment à :

- la réduction du nombre des syndicats de communes et syndicats mixtes et notamment par la suppression de ceux ayant des compétences communes.
- le transfert des compétences des syndicats aux EPCI à fiscalité propre,
- la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, protection de l'environnement et respect des principes du développement durable..

L'hypothèse de travail est que le maintien d'un grand nombre de syndicats combiné à la montée en puissance depuis 10 ans des EPCI à fiscalité propre concourt à empiler les structures et à opacifier les rôles, tant en matière de responsabilités, de compétences et de financements de chacune des collectivités.

Les propositions de rationalisation de l'État s'appuient en théorie conformément à la loi sur :

- un ensemble de critères objectifs, statistiques, cartographiques, géographiques et économiques,

- l'évaluation de l'exercice effectif des compétences par l'examen de critères financiers. à savoir pour chacun des 289 syndicats du département de la Gironde, l'examen des résultats figurant aux comptes administratifs 2009, ainsi que l'état de leur endettement.

- la connaissance des territoires et de leurs enjeux qui sont multiples et par nature différents pour chacune des thématiques.

3.2. La méthodologie spécifique pour les SI dédiés à l'hydraulique :

Elle comporte deux principes directeurs

1 -examen de l'exercice effectif des compétences :

Il doit être procédé pour chacun des syndicats à un examen des critères financiers (examen des résultats et des dépenses d'investissements sur plusieurs exercices consécutifs) pour apprécier l'exercice effectif des compétences. Dans le cas où il a été constaté que le syndicat fonctionne à minima au regard de ses dépenses d'investissements, le principe retenu est celui de la dissolution.

2 - Regroupements par bassin versant

Pour la très grande majorité des syndicats qui exercent effectivement leurs compétences, l'État doit s'attacher à privilégier des regroupements de syndicats existants sur des bassins versants à enjeux identiques et/ou en continuité.

Cette méthodologie doit permettre de satisfaire deux objectifs :

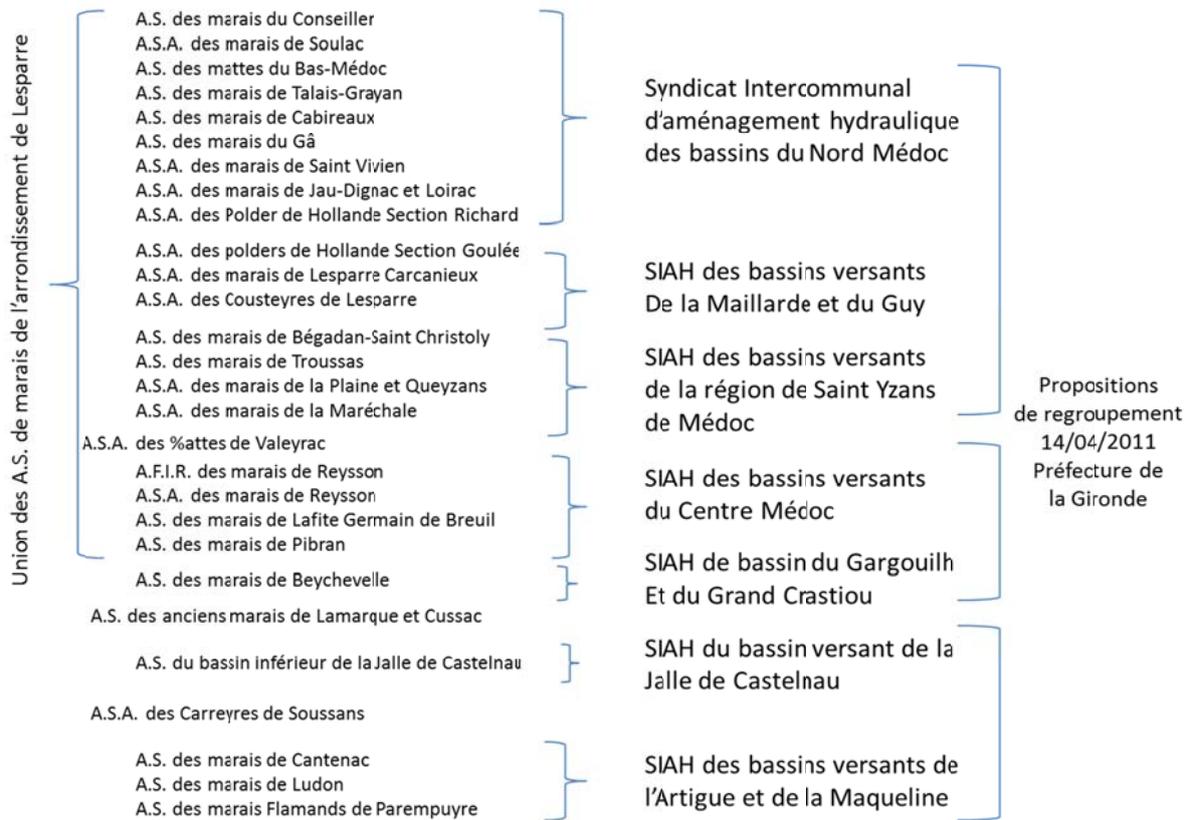
Le premier, celui d'une gestion globale et cohérente de l'hydraulique, de l'amont à l'aval d'un même bassin versant par un même établissement public de coopération intercommunale. Cette approche permettrait du point de vue de l'État, une gestion plus efficace et rationnelle de l'hydraulique, des digues et autres ouvrages de protection et régulation, l'approche par grand bassin versant apparaissant être une nécessité au regard des enjeux environnementaux ainsi qu'au risque inondation et à la protection des biens et des personnes, au regard des expériences passées de deux tempêtes dévastatrices dans le département.

Le second, transversal à l'ensemble des thématiques, est de doter ces syndicats de moyens supplémentaires, les regroupements proposés devant renforcer la capacité d'investissement des syndicats fusionnés, mais également de mutualiser l'ensemble de leurs ressources (administratives, personnels, techniques).

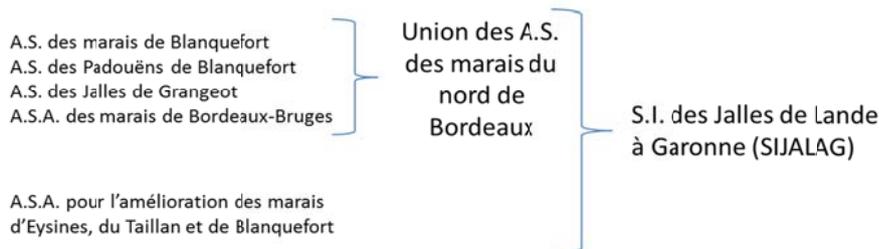
3.3. Les propositions pour le département de la Gironde

Les propositions de l'Etat (SDCI 14 avril 2011) se traduisent pour la zone d'étude par des regroupements assez drastiques : rive droite les 7 SI sont regroupés en 2 SI et rive gauche, les 7SI sont regroupés en 3 SI. Le SIJALAG est maintenu.

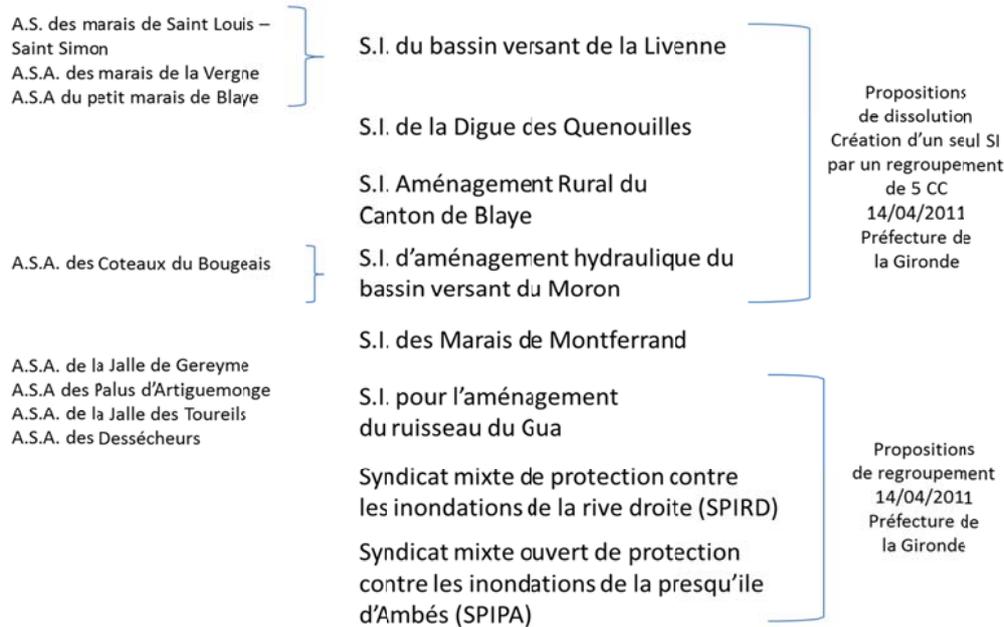
Marais Rive Gauche de l'Estuaire de la Gironde



Marais du Nord de la Communauté Urbaine de Bordeaux



Marais de la rive droite de l'estuaire de la Gironde



Ces propositions ont soulevé des objections au niveau communal.

Par exemple, la commune de Moulis en Médoc. (Membre de la CC La Médulienne) est membre du SIAH du BV de la Jalle de Castelnau. Elle se trouve aux côtés des communes Avensan, Castelnau-de-Médoc, Listrac-Médoc, Sainte-Hélène, Salaunes et de la Communauté de Communes Médoc-Estuaire.

Le conseil Municipal (SO 13 août 2011) donne quitus au préfet sur certaines propositions, ne se prononce pas pour d'autres et enfin s'agissant du projet de fusion des SIBV *Jalle de Castelnau* et du *Cartillon et de la Maqueline*, il s'y oppose si les conséquences financières ne sont pas abordées pour la question des digues.

Le Conseil Municipal exprime une série de craintes :

- Peur de la suppression de services et d'emplois,
- Peur du gigantisme des nouvelles structures et des inconvénients en termes de gouvernance. Des périmètres très étendus risquent de nuire à l'intégration des compétences comme à la mutualisation des services.

- Peur des conséquences financières des fusions.

Le projet tel qu'il est soumis est perçu comme le résultat d'une concertation insuffisante. L'Etat a travaillé de façon unilatérale ou en relation avec les seuls grands élus du département.

Il est intéressant de noter que c'est sur la question de la fusion des SIBV que l'opposition du Conseil Municipal est la plus marquée.

On observe une réaction différente (Conseil Municipal délibération du 12 juillet 2011) pour la commune de Macau (CdC Médoc-Estuaire).

« La fusion du syndicat des bassins versants Artigues Maqueline avec le syndicat de bassin versant de la Jalle de Castelnau de Médoc proposée dans le projet semble cohérent au regard d'une gestion globale des réseaux hydrauliques naturels. Le nouveau syndicat devra continuer d'exercer les

compétences de chacun des syndicats fusionnant et notamment en matière de protection contre les inondations ».

Toutefois il est regretté que, contrairement aux exigences de la loi, « *en aucun cas le projet de schéma présenté par le Préfet n'était accompagné de l'étude d'impact budgétaire et fiscal, seul le rapport explicatif accompagnait le projet de périmètre* ». Ainsi, la commune indique « *ne pas pouvoir valablement se prononcer sur ce projet en l'absence d'étude d'impact budgétaire et fiscal* ».

Si la question des ASP n'est pas abordée dans le projet de fusion des SI à objectif de gestion hydraulique, celle-ci est bien en discussion au sein même des SIBV. Trois positions se dégagent :

-Maintien des 2 types de structure avec coopération étroite (Ex SIBV Nord-Médoc)

-Disparition des ASP avec transfert des missions et moyens au profit des SIBV (Ex SIBV Centre Médoc)

-Maintien des 2 types de structure, mais sans recherche systématique d'une mise en cohérence des pratiques (Marais du Nord de la CUB)

Dans toutes les réactions des collectivités concernées, il apparaît que le projet de réforme a été lancé sans évaluation systématique des coûts de gestion, sans examen sérieux de la diversité spatiale et de l'hétérogénéité des situations. Il est constaté une absence de réflexion sur les objectifs de protection (pour quels services ?) et sur les moyens spécifiques requis.

La question des SIBV est arbitrée dans un contexte de recherche de simplification administrative qui s'étend à de multiples autres domaines et on laisse passer une chance de traiter en profondeur la question de la gestion des milieux humides à l'échelle du SAGE.

Il apparaît que les ASP sont menacées de disparition au profit des SIBV, ces derniers étant eux-mêmes appelés à se regrouper, sachant que leur gestion tend à écarter les communes au profit des communautés de communes.

Les enjeux affichés concernent l'efficacité de l'action et surtout la réduction des coûts supposée être associée à des économies d'échelle, mais l'absence d'un bilan de l'action des SIBV et des moyens mis en œuvre génère beaucoup d'incertitudes quant à la réussite de la politique préconisée.

Bibliographie

DULONG J. DELARCHE-JOLI A. (2010) Expertise écologique et réalisation de l'enveloppe territoriale des principales zones humides. Synthèse GERA, 36p.

EDEN C., ACKERMANN F. (1998) Making Strategy: The Journey of Strategic Management. Sage, London.

FREEMAN R. E. (1984) Strategic Management: A Stakeholder Approach. Pitman, Boston.

MARGO

JONES, T. (1995) Instrumental stakeholder theory: A synthesis of ethics and economics. *Academy of Management Review*. 20, 92–117.

JONES T. and WICKS A. 1999: Convergent stakeholder theory. *Academy of Management Review*, 24, 206–21.

MALTBY E., HOGAN D.V., Mc INNES R.J. (1996) *Functional Analysis of European Wetland Ecosystems. Phase 1 Report 18*. Luxembourg

Partie 3.

Une organisation pour la gestion des zones humides : les Associations Syndicales de Propriétaires (ASP) de marais.

Ce sont les ASP qui ont progressivement façonné les zones humides estuariennes. Ce patrimoine dont nous héritons résulte directement de leur action. Il est essentiel de comprendre la logique qui a sous-tendu une action déployée sur plusieurs siècles. Cette trajectoire qui est un mélange de changement et de continuité, crée une forme de dépendance au sentier. Cette dépendance explique comment un ensemble de décisions passées peuvent influencer sur les décisions futures.

Ces organisations qui ont fait la preuve de leur efficacité à un moment donné se sont perpétuées, alors même que les missions assignées se modifiaient largement. Ce type de structure est encore plébiscité pour faire face aux défis de la gestion des ZH (voir par exemple le récent projet de création d'une ASA par la communauté de communes du bassin de Marennes⁹). On observera de plus que l'ordonnance du 1er juillet 2004 a élargi le champ des personnes pouvant demander la création d'une association syndicale autorisée (ASA). Celle-ci peut désormais être demandée par toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales compétents (établissement public de coopération intercommunale ou syndicat mixte). En effet, dans le cas où l'objet d'une ASA recouvre une compétence transférée par les collectivités territoriales à un groupement, celui-ci est habilité à demander en lieu et place de ces dernières la création d'une ASA.

Parallèlement, il faut noter l'existence de demandes de dissolution et d'ASA qui bien que non dissoutes n'ont plus d'activité (on en compte au moins 5 dans le territoire du SAGE « Estuaire de la Gironde »).

Nous examinerons les conditions d'émergence et de développement de ces organisations. Nous attacherons ensuite à la mise en pratique de ce dispositif.

1. L'émergence des ASP

1.1. Les étapes de l'émergence

Les zones humides estuariennes sont apparues comme un réservoir de terres qui peuvent devenir très productives permettant des cultures céréalières, mais aussi du pâturage et de la saliculture. A l'origine, seules les seigneuries religieuses ou laïques, disposaient des moyens nécessaires pour pouvoir réaliser la conquête des marais littoraux. Par la suite, c'est la volonté du pouvoir central qui impulse le mouvement avec notamment *l'édit royal de Fontainebleau* du 8 avril 1599 dans le cadre duquel le roi, Henri IV, accorde des facilités économiques, fiscales et sociales pour ceux qui s'engageaient dans cette démarche. Grâce aux techniques d'endiguement et de drainage importées de Hollande, la conquête des marais connaît un essor considérable. Par exemple, en 1628 et 1633, le Duc d'Epéron, sire de Lesparre, signe avec les flamands plusieurs traités pour l'assèchement de 5000 ha de terrains marécageux. De là viennent les noms de la Petite Hollande et de Petite Flandre données respectivement aux marais de Queyrac et de Talais en Médoc. Toutefois, ces aménagements, très lourds, représentaient un coût considérable en matière d'entretien. Ainsi,

⁹ http://www.bassin-de-marennes.com/uploads/tx_sqlipublications/Document_de_presentation.pdf

pour faire face aux difficultés de gestion des ouvrages réalisés les propriétaires se sont réunis, dès le XVI^e siècle, au sein de Syndicats de marais et ont mis en commun leurs moyens d'action.

Ces associations avaient un caractère purement volontaire d'où une très grande diversité dans leur mode d'organisation et de fonctionnement. Ce système associatif s'est répandu pendant deux siècles mais avec une efficacité de plus en plus limitée. Cela conduira la puissance publique au début du XIX^e siècle à imposer un cadre de fonctionnement.

La loi du 16 septembre 1807 et la loi du 21 juin 1865¹⁰, complétées postérieurement par diverses dispositions confirment les droits et usages traditionnels de ces associations, mais fixent les modalités de fonctionnement et les obligations. La citation du sous préfet Le Terme montre bien la prise de conscience par les autorités de la nécessité d'une action collective coordonnée. En termes économiques on reconnaît les dangers du free-riding et d'une forme de dilemme du prisonnier.

Trois formes d'associations syndicales sont définies :

- les associations syndicales libres (ASL), fruits de la volonté unanime des propriétaires.
- les associations syndicales autorisées (ASA) qui sont créées à la demande de propriétaires majoritaires contraignant la minorité à adhérer à leur projet
- les associations syndicales forcées (ASF) instituées par l'État et pour lesquelles l'adhésion est obligatoire.

Cette distinction est reprise par l'ordonnance n° 2004-632 et le décret 2006-504 qui définit la troisième catégorie comme associations syndicales constituées d'office (ASCO) Les ASA et ASCO ont en commun d'être des établissements publics à caractère administratif. Elles sont des personnes morales de droit public. Leurs délibérations sont soumises au contrôle du préfet et leurs comptes sont gérés par un comptable public.

Les missions assignées aux ASP ont évolué, et la nature du service collectif délivré a significativement varié, puisque l'on est passé d'un service collectif lié directement à la production des membres participants, à un service collectif de portée beaucoup plus générale. En effet, les textes prévoient aujourd'hui (loi DTR 2005-157) que les ASP « *sont destinées à la préservation et à la restauration des zones humides notamment par le maintien et la gestion des dispositifs hydrauliques favorables aux zones humides* ».

On peut distinguer quatre phases dans la trajectoire suivie par la gestion des marais :

- La phase des premiers grands travaux menés principalement par des institutions religieuses ou sous l'autorité de grands seigneurs.
- La phase d'aménagement et de gestion avec des bénéficiaires orientés vers la production et fonctionnant plus sur une base du volontariat individuel
- La phase d'aménagement et de gestion avec des bénéficiaires orientés vers la production sur une base coordonnée par des ASP.
- La phase d'élargissement des missions des ASP avec de larges effets de débordement des bénéficiaires associés.

1.2. Une lecture économique des déterminants de l'émergence des ASP.

Les associations constituées par les exploitants sont la concrétisation d'une nécessité d'aménagement et de gestion collective des marais estuariens. On y retrouve la problématique de gestion d'infrastructure avec des rendements croissants, ce qui pose en théorie des difficultés de tarification. Mais ici les gestionnaires sont aussi les usagers principaux, c'est donc plutôt une logique de partage des coûts qui prévaut.

¹⁰ L'exposé des motifs évoque la volonté de « donner l'essor à l'esprit d'entreprise et d'initiative privée » (Liet-Veaux 1947)

1.2.1. L'aménagement et la gestion collective dans la phase initiale.

L'initiative en revient on l'a dit à des confréries religieuses ou à des grands seigneurs qui mettent ainsi en valeur leurs domaines. La puissance publique, le roi en l'occurrence, soutient par une fiscalité appropriée ces initiatives. La question économique est principalement celle du bon calibrage des signaux pour initier ces travaux qui permettent de faire reculer les fièvres et d'accroître les surfaces cultivables.

A l'origine, le problème posé est essentiellement celui de la fourniture volontaire d'un service collectif pur local dont les bénéficiaires sont de fait orientés principalement vers le regroupement des contributeurs. Il y a peu ou pas d'effets de débordement.

L'aménagement dépend des contributions individuelles. Celles-ci s'arbitrent en se référant à la dimension souhaitée.

a) Efficience et production volontaire de bien collectif local sans débordement

Soit R la dimension et l'équipement du réseau de gestion des eaux dans une zone de marais. On peut de façon stylisée considérer que l'utilité des participants dépend des biens privés consommables X_i et du bien public R que représente le réseau : $U=U(X_i, R)$. La décision relative à la taille souhaitée dépend de la contrainte budgétaire $Y_i=P_x X_i + P_r R_i$. Avec P_x et P_r représentant respectivement les prix unitaires des biens privés et du bien collectif.

La maximisation de l'utilité sous contrainte du revenu conduit à la règle d'arbitrage classique :

$$\frac{\partial U_i / \partial R}{\partial U_i / \partial X_i} = \frac{P_r}{P_x}$$

Chaque individu indique sa disposition à payer pour le bien collectif en considérant les contributions des autres comme données. Cet équilibre correspond donc à l'équilibre de Cournot-Nash.

Cet équilibre peut être comparé avec celui obtenu du point de vue d'une optimalité parétienne. On se réfère alors à fonction de bien-être collectif qui est une somme pondérée des utilités individuelles. La maximisation de cette fonction sous la contrainte de budget agrégé, conduit à l'expression familière due à Samuelson (1954) :

$$\sum_i \frac{\partial U_i / \partial R}{\partial U_i / \partial X_i} = \frac{P_r}{P_x}$$

On peut rapprocher les deux formules en réécrivant l'expression de Samuelson sous la forme suivante :

$$\frac{\partial U_i / \partial R}{\partial U_i / \partial X_i} = \frac{P_r}{P_x} - \sum_{j \neq i} \frac{\partial U_j / \partial R}{\partial U_j / \partial X_j} = \frac{P_r}{P_x}$$

On a $\sum_{j \neq i} \frac{\partial U_j / \partial R}{\partial U_j / \partial X_j} > 0$ Il en résulte que le taux marginal de substitution entre bien

collectif et bien privé est inférieur à celui dicté par la recherche de l'optimalité parétienne. Il en résulte que l'approche en équilibre de Cournot Nash conduit à plus de bien privé et moins de bien collectif que dans l'approche parétienne. Ainsi la fourniture volontaire d'un bien collectif conduit à une offre sous-optimale. L'ampleur de la sous-optimalité dépend de la nature des fonctions individuelles (Cornes, Sandler, 1986).

Ce résultat général peut-être complété par des approches plus spécifiques quant à la technologie de production du bien collectif. L'additivité des unités relatives au bien collectif présupposée dans le modèle précédent est sans doute pertinente pour le réseau et les aménagements relatifs au drainage. Elle ne l'est pas pour l'édification de digues de protection.

b) L'offre de bien collectif et l'approche en termes de maillon faible.

Ici la participation de tous les membres est nécessaire pour garantir l'existence même d'un bénéfice. On trouve ici le cas des biens désignés par Hirshleifer (1983) comme relevant de la technologie du maillon le plus faible. Le niveau de bien collectif est égal à la plus petite quantité fournie par les membres de la communauté.

Ici, la contribution marginale à la production du bien collectif est nulle si elle est supérieure à celle de tout autre membre de la communauté. L'approche stylisée de la question suppose que chaque participant élève une digue devant sa propriété. Si l'eau pénètre, ce sera par la digue de plus faible niveau. Comme divers événements climatiques l'ont montré, le dommage ne restera pas circonscrit à la propriété mal protégée, mais affectera les autres. La protection contre les inondations est à l'évidence un bien public. Dans ce contexte, ainsi que le note Hirshleifer, chaque participant dispose d'une forme de veto sur la dimension de la réalisation collective.

Pour garder une formulation proche de la précédente, considérons que l'offre de bien collectif est de la forme :

$$R = R_1 + \sum_{i=2}^n w_i R_i \text{ avec } R_1 < R_2 < \dots < R_n \text{ et } 0 < w < 1$$

Le cas de maillon le plus faible est celui où $w=0$.

On suppose que les individus ont les mêmes fonctions d'utilité, mais des niveaux de revenus différents, liés aux surfaces à protéger.

Le propriétaire 1 qui a la surface la plus faible et le revenu le plus modeste choisira sa consommation de bien privé et sa contribution à la protection collective en rendant maximum son utilité sous la contrainte budgétaire $Y_1 = P_x X_1 + P_r R_1$. La solution est :

$$\frac{\partial U_1 / \partial R}{\partial U_1 / \partial X_1} = \frac{P_r}{P_x}$$

Pour un propriétaire j disposant d'une surface plus grande,, la solution sera :

$$\frac{\partial U_j / \partial R}{\partial U_j / \partial X_j} = \frac{P_r}{w P_x}$$

La solution Pareto optimale s'obtient en maximisant l'utilité du propriétaire 1 en maintenant les autres utilités constantes, sous les contraintes définissant la technologie de production du bien public.

Il vient alors :

$$\frac{\partial U_1 / \partial R}{\partial U_1 / \partial X_1} + \sum_j w_j \frac{\partial U_j / \partial R}{\partial U_j / \partial X_j} = \frac{P_r}{P_x}$$

Si les $w_i=0$ on retrouve l'optimum de Paréto. Ainsi la fourniture volontaire d'un bien collectif peut se révéler efficiente en présence d'une situation de type maillon faible. Pour ce type de situation et de technologie, la coordination ou la coercition ne s'imposeraient pas nécessairement.

Ceci rejoint des expérimentations menées sur des petits groupes autour de la question de la fourniture d'un bien public liée à un seuil de participation financière. Lorsque les individus peuvent communiquer et s'organiser, on parvient alors à une offre de bien public proche de l'optimum. (Van de Kragt et al. 1983).

Toutefois, l'introduction d'une hétérogénéité(à compléter)

c) Jointure de production et partage des coûts

Dans la première étape que nous considérons ici, compte tenu de la nature du bien collectif, l'exclusion est possible. Par contre l'adjonction de nouveaux membres contribue à réduire les coûts de production et de maintenance du bien collectif. La théorie des clubs (Buchanan, 1965) décrit et analyse ce type de situation. Une importante question est celle de la taille optimale du club. La décroissance des coûts liée au nombre de participants peut être accompagnée d'une dégradation des bénéfices. L'augmentation du nombre de participant risque de générer de l'hétérogénéité dans les préférences. Il est reconnu (Buchanan 1965) que l'inefficience s'accroît lorsque la diversité des préférences s'amplifie au sein du club. Cela rejoint le bon sens.

La théorie économique fournit ici un certain nombre de repères qui permettent de comprendre la logique de regroupement spontané de propriétaires pour aménager et gérer les marais estuariens.

1.2.2. La normalisation institutionnelle et la création des ASA

Le système associatif volontaire a vu son efficacité se réduire. La coopération et la coordination font de plus en plus défaut comme en témoigne le discours du sous-préfet Le Terme¹¹. en 1826 Cela conduira la puissance publique au début du XIXe siècle à imposer un cadre de fonctionnement avec *les lois du 16 septembre 1807 et du 21 juin 1865*¹².

Ce dispositif résulte donc de la prise de conscience par les autorités de la nécessité d'une action collective coordonnée, de la mise en place d'une organisation combinant autorité et hiérarchie pour la satisfaction d'objectifs encore orientés principalement vers la mise en valeur des marais.

Après la création des principaux éléments d'infrastructure pour lesquels une étroite coopération s'imposait, on a vu poindre des comportements qui rejoignent le free-riding, c'est-à-dire ici la prise du bénéfice lié à l'existence des infrastructures, sans participation effective à l'entretien. Les conflits entre rationalité individuelle et rationalité collective ont pu aboutir à des situations proches du dilemme du prisonnier. Le bénéfice collectif supposerait une participation à l'entretien, mais la stratégie individuelle dominante conduit chacun à y renoncer.

La question de la taille optimale de l'association s'analyse en termes économiques. Elle est une forme d'arbitrage entre les économies d'échelle qui réduisent les coûts et la moindre prise en

¹¹ La citation suivante due à Gilardeau 2008 illustre la réaction des pouvoirs publics à la dégradation des marais Le sous-préfet de Marennes M. Le Terme s'adresse en 1826 aux propriétaires dans les termes suivants : « *Si la perte des marais provient de celle des canaux qui les alimentaient, celle-ci ne résulte-telle pas non moins évidemment de la négligence à entretenir et recurer convenablement les canaux ? De la difficulté d'y faire concourir les nombreux intéressés, difficulté que vous éprouvez pour le moindre travail qui concerne plusieurs propriétaires ? Est-il un seul de vous aussi qui n'ait senti l'avantage, le besoin d'une autorité propre à suppléer à ce défaut d'accord entre ces mêmes propriétaires, et à faciliter l'exécution des ouvrages qu'ils désireraient faire confectionner ?* »

¹² L'exposé des motifs évoque la volonté de « donner l'essor à l'esprit d'entreprise et d'initiative privée » (Liet-Veaux 1947)

compte de l'hétérogénéité spatiale qui génère des coûts dus à une mauvaise prise en compte des spécificités locales. A quoi, s'ajoutent des coûts de transaction. Ces termes de l'arbitrage sont classiques dans les approches du fédéralisme financier et de l'économie publique spatialisée (Gilbert 1996). Deux solutions s'offrent : l'union et la fusion. La première en ajoutant des structures ne réduit pas les coûts de gestion et de transaction. La deuxième solution suppose les coûts liés à la réduction de la proximité soient compensés par les économies d'échelle.

Le regroupement en associations est vu favorablement par les partenaires et notamment les collectivités territoriales de rang supérieur car il facilite la mise en place de politiques cohérentes et évite d'avoir à arbitrer entre de multiples demandes redondantes.

La préservation des marais correspond au maintien d'un cadre de vie auquel sont attachés les habitants. Ces habitants influencent la quantité et la nature des biens publics locaux fournis par leur choix de localisation résidentielle. Les bénéficiaires de ces biens vont vers les résidents, mais peuvent occasionner des externalités de débordement. Ce type d'externalité prend la forme complexe d'effets débordement réciproques mais généralement non symétriques.

Les externalités de débordement peuvent susciter deux types d'inefficacité :

-Une externalité de production, dans le sens d'une incitation aux autres collectivités et notamment les communes à réduire ou augmenter leur offre d'espaces de même type.

-Une externalité de consommation, si les résidents des autres collectivités jouissent du bien public offert. Elle peut entraîner une hausse des coûts du bien public et générer un effet de congestion non désiré ou non anticipé. Cette externalité peut être assimilée à une externalité de congestion (Conley, Dix, 1999).

En réponse, les collectivités territoriales peuvent coopérer pour la fourniture de ce type de service environnemental local. Le modèle de Micelli (1993) construit les bases de cette offre jointe comme un arbitrage entre les économies d'échelle réalisée et l'hétérogénéité des attentes.

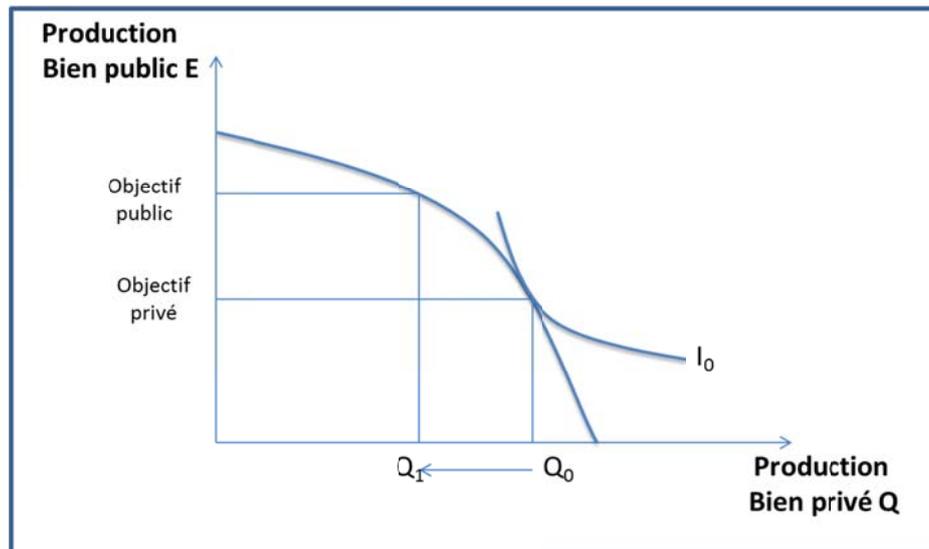
Ceci nous conduit à la troisième et actuelle phase où la part de fourniture du bien collectif devient prépondérante.

1.2.3 La prédominance de la production de services écosystémiques

Les textes prévoient aujourd'hui (loi DTR 2005-157) que les ASP *sont destinées à la préservation et à la restauration des zones humides notamment par le maintien et la gestion des dispositifs hydrauliques favorables aux zones humides.*

On peut ici se trouver dans des situations où les prescriptions publiques en matière de production de bien public dépassent la production de bien collectif justifiée par la demande individuelle du producteur. La part des bénéficiaires non appropriables devient prépondérante.

Le schéma suivant formalise simplement le déséquilibre qui peut exister entre l'équilibre de production recherché par le producteur et imposé par les prescriptions publiques.



Le propriétaire est à son optimum pour un niveau de production Q_0 et un objectif privé en matière de bien public. La prééminence de l'objectif public le contraint à un niveau de production de bien privé Q_1 inférieur à son optimum.

Il existe un niveau de compensation qui le ramènerait à son niveau d'utilité sans contrainte. La mesure de cette variation d'utilité comme une variation compensatrice suppose que le droit de propriété ne comporte pas de servitude environnementale au profit de la puissance publique.

Le changement des règles du jeu par création d'une forme de servitude d'utilité publique, ou simplement la non compensation d'une perte d'utilité peuvent se traduire par une mobilisation moins grande des propriétaires dans la gestion des ASA.

2. Missions et cadre juridique actuel des ASP

Ces associations ont un objet principal :

- la construction, la restauration, l'amélioration, l'entretien, la surveillance et la gestion des ouvrages et installations dont est composé le réseau hydraulique situé dans le périmètre syndical ;

Il peut s'y adjoindre :

- la définition et la gestion des niveaux d'eau dans l'intérêt général des propriétaires, eu égard aux saisons, aux conditions climatiques et aux besoins des divers usagers ;
- la lutte contre les espèces envahissantes ;

Ces missions doivent s'exercer dans une triple perspective:

- prévenir les risques naturels et sanitaires, les pollutions et les nuisances ;
- préserver et restaurer les ressources naturelles et la biodiversité ;
- contribuer de manière durable au développement économique, social et environnemental du marais, notamment en facilitant la mise en valeur des propriétés ;

Les associations syndicales de propriétaires, qu'elles soient autorisées ou constituées d'office, sont on l'a mentionné, des établissements publics administratifs, c'est-à-dire des personnes morales de droit public chargées de rendre un service d'intérêt général. Elles diffèrent en cela des établissements publics de coopération intercommunale tels que les SIBV. Elles ne sont donc pas

rattachées aux collectivités territoriales, mais directement à l'État. Elles sont ainsi tenues de rendre compte de leur activité au préfet avec la transmission de divers documents (délibérations de l'assemblée des propriétaires, bases de répartition des redevances syndicales, budget, compte administratif...). En cas de dysfonctionnement, le préfet dispose du pouvoir de modifier les décisions prises par l'association ou de remédier à ses carences en faisant exécuter d'office certains travaux.

Les associations syndicales étant dotées de la personnalité juridique, elles peuvent, acquérir, vendre, échanger, emprunter, hypothéquer, ester en justice et donc se comporter comme tout agent économique.

Les membres de l'association sont les propriétaires des parcelles comprises dans le périmètre de l'ASA. C'est donc la localisation de la parcelle et non la qualité du propriétaire qui établit l'appartenance. Ainsi, dès lors, qu'il y a vente ou tout autre acte amenant à un changement du titulaire du droit de propriété, c'est le nouveau titulaire qui devient membre de l'association, sans qu'il puisse s'y opposer.

Il faut observer que de simples usagers (non propriétaires) de parcelles inscrites dans le périmètre syndical (exploitants agricoles, pêcheurs, chasseurs,...) ne peuvent être membres de l'association.

Les missions incombant aux associations appellent la réalisation de travaux. Juridiquement, il s'agit de travaux publics qui sont soumis aux règles des marchés publics et dont le contentieux est de la compétence des juridictions administratives.

L'association dispose en général d'un patrimoine, puisqu'elle est propriétaire des installations qu'elle réalise en tant que maître d'ouvrage.

3. Pouvoirs et processus de décision.

3.1. Le mode de fonctionnement

Les règles de fonctionnement et de participation sont celles de la loi du 21 juin 1865 et l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004.

L'exercice des pouvoirs est lié à trois organes : l'assemblée des propriétaires, le syndicat, le président. Le pouvoir le plus étendu revient à l'assemblée des propriétaires qui élit le syndicat dont le nombre des membres titulaires et suppléants est librement fixé par les statuts. Ces membres élisent eux-mêmes le président. Il y a donc un dispositif classique qui délègue une partie du pouvoir de l'assemblée des propriétaires au syndicat et au président.

L'assemblée des propriétaires dispose juridiquement des pouvoirs suivants :

- Election des membres du syndicat ainsi que leurs suppléants.
- Délibération sur :
 - le rapport relatif à l'activité de l'association et à sa situation financière, élaboré par le président ;
 - le montant maximum des emprunts susceptibles d'être conclus à l'initiative du syndicat et la souscription des emprunts dont l'importance excède le seuil ainsi fixé ;
 - le principe et le montant des indemnités de fonction destinées à être allouées aux membres du syndicat, au président et au vice-président ;

- la révocation des membres du syndicat ;
- la faculté pour le syndicat de déléguer certaines de ses compétences à des tiers ;
- les propositions de modifications statutaires ou de dissolution de l'association ;
- l'adhésion à une union ou la fusion avec une autre association syndicale autorisée ou constituée d'office ;
- l'adhésion à un syndicat mixte ;

A travers l'adoption ou le rejet du rapport sur la situation financière de l'association, on peut considérer que cette dernière se prononce sur les redevances syndicales dont le rôle et les bases de répartition des dépenses entre les membres de l'association sont établis par le syndicat.

En principe tous les propriétaires participent aux décisions au sein de l'assemblée des propriétaires. Mais ce principe d'égalité peut être modulé tant en ce qui concerne le droit de vote que le poids accordé au droit de vote et le nombre de pouvoirs mobilisables.

- Exclusion. Il est possible de subordonner la participation aux assemblées à la justification d'un intérêt minimum. En particulier, faculté est offerte de prévoir dans les statuts qu'en deçà d'un seuil de superficie ou de contribution à la dépense, les propriétaires ne seront pas autorisés à siéger à l'assemblée. Ceci est une forme de garde-fou destinée à s'assurer que la majorité ne puisse être détenue par des membres peu intéressés par le fonctionnement de l'association. Afin d'éviter les abus, il est cependant permis aux petits propriétaires de se regrouper.
- Pondération des voix. Il est possible de ne pas conférer la même influence à tous les propriétaires siégeant à l'assemblée. Les critères de superficie ou de contribution aux dépenses peuvent être utilisés pour pondérer le poids des voix détenues par chacun. C'est une question cruciale qui détermine l'équilibre des forces au sein de l'association.
- Le seuil maximal est réglementairement fixé au cinquième des membres en exercice de l'assemblée. Un plafond peut être défini par l'intermédiaire des statuts.

Les décisions sont adoptées à la majorité des membres présents ou représentés. En cas d'égalité, la voix du président est prépondérante.

Le syndicat qui intervient sous le contrôle de l'assemblée des propriétaires a un rôle primordial en ce qu'il dispose d'une compétence générale. Il délibère notamment sur :

- les projets de travaux et leur exécution ;
- les marchés qui, en raison de leur nature ou de leur coût, doivent lui être soumis pour approbation ;
- le budget annuel et le cas échéant le budget supplémentaire et les décisions modificatives ;
- le rôle des redevances syndicales et les bases de répartition des dépenses entre les membres de l'association ;
- les emprunts dans la limite du montant fixé par l'assemblée des propriétaires ;
- le compte de gestion et le compte administratif ;
- la création des régies de recettes et d'avances ;
- l'autorisation donnée au président d'agir en justice.

Tout propriétaire de parcelles incluses dans le périmètre de l'association est éligible. En réalité, les élus se comptent le plus souvent parmi les grands propriétaires. La loi du 16 septembre 1807 (art 7) spécifiait : « les membres du syndicat seront pris parmi les propriétaires les plus imposés à raison des marais à dessécher ».

3.2. Une lecture selon la grammaire des institutions de Crawford et Ostrom (1995).

Ainsi que le note Ostrom 2005 au début de son ouvrage, « *pour comprendre les institutions, on a besoin de savoir ce qu'elles sont, comment et pourquoi elles ont été élaborées et quelles implications elles ont dans différents contextes* ».

S'agissant des ASP, nous avons cheminé sur cette voie et nous confrontons ici ce type d'institution à la tentative de Crawford et Ostrom (1995) pour dégager les briques universelles dont les assemblages donnent naissance à l'immense diversité des formes institutionnelles. Cette ambitieuse contribution exige encore des mises au point, mais elle apporte un éclairage sur la flexibilité, la robustesse des institutions.

L'analyse s'appuie sur le recours à des principes institutionnels qui vont déterminer les incitations dans des situations d'action. Ces principes institutionnels regroupent des normes, des règles et des stratégies partagées.

La grammaire des règles de régulation comporte des éléments et une syntaxe. La syntaxe générale dite ADICO comporte 5 éléments :

A-ATTRIBUTS : qui par la fixation de critères désigne à qui s'adressent les principes institutionnels.

D- DEONTIC qui détermine si l'on est en présence d'autorisation, d'obligation ou d'interdiction.

I-AIM Représente l'action ou le résultat en relation avec le deontic.

C-CONDITIONS porte sur les variables qui définissent quand une action est autorisée, obligatoire ou interdite.

O-OR ELSE, est relatif aux conséquences assignées institutionnellement comme conséquence de ne pas suivre une règle.

Cette analyse peut être menée à différentes échelles institutionnelles. Ici, nous l'appliquons au dispositif définissant et gouvernant les ASP de marais.

Au crible de l'analyse de OSTROM, les ASP sont bien le lieu de stratégies partagées car disposant des éléments AIC :

- L'élément A-attribut concerne les propriétaires de parcelles dans le périmètre syndical
- L'élément I-Aim correspond à l'objet de l'ASP tel que défini précédemment.
- L'élément C-conditions est assuré par exemple par l'exigence d'un seuil pour pouvoir participer à l'AG. Art..20. « *L'acte constitutif de chaque association fixe le minimum d'intérêt qui donne droit à chaque propriétaire de faire partie de l'assemblée générale* ».

On peut observer qu'elles mobilisent aussi l'élément D-Deontic qui est présent à travers les obligations et les interdictions. Ex : Art.17. « *Nul propriétaire compris dans l'Association ne pourra, après le délai de quatre mois, à partir de la notification du premier rôle des taxes, contester sa qualité*

d'associé ou la validité de l'Association ». Toujours selon la démarche Ostromienne, l'existence d'une séquence ADIC conduit à conclure que l'action analysée fonctionne selon des normes.

Ce sont clairement des règles du jeu (toujours au sens Ostromien), puisque l'on a la séquence ADICO. En effet, les ASP relèvent aussi de la règle O-Or-else à travers les conséquences associées au non-respect de la règle. Exemple Art. 25 « *Dans le cas où l'interruption ou le défaut d'entretien des travaux entrepris par une Association pourrait avoir des conséquences nuisibles à l'intérêt public, le Préfet, après mise en demeure, pourra faire procéder d'office à l'exécution des travaux nécessaires pour obvier à ces conséquences.* ». Les déviations possibles par rapport aux normes fixées sont identifiées dans la loi de 1865 et les conséquences signifiées¹³.

Nous reviendrons par la suite sur certains éléments de la grammaire proposée par Crawford et Ostrom (1995) en examinant la mise en pratique du dispositif institutionnel dans la zone d'étude.

4. La mise en pratique du dispositif institutionnel pour les marais estuariens de Gironde

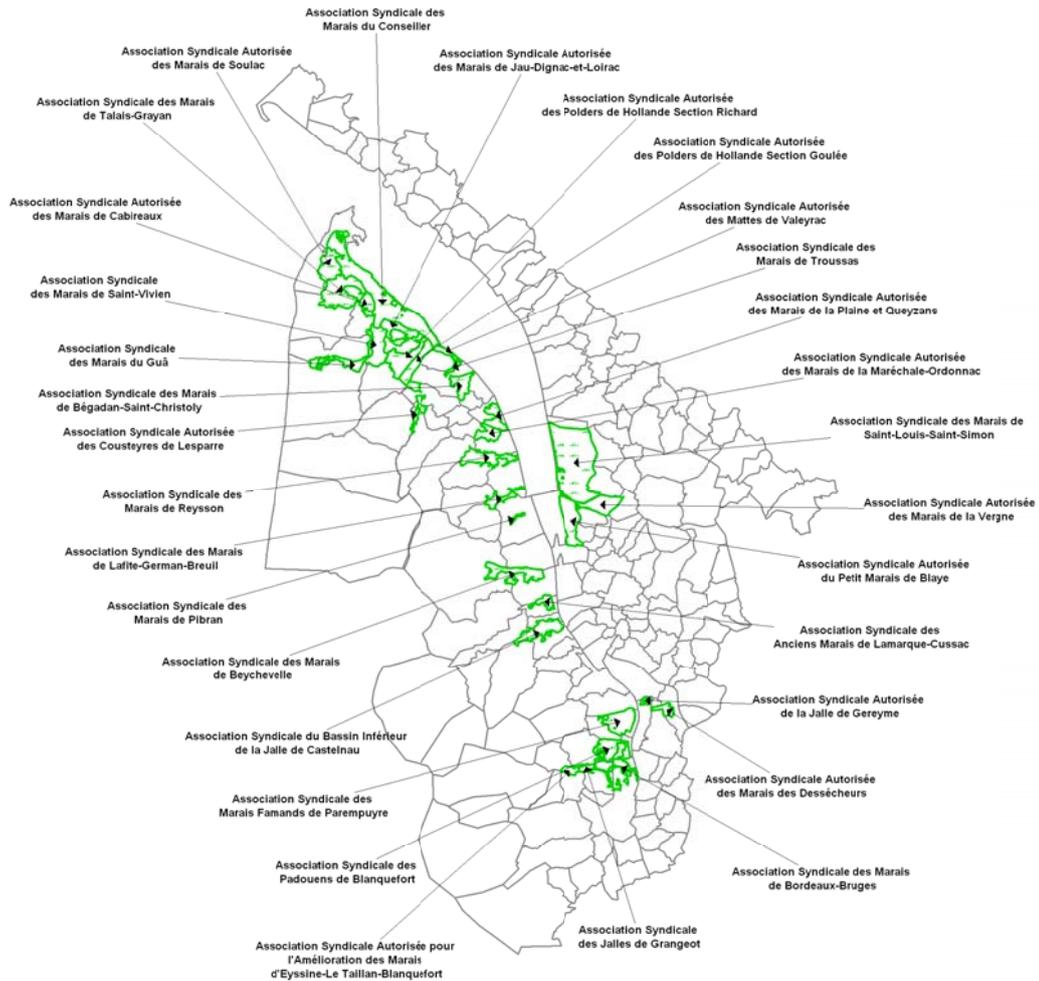
La logique économique qui a prévalu pour la création de ces ASP est fondée sur les économies d'échelle dans la réalisation des travaux, sur le partage de coûts collectifs. On est en présence d'une logique de rendements d'échelle croissants dans un certain domaine. La taille optimale est en quelque sorte révélée. Elle varie considérablement en surface et nombre de propriétaires. Ce sont des considérations techniques sur la dimension des infrastructures mais aussi sur les coûts de transaction qui déterminent cette taille.

Nous travaillons sur la base d'un échantillon de 35 ASP sur les 40 identifiées dans la partie Girondine du SAGE. La carte suivante désigne les ASP de l'échantillon et leur localisation.

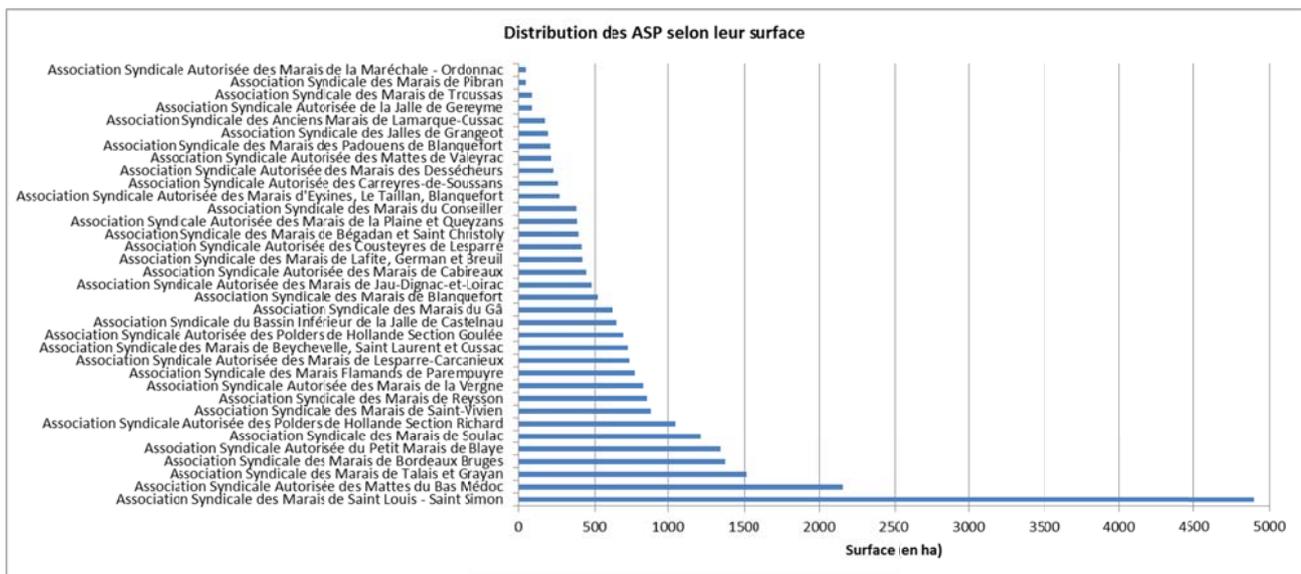
¹³ On peut en donner une illustration partielle avec les articles 7 et 9.

Art. 7 « A défaut de publication dans un journal d'annonces légales, l'association ne jouira pas du bénéfice de l'article 3, (c'est-à-dire la possibilité d'ester en justice par leurs syndics, d'acquérir, de vendre, échanger, transiger, emprunter et hypothéquer). L'omission de cette formalité ne peut être opposée aux tiers par les associés ».

Art. 9 « En cas d'insolvabilité de l'Association syndicale, les tiers qui ont éprouvé un dommage par suite de l'exécution des travaux, ont un recours contre la commune, contre le département ou contre l'Etat, si la commune, le département ou l'État est intéressé aux travaux et en a profité ».

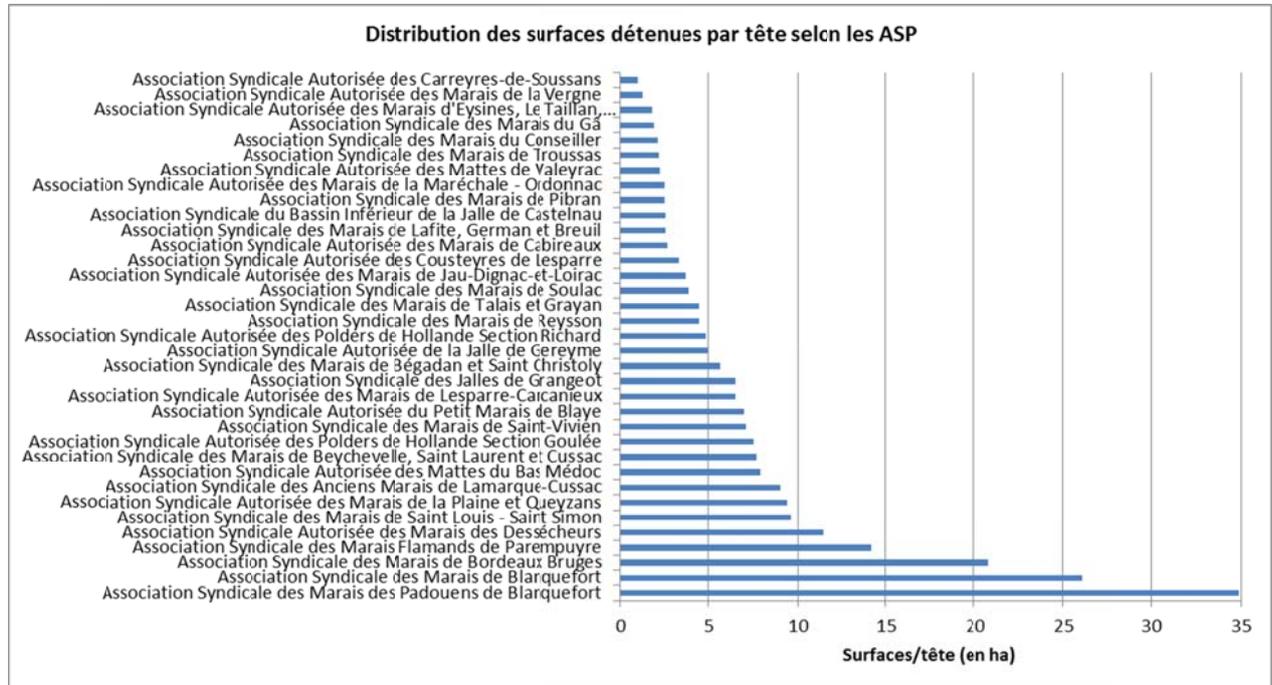


Les surfaces varient entre 50 et 4900 ha, avec une moyenne de 732 ha. Le graphe suivant montre la distribution de ces surfaces.



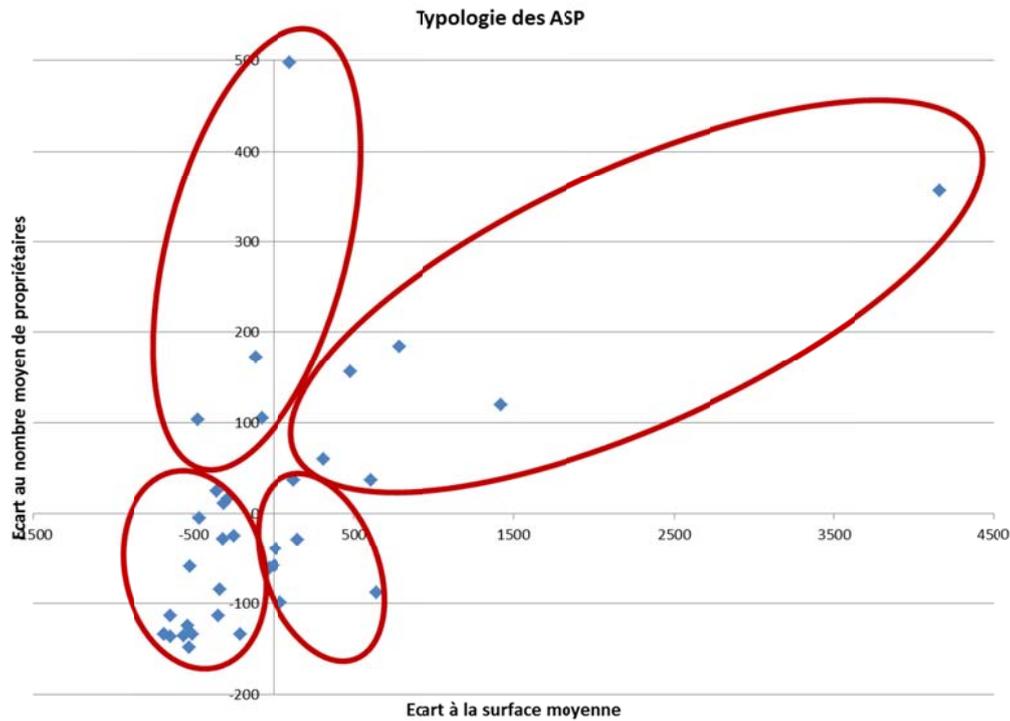
Le nombre de propriétaires de parcelles en ASP est également très divers. Il est compris entre 6 et 510 avec une moyenne de 154 propriétaires inscrits au rôle de l'ASP.

La diversité des situations peut s'apprécier en examinant la surface moyenne détenue par propriétaire dans chaque ASP. La moyenne s'établit à 7 ha, mais les surfaces par tête varient de 1 à 34,8 ha. Le graphe n° donne la distribution des surfaces par tête selon les ASP.

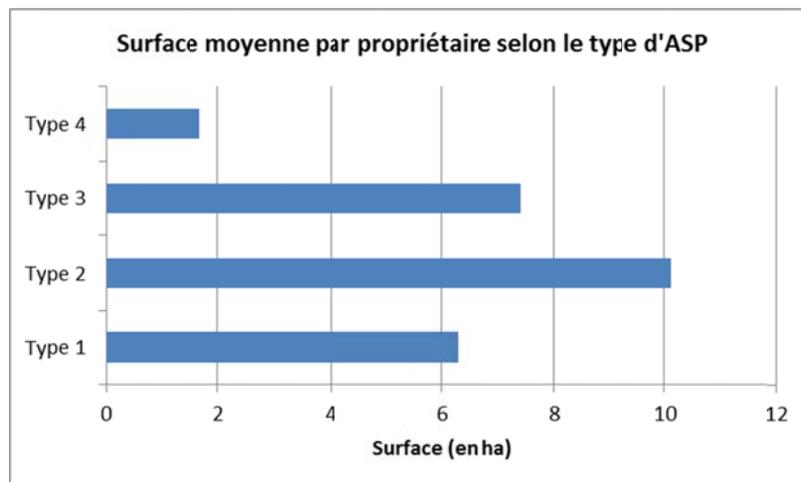


On notera que les ASP rive droite en Gironde ont des superficies plus importantes et mobilisent un plus grand nombre de propriétaires qu'en rive gauche. On peut chercher à explorer plus avant la diversité des situations en classant les ASP selon leur écart à la moyenne en termes de surface et de nombre de propriétaires. Le graphe n° opère la répartition des ASP. Ceci permet d'identifier 4 groupes :

- Type 1 : Grande surface, nombre important de propriétaires
- Type 2 : Grande surface, petit nombre de propriétaires
- Type 3 : Petites surfaces, petit nombre de propriétaires
- Type 4 : Petites surfaces, grand nombre de propriétaires



La majorité des ASP (19) se classe dans la catégorie petite surface et petit nombre de propriétaires (type 3). Les 3 autres types d'ASP ont des effectifs sensiblement équivalents (6, 6, 4). Le calcul de la surface moyenne par propriétaire selon le type montre bien le contraste entre type 2 et type 4. Par contre on a une relative convergence de ce critère pour les types 1 et 3.



La question de la taille optimale et de la coordination des actions des ASP s'est posée et une solution partielle est apparue avec la création d'unions d'AS. On en compte 2 dans la zone d'étude :

-Union des Associations Syndicales des Marais de l'Arrondissement de Lesparre. Elle représente une surface de 14780ha et le regroupement de 19 ASL et ASA. Ses compétences concernent l'aménagement hydraulique et des ouvrages d'art sur le périmètre de l'Union des marais pour le compte des Associations Syndicales, et le drainage. Son activité est en large régression depuis la création des syndicats intercommunaux.

-Union des Associations Syndicales des Marais du Nord de Bordeaux. Avec 2360 ha elle regroupe 4 ASP qui sont associées. Les membres sont en fait 3 communes. Ses compétences s'étendent à l'hydraulique et l'entretien de la partie non domaniale des cours d'eau concernés, chenaux et jalles des communes adhérentes. Cette Union n'est aujourd'hui plus opérationnelle.

Le regroupement repose sur la mutualisation de moyens techniques et de compétence beaucoup plus que sur une concertation ou une coordination de gestion. En fait les ASP fonctionnent sur un mode très individualiste¹⁴. La fusion des ASP est proposée par l'ordonnance de 2004 (art 48). La logique de regroupement s'analyse en termes économiques. Elle est une forme d'arbitrage entre les économies d'échelle qui réduisent les coûts et la moindre prise en compte de l'hétérogénéité spatiale qui génère des coûts dus à une mauvaise prise en compte des spécificités locales. A quoi, s'ajoutent des coûts de transaction. Ces termes de l'arbitrage sont classiques dans les approches du fédéralisme financier et de l'économie publique spatialisée (Gilbert 1996).

4.1. Le fonctionnement des ASP

La gouvernance repose sur aujourd'hui sur un dispositif unifié introduit par l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004. Antérieurement les ASP relevaient de la loi du 21 juin 1865 qui n'avait imposé aucune conversion pour les associations constituées avant cette date. Elles pouvaient ainsi relever des lois des 12 et 20 août 1790, du 14 floréal an XI, du 16 septembre 1807 et bien sûr des lois des 21 juin 1865- 22 décembre 1888.

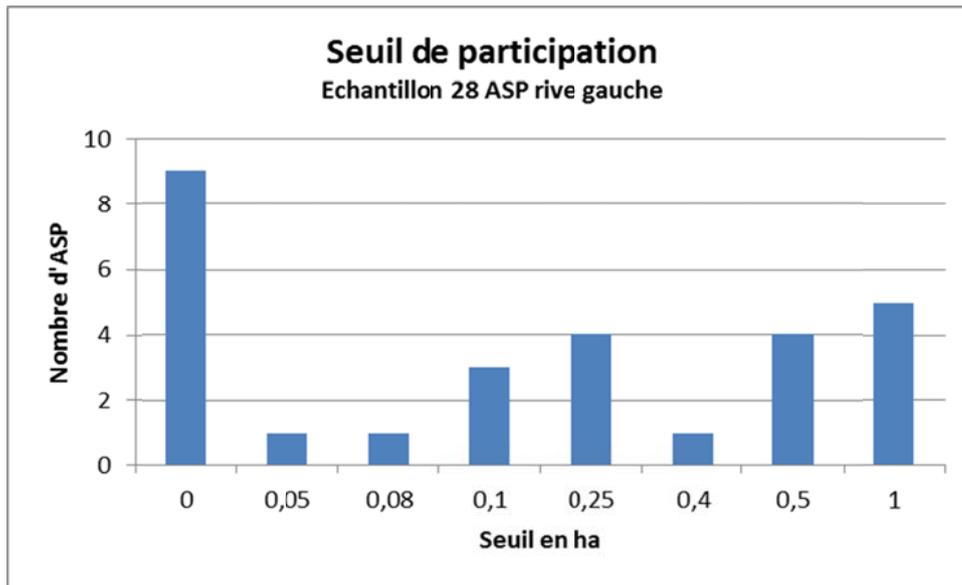
- 4.1.1. Une organisation qui favorise la poursuite de l'objet de l'association et qui cherche à réduire les coûts de transaction.

Ceci apparaît dès la possibilité de participer à l'assemblée générale. L'acte constitutif de chaque association fixe le minimum d'intérêt qui donne droit à chaque propriétaire de faire partie de l'AG. On laisse toutefois aux propriétaires de parcelles inférieures au minimum fixé de se réunir pour se faire représenter.

A ce mouvement qui écarte les petits propriétaires supposés n'avoir pas un intérêt suffisant, vient se rajouter un dispositif qui permet de surreprésenter les grands propriétaires. L'acte constitutif fixe le maximum de voix attribuable à un propriétaire et la règle d'attribution. Ainsi le principe démocratique un homme une voix ne s'applique pas nécessairement, c'est même le régime qui fait exception. Ces possibilités ont été introduites dans la loi de 1865 et ont été maintenues par la suite.

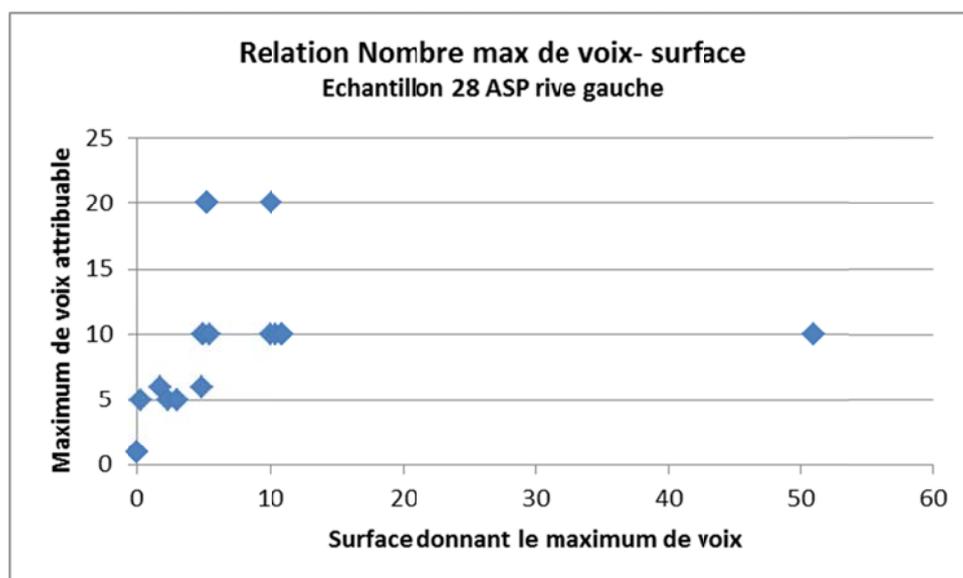
Pour les ASP de la zone Médoc, seules 9 associations sur 28 n'ont pas introduit de seuil minimum pour pouvoir participer à l'AG. Ce seuil peut varier d'une ASP à l'autre. Dans notre échantillon médocain, cela varie (cf figure suivante) entre 0,05 et 1ha. Il est prévu que les propriétaires ayant des parcelles inférieures à la surface minimale requise puissent se regrouper pour être représentés. Il pèse sur eux un coût de transaction qui est plus élevé et qui les discrimine.

¹⁴ Miossec et Sanson (2008) Mentionnent ainsi : « Si on peut comprendre qu'autrefois les hommes d'un marais ne côtoyaient que rarement ceux des marais voisins, il est plus qu'étonnant de constater qu'un siècle plus tard des présidents de marais qui sont voisins de quelques kilomètres seulement et qui sont confrontés aux mêmes difficultés ne travaillent pas ensemble, voir se connaissent à peine ! »



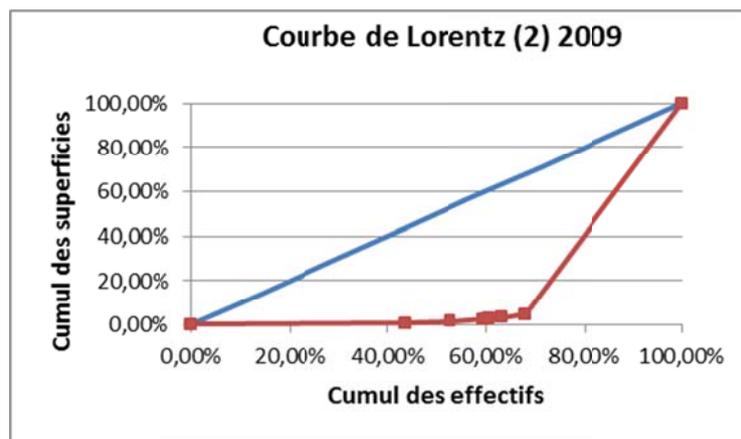
Cet effet est associé, nous l'évoquons, à la surreprésentation des grandes surfaces détenues. Le mécanisme est constitué en général un barème attribuant des voix proportionnellement à un quota de surface avec la présence d'un nombre maximum de voix attribuable.

Le jeu combiné de ces deux termes fait apparaître des situations assez diverses. Un groupe majoritaire fonctionne avec une certaine proportionnalité entre voix et surface seuil exprimée en ha. Deux ASP attribuent un poids important à des propriétaires de surfaces relativement modestes, une ASP impose un seuil élevé (51ha) pour mobiliser le maximum de voix attribuable par tête. Cette confrontation devrait être relativisée par la prise en compte de la superficie globale et de la distribution des surfaces pour chaque ASP.



Nous ne disposons pas de la distribution des surfaces par propriétaires pour l'ensemble des ASP. Les rôles que nous avons pu consulter montrent tous une forte asymétrie dans la relation entre effectifs de propriétaire et classe de surface.

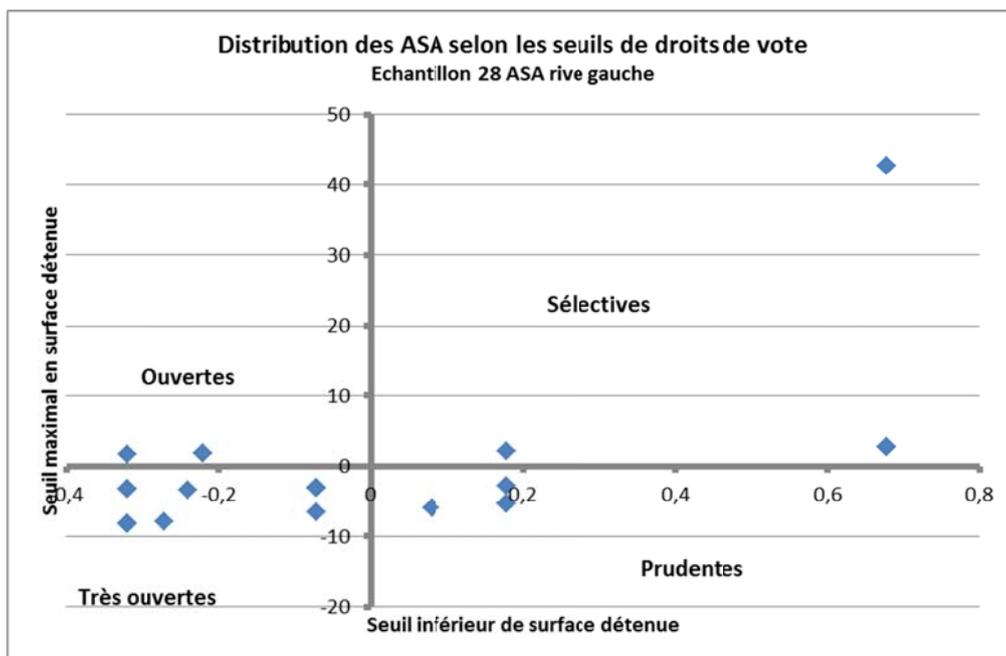
ASA du Marais de Reysson



L'analyse du rôle de l'ASA du marais de Reysson illustre ce constat. La courbe de Lorentz et le coefficient de Gini associé sont très éloquentes. Le coefficient de la Gini prend la valeur de 0,6516, valeur qui montre que les inégalités entre les effectifs et la superficie que possède chaque propriétaire sont assez fortement prononcées. (30% des propriétaires possèdent 95% de la surface totale).

4.1.2. Éléments de typologie des ASP quant à la place faite aux petits propriétaires.

Nous situons chaque ASP par son écart à la moyenne selon deux axes. Le premier (axe horizontal) correspond au seuil minimum imposé pour participer à la décision. Le second (axe vertical) reflète la surface donnant le maximum de voix.

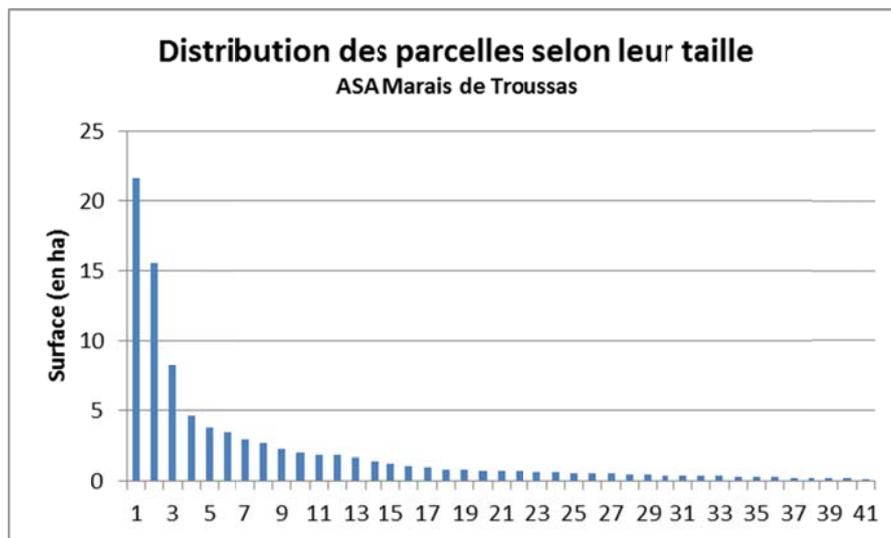


On aboutit à un classement en 4 catégories.....

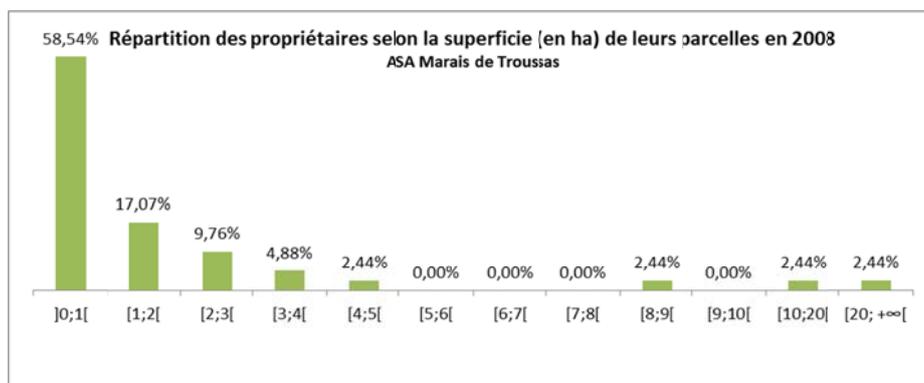
4.1.3. Une illustration des relations de pouvoir liée à la pondération des votes

Le pouvoir donné aux grands propriétaires ne leur assure pas nécessairement une totale suprématie pour les décisions prises en AG. Nous supposons qu'en fonction des superficies possédées, les objectifs des propriétaires peuvent varier. Des coalitions peuvent se former pour bloquer certains projets ou au contraire en favoriser d'autres.

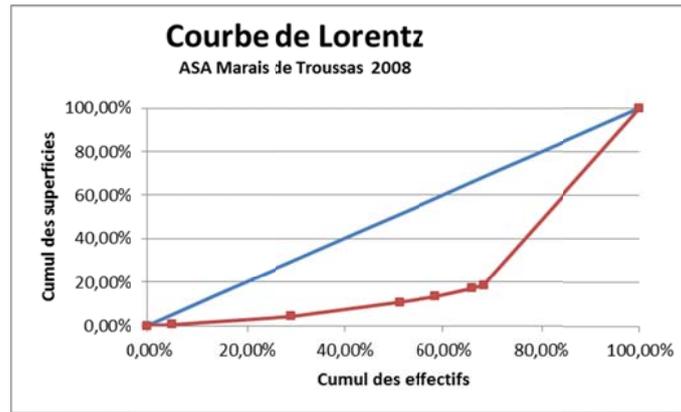
Nous illustrons ce fait avec l'exemple de l'ASA du marais de Troussas. Il s'agit d'une ASA de petite superficie : 89 ha comportant des parcelles détenues par 41 propriétaires. La superficie moyenne est de 2,18 ha, et la superficie médiane est de 0,74 ha. Le graphique n°* montre que la distribution des tailles comporte une importante queue de petites parcelles.



L'autre regard que l'on peut porter est celui du nombre de propriétaires par classes de surface. Le graphique n°* montre les très inégaux taux de possession selon les classes de surface.



L'inégal statut en matière de surface détenue peut être restitué par le tracé de la courbe de Lorentz (graphe suivant) qui montre que 30% des propriétaires détiennent 80% de la surface totale de l'ASA.

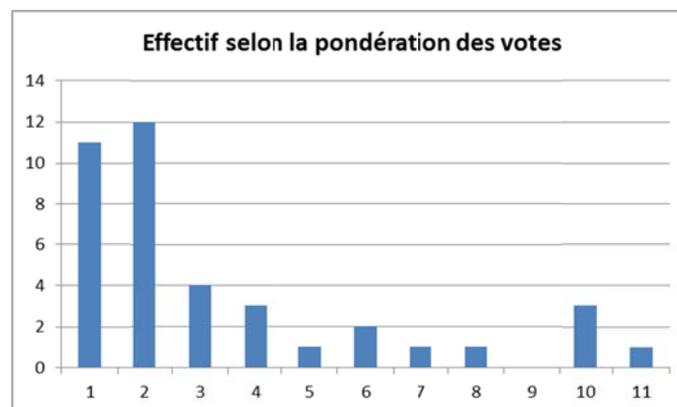


Dans cette ASP, il n'y a pas de seuil minimum de surface pour participer à la prise de décision, mais l'attribution des voix s'effectue en fonction de la superficie détenue.

Les statuts indiquent que « tous les propriétaires ont droit de siéger à l'assemblée générale ». « Chaque propriétaire a droit à une voix de 0 à 50 ares, de 50 ares à 1 hectare donne droit à deux voix, de 1 hectare à 1 hectare 50 ares donne droit à 3 voix, ainsi de suite sans que ce nombre puisse dépasser 10 voix ».

Ainsi, on attribue une voix par tranche de 0,5 ha détenus avec une limite supérieure de 10 voix. Cette dernière est donc atteinte pour une surface de 5 ha. Le dispositif fixe donc un pouvoir proportionnel à la surface détenue jusqu'à un certain seuil¹⁵.

La prise en considération de ces règles conduit à un total de droit de vote de 132, avec la distribution suivante :



Ainsi, 132 votes pondérés peuvent s'exprimer lorsque l'ensemble des propriétaires sont présents. La majorité plus une voix est donc de 67.

Les intérêts des propriétaires en matière de choix de travaux sont assez largement reliés aux surfaces détenues. Pour illustrer les conséquences du mode de scrutin, on peut sur la base de la distribution des surfaces et de celle des droits de vote constituer les propriétaires en 4 groupes :

¹⁵Deux propriétaires disposent de deux parcelles. Les statuts n'étant pas clair sur ce point, nous considérons qu'ils disposent de droits pour chacune des parcelles (et non pour la somme des surfaces détenues). Cela implique qu'un des deux propriétaires dispose de 10 voix au titre d'une de ses parcelles et 1 voix pour l'autre ce qui lui donne 11 voix mobilisables.

Classe surface	Voix	Droits vote	Propriétaires
$S < 1\text{ha}$	1 à 2 voix	35	23
$1\text{ha} \leq S < 2\text{ha}$	3 à 4 voix	24	8
$2\text{ha} \leq S < 4,5\text{ha}$	5 à 9 voix	32	6
$4,5\text{ha} \leq S$	10 +	41	4

Nous analyserons le pouvoir de chaque groupe sur la base de l'indicateur de Banzhaf (1965). L'approche consiste à examiner toutes les combinaisons de vote et à identifier dans ces combinaisons les situations où un groupe est en position de décideur pivot, c'est-à-dire qu'il a le pouvoir de changer la décision. L'indicateur de Banzhaf est le rapport entre le nombre de situations pivot et le nombre total de coalitions possibles. Il varie donc entre 0 et 1.

Autre formule : calcul du rapport entre le nombre de fois où un groupe est pivot et le nombre total de fois que les différents groupes peuvent être pivots.

Encadré

Indice de pouvoir de Banzhaf

Dans le contexte des ASP, le pouvoir de décision est assimilé à la capacité d'influencer l'issue d'un vote. Cette capacité dépend de la distribution des poids attribués à chaque électeur et de la règle de vote.

Comment peut se traduire de manière quantifiée la réalité des rapports de force au sein d'un processus de décision collective? Une tentative de réponse est apportée par les indices de pouvoir.

Ces indices permettent d'analyser la répartition du pouvoir de vote entre les différents membres d'un processus de décision collective et de mesurer les effets d'un changement dans les règles de décisions sur le pouvoir des différents membres.

Il y a près de 10 mesures proposées dans la littérature, mais c'est l'indice de Banzhaf qui paraît ici le plus significatif. Il repose sur l'identification de toutes les coalitions gagnantes, et sur le décompte des électeurs décisifs. Un électeur décisif se définit par le fait que le changement de son vote de oui en non, entraîne le rejet de la proposition soumise au vote. Le pouvoir d'un électeur est défini comme la fraction de tous les votes décisifs qu'il peut exprimer.

Le jeu de vote se note (N, v) , avec N = le nombre de votants. Dans toutes les coalitions S , les coalitions gagnantes sont celles pour lesquelles on note $v(S)=1$. Pour les perdantes, on a $v(S)=0$. On note $D_i(v)$ l'ensemble des coalitions gagnantes pour lesquelles l'individu i est décisif.

Dans un jeu de vote avec pondération w_i pour chaque votant et un quota q fixant le seuil de décision, une coalition est gagnante si :

$$\sum_{i \in S} w_i > q \text{ cela implique que } v(S)=1 \text{ sinon } v(S)=0$$

On note $D_i(v)$ l'ensemble des coalitions pour lesquelles le votant i est décisif.

Pour un jeu (N, v) l'indice de Banzhaf du joueur i est :

$$B_i(v) = \frac{D_i(v)}{\sum_{j \in S} D_j(v)}$$

Pour l'ASA de Troussas, il y a $4^2=16$ combinaisons possibles. La majorité est obtenue pour $(132/2)+1= 67$ voix. Le tableau suivant reprend l'ensemble des combinaisons.

Coalitions	Droits G1	Droits G2	Droits G3	Droits G4	Score	Résultat
	35	24	32	41		
1	Oui	Oui	Oui	Oui	132	accord
2	Oui P	Oui	Oui P	Non	91	accord
3	Oui P	Oui	Non	Oui P	100	accord
4	Oui	Oui	Non P	Non P	59	refus
5	Oui	Non	Oui	Oui	108	accord
6	Oui P	Non	Oui P	Non	67	accord
7	Oui P	Non	Non	Oui P	76	accord
8	Oui	Non	Non P	Non P	35	refus
9	Non	Oui	Oui P	Oui P	97	accord
10	Non P	Oui	Oui	Non P	56	refus
11	Non P	Oui	Non P	Oui	65	refus
12	Non	Oui	Non	Non	24	refus
13	Non	Non	Oui P	Oui P	73	accord
14	Non P	Non	Oui	Non P	32	refus
15	Non P	Non	Non P	Oui	41	refus
16	Non	Non	Non	Non	0	refus
Situat. pivot	8	0	8	8		
Indice Banzhaf	0,5	0	0,5	0,5		

Corriger indice : 33,3%, 0%, 33,3%, 33,3%

Sous l'hypothèse d'une participation de tous, on constate ici que le groupe 2 ne pèse pas dans le processus de décision. Par contre le groupe des petits propriétaires fait jeu égal avec les autres.

Sur l'ensemble le groupe 4 obtient un indice de 100% pour 20 ASP sur 36, soit dans 55% des situations. Ce mécanisme tend à discriminer les petits propriétaires.

Les situations peuvent cependant être assez variables comme le montre le tableau suivant :

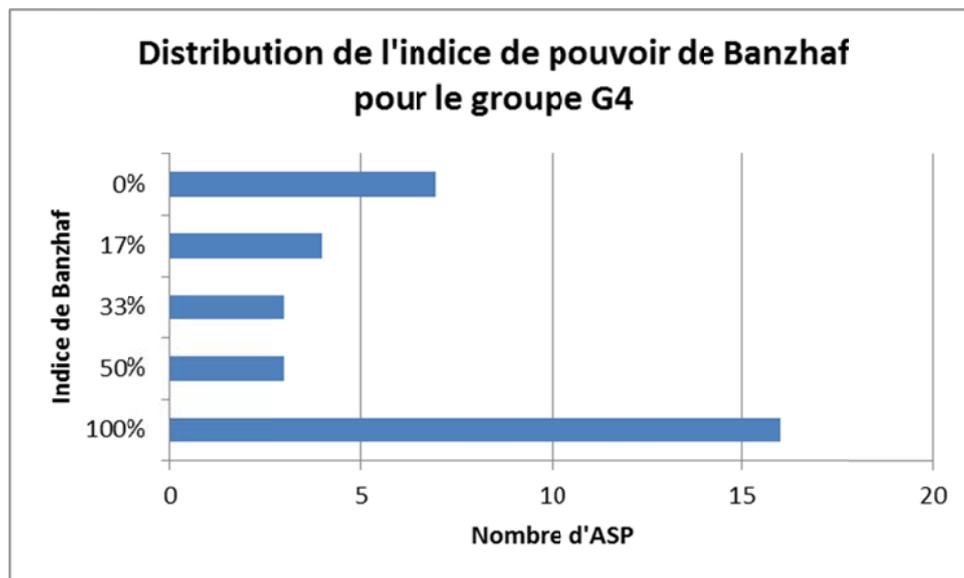
	G1 S< 1ha	G2 1ha≤S<2ha	G3 2ha≤S<4,5ha	G4 4,5ha≤S
ASP 23	17%	17%	50%	17%
ASP 24	50%	17%	17%	17%
ASP 25	0%	0%	0%	100%
ASP 34	17%	17%	17%	50%
ASP 39	33%	0%	33%	33%

4.1.4. Analyse des indices de pouvoirs de l'ensemble des ASP de marais en Gironde.

Un dépouillement exhaustif des statuts et des rôles de 33 ASP, permet d'avoir une vision des pratiques en matière de règles de prise de décision relevant de l'A.G.

On constate que les situations peuvent être très variables. Dans 16 cas sur 33 étudiés, donc pour un peu moins de 50% des ASP, le groupe G4 des propriétaires disposant de plus de 4,5 ha a un indice de pouvoir de 100%. Ce n'est donc pas systématiquement le cas, même si le cadre réglementaire tend à favoriser les « grands propriétaires ». C'est un héritage du passé. Rappelons en effet, que la loi du 16 septembre 1807, relative au dessèchement des marais prévoyait que les syndics seraient pris parmi les propriétaires les plus imposés, à raison des marais à dessécher.

Si le système d'attribution des voix favorise clairement les grands propriétaires, il ne leur assure pas, au moins théoriquement une position de décideur exclusif. Des coalitions entre autres catégories de propriétaires peuvent bloquer ou inverser une décision. C'est le cas pour 17 des ASP étudiées. Le graphe suivant donne la distribution de l'indice de pouvoir de Banzhaf pour le groupe G4 des propriétaires possédant plus de 4,5 ha et ce pour 33 ASP.



On constate que ce groupe est totalement décisif pour 16 ASP sur 33. Mais il se trouve 7 ASP pour lesquelles les grands propriétaires ne sont pas décisifs.

Pour pousser plus loin l'analyse, il faudrait pouvoir confronter la participation effective aux AG avec les rôles. Cela va au-delà de nos possibilités d'investigation dans le cadre de cette recherche.

5. Les propriétaires de parcelles en ASP

Le nombre de propriétaires de parcelles en ASP de marais est de : 5390 dans notre échantillon quasi exhaustif¹⁶. L'examen systématique des rôles montre qu'une très large majorité (près de 90%) des propriétaires habite en Gironde.

5.1. Localisation des propriétaires

La proximité immédiate est souvent présentée comme un facteur fort de concernement et d'implication dans le domaine de l'environnement (Torre A., Zuideau B., 2009) (Aviles Benitez A.,

¹⁶ Avec un nombre de 540234 ménages en Gironde, on peut dire que 1 ménage sur 100 est concerné.

Roque O., 2005). Cette analyse est soutenue aussi bien d'un point de vue normatif que positif. On peut évoquer le théorème de la « localité » (Camagni et al., 1998), qui énonce que plus un problème environnemental est d'ordre local et plus se justifie une intervention à l'échelon local. Les travaux empiriques menés sur la valeur des propriétés par les méthodes d'évaluation hédoniste confirment l'existence de valeurs significatives associées à des variations positives ou négatives de l'environnement local (Palmquist, 1991), (Hidano, 2002).

Une question se pose alors, la proximité organisationnelle que représente les ASP se double-t-elle d'une proximité géographique des propriétaires de parcelles ?

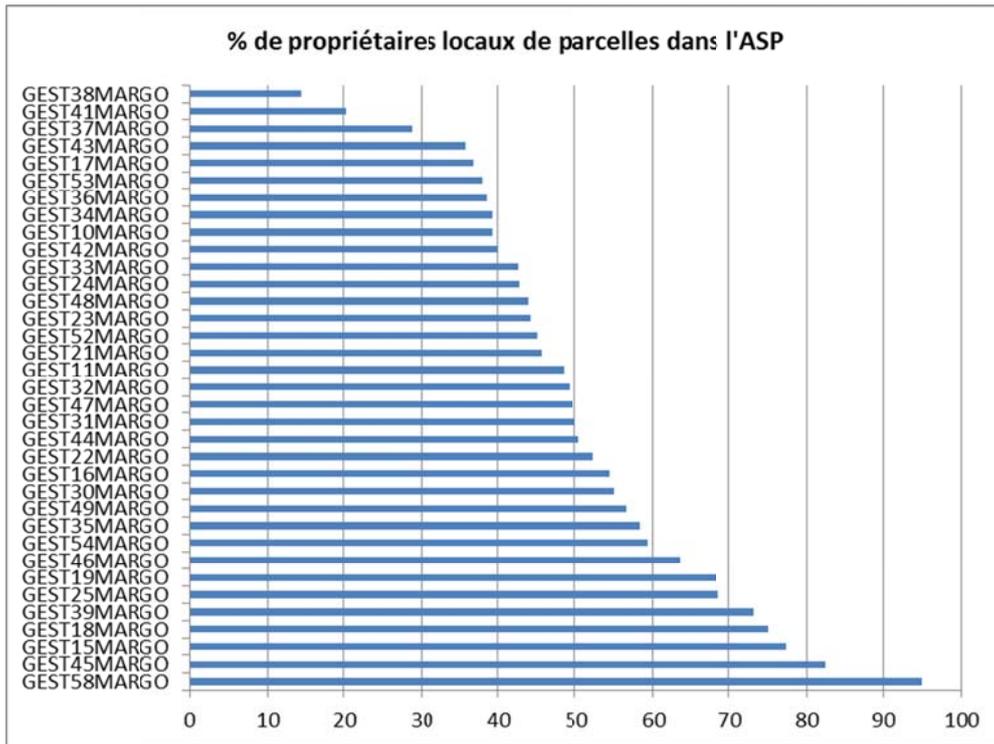
Nous avons pu accéder à la quasi-totalité des rôles des ASP incluses dans la zone d'étude. La proximité à une ASP a été mesurée en considérant le nombre de propriétaires de parcelle dans l'ASP qui ont leur domicile principal dans une des communes sur le territoire de laquelle s'étend l'ASP. C'est une approximation de la proximité qui est imparfaite. La mesure de la proximité la plus pertinente serait sans doute la distance à vol d'oiseau. La distance par le moyen d'accès le plus court serait aussi une solution intéressante. Nous n'avons pas pu descendre à ce niveau de détail et avons donc dû nous contenter de la localisation communale tout en sachant que l'extension d'une ASP sur une ou plusieurs communes est un facteur de distorsion. En effet imaginons une ASP virtuelle située entièrement dans une commune et la même à cheval sur trois communes. La probabilité d'affecter le statut de propriétaire local est plus élevée dans le deuxième cas.

Cependant un regroupement des ASP selon le nombre de communes concernées par chaque ASP, montre qu'il n'y a pas de corrélation entre le pourcentage de propriétaires locaux et le nombre de communes.

Nb communes	Moy %Pr Com	Moy Nb ASP
1	48,16	9
2	55,75	9
3	47,72	10
4	52,92	7

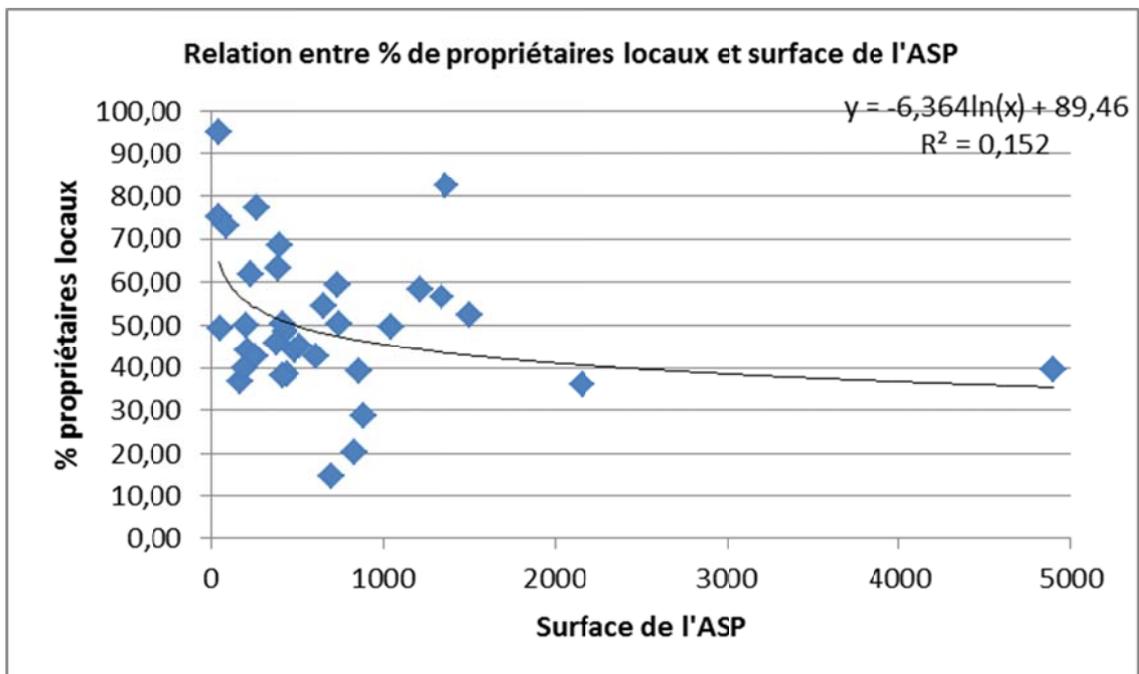
En moyenne, sur la zone d'étude, on observe que près de 45% des propriétaires de parcelles dans une ASP ont leur domicile dans la ou les communes sur le territoire des quelles s'étend l'ASP. Il apparaît que 90% habitent en Gironde.

On observe des situations assez contrastées puisque la part de propriétaires locaux peut aller de 14,5% à 95%.



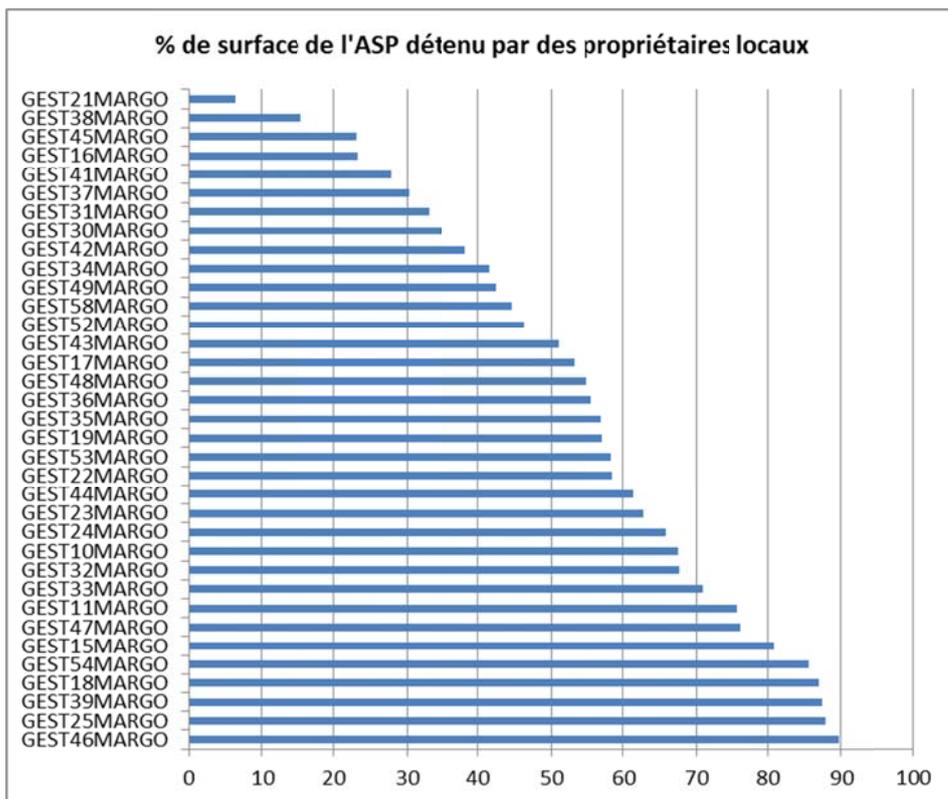
5.2. Les déterminants de la part de propriétaires locaux

Y a-t-il une relation entre la taille de l'ASP et le nombre de propriétaires locaux ? Un graphe de cette relation ne fait pas apparaître de relation statistiquement significative, même si il semble se dégager une tendance associant une plus faible part des locaux lorsque la surface s'accroît.

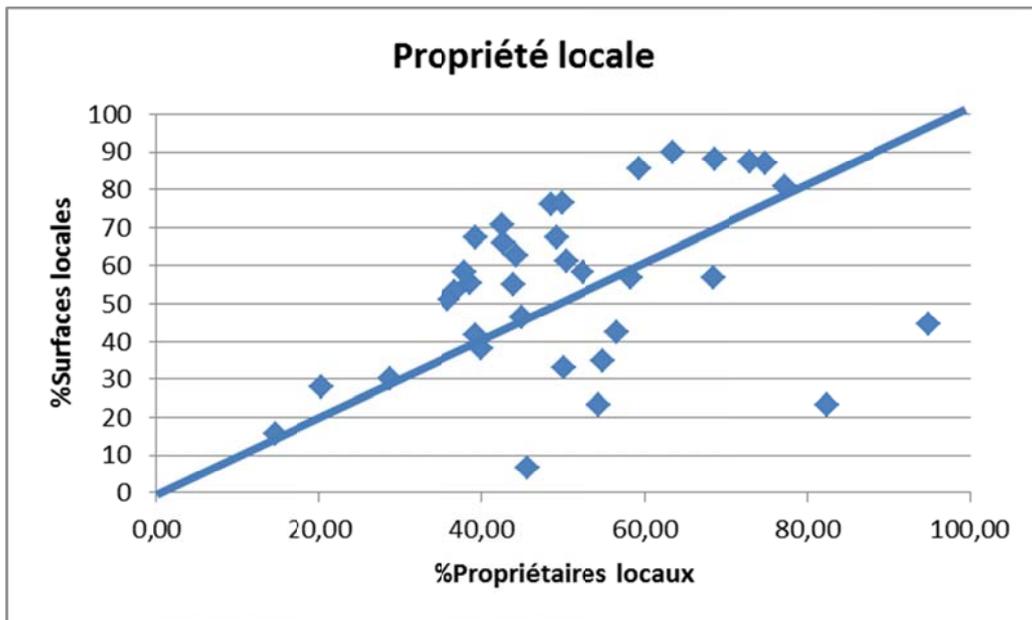


Quelle est la part de surface détenue par des propriétaires locaux ? Cette question prend son intérêt lorsque l'on se souvient que les décisions de gestion de l'ASP reposent sur un mécanisme qui pondère les voix par les surfaces détenues.

En moyenne les 45% de propriétaires locaux détiennent 53,4% des surfaces en ASP. La situation est toutefois très variable d'une ASP à l'autre. Les parts de surfaces détenues localement vont de 6 à 90%.



On peut croiser les pourcentages de propriétaires locaux et de surfaces détenues localement. Les ASP au-dessus de la diagonale ascendante sont celles pour lesquelles les propriétaires locaux détiennent des surfaces plus que proportionnelles à leur nombre. On a la situation inverse pour les ASP au-dessous de la diagonale. C'est la première situation qui l'emporte puisque ce sont une vingtaine d'ASP qui y correspondent alors que 8 sont dans l'autre configuration. Une proportionnalité approximative s'applique à 7 ASP.



6. Coûts et cotisations

Le maintien des zones humides artificielles que sont les marais estuariens de Gironde repose sur un entretien régulier déjà décrit. Il faut donc y consacrer des moyens. Ces moyens sont dictés par des considérations techniques qui relèvent soit d'un entretien régulier soit de circonstances particulières et notamment des aléas climatiques. Ces moyens sont également le reflet de la disponibilité à payer des propriétaires. Dans les ASP, la dimension collective et les obligations réglementaires notamment pour les ASA, contribuent à maintenir une action durable dépassant les éventuelles tergiversations individuelles. Il n'en reste pas moins vrai que ressources et dépenses entretiennent des relations réciproques.

6.1. Les ressources des ASP

Nous nous attacherons d'abord à décrire le niveau des ressources globalement et en moyenne par ASP¹⁷. Nous consacrerons un deuxième point aux cotisations acquittées par les propriétaires de parcelles en ASP. Etant donné que les ressources tant de fonctionnement que d'investissement peuvent varier d'une année à l'autre compte tenu de besoins spécifiques qui peuvent se faire jour, nous avons travaillé sur des moyennes annuelles. Celles-ci sont calculées sur la période 2001-2010 et exprimées en €2000.

6.1.1. Niveau moyen et évolution

Les recettes sont examinées à partir des comptes administratifs (CA). Si les budgets marquent des intentions, les CA restituent la réalité des opérations réalisées.

¹⁷ La description de la situation ASP par ASP figure dans une plaquette statistique spécifique.

Pour ce qui est du fonctionnement les postes de recettes retenus sont :

- Ventes de produits fabriqués, prestations de services, marchandises
- Travaux en régie
- Dotations et participations
- Autres produits gestion courant
- Produits financiers
- Produits exceptionnels
- Reprises sur amortissements et provisions

Les deux postes dominants sont les postes « Ventes de produits fabriqués, prestations de services, marchandises » et « Dotations et participations ».

Les recettes de la section investissement proviennent des postes suivants :

- Dotations, fonds divers, réserves (recettes)
- Subvention d'investissement (recettes)
- Emprunts et dettes assimilées (recettes)
- Immobilisations corporelles (recettes)
- Participations et créances rattachées (recettes)
- Autres immobilisations financières (recettes)
- Virement de la section de fonctionnement (recettes)
- Opération d'ordre de section à section (recettes)
- Résultats reportés (Recettes d'investissement réalisées)
- Excédent de fonctionnement capitalisé

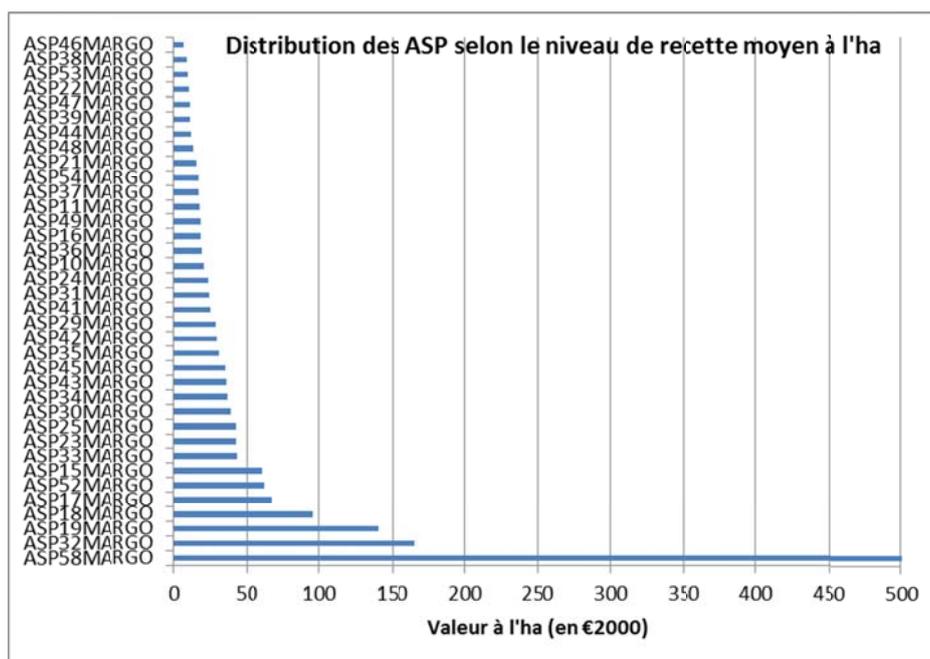
Un niveau de recette globalement assez modeste.

Sur la période 2001-2010 ce sont simplement un peu plus de 300000€ (€2000) qui ont été mobilisés. La fraction dominante concerne le fonctionnement pour 80%. Les recettes d'investissement sont en moyenne de 20%. En réalité seules 7 ASP ont un niveau significatif d'investissement. Beaucoup d'ASP ont délégué l'investissement à une Union d'ASP. Par ailleurs, les collectivités territoriales ont avec les SIBV une action déterminante en la matière, nous y reviendrons.

Les ASP ont un rôle déterminant pour ce qui est de l'entretien et nous examinerons donc plus attentivement les ressources disponibles dans ce domaine.

Une assez forte variabilité selon les ASP et leur surface

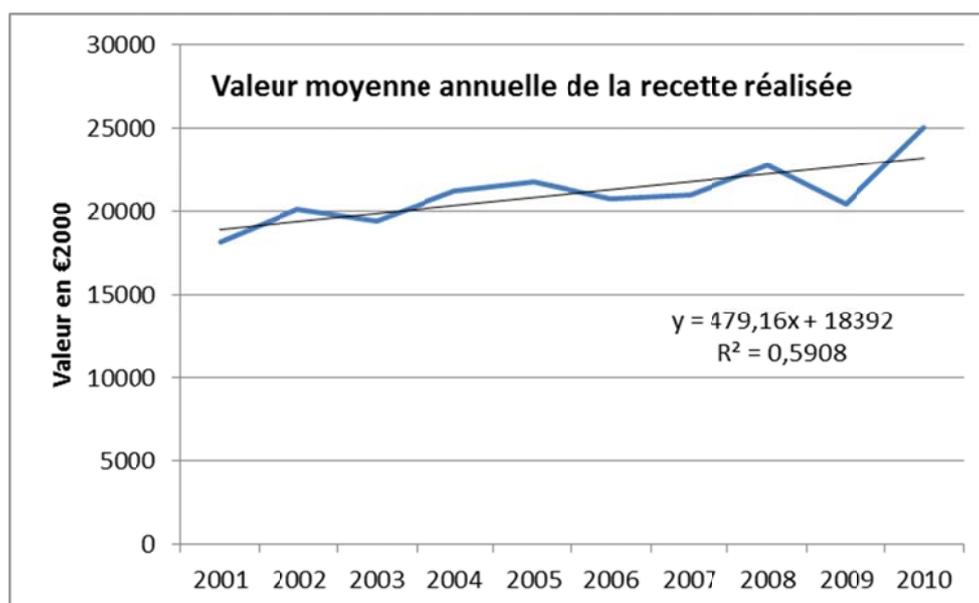
Sur la période 2001-2010, le niveau moyen de recette en fonctionnement à l'ha est de 27,7 € (en €2000). Cette moyenne repose sur des valeurs assez dispersées comme en témoigne le graphe suivant :



L'ASP58 Association Syndicale Autorisée des Marais de la Maréchale – Ordonnac livre une valeur unitaire très élevée qui est liée à la superficie réduite, une soixantaine d'ha et au mode de tarification complexe adopté. Les autres ASP s'échelonnent de 167€ à un peu moins de 7€/ha.

Une tendance à l'accroissement des ressources sur la période

Après quelques interpolations pour compléter les séries où manquent des relevés annuels de comptes administratifs, nous pouvons établir un profil moyen annuel de recette de fonctionnement pour l'ensemble des ASP¹⁸. Ce profil apparaît sur le graphe suivant pour la période 2001-2010. L'équation de trend dégage un taux de croissance constant de 2,54% par an. Sur la période on observe donc une tendance moyenne à la hausse des ressources.



¹⁸ Les ajustements auxquels nous avons dû procéder nous écartent ici d'une stricte restitution comptable.

Nous l'avons déjà noté, les recettes proviennent principalement de deux postes : « Ventes de produits fabriqués, prestations de services, marchandises » et « Dotations et participations ». Le premier poste correspond à des prestations réalisées par l'ASP pour les propriétaires. Le deuxième accueille les cotisations votées dans le cadre de l'ASP.

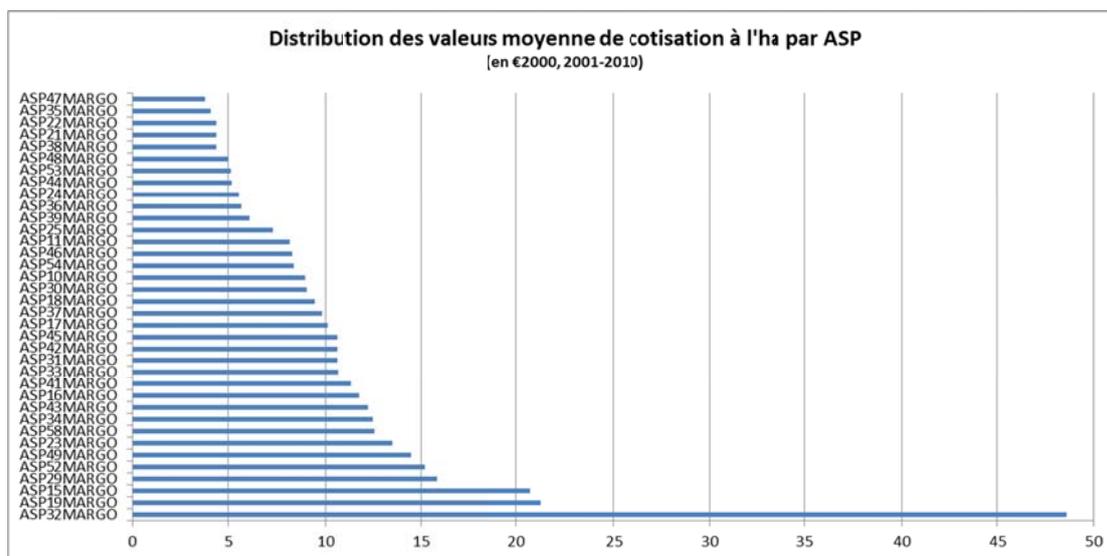
6.2. Les cotisations des propriétaires de parcelles en ASP

Le fonctionnement des ASP repose largement sur les cotisations versées par les propriétaires de parcelles. Ces cotisations servent essentiellement à financer le fonctionnement ordinaire des ASP. La fraction consacrée à l'investissement est très faible.

6.2.1. Une grande variabilité dans les cotisations à l'ha.

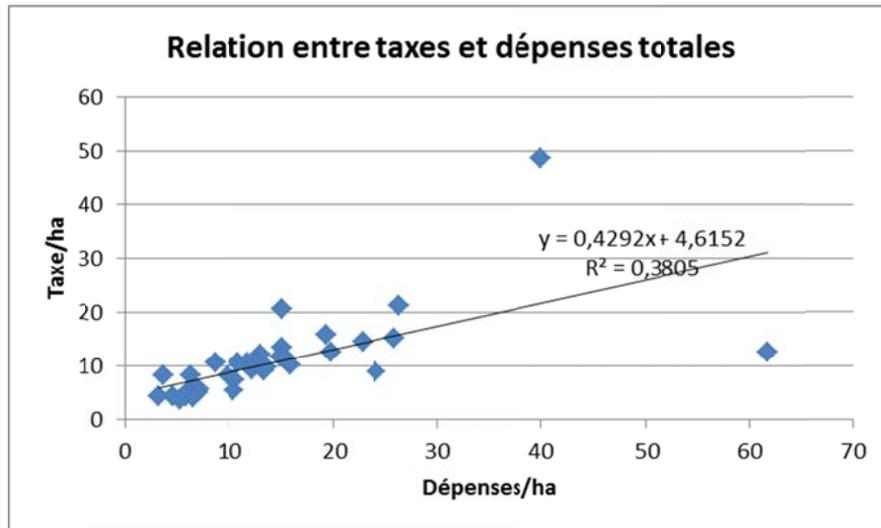
Les modalités de tarification varient d'une ASP à l'autre. La plupart ont une tarification fixe à l'ha, mais certaines introduisent une partie fixe et une partie variable selon la surface. D'autres enfin adoptent une tarification à la surface, mais qui discrimine selon des classes de qualité des terres. Pour homogénéiser nous avons calculé une redevance moyenne à l'ha pour chaque ASP. Cela consiste à diviser le montant total des cotisations par la superficie totale des parcelles dans l'ASP. Cette valeur est une moyenne sur la période 2000-2011. Elle est exprimée en €2000.

Le graphe suivant montre les variations observées entre ASP.

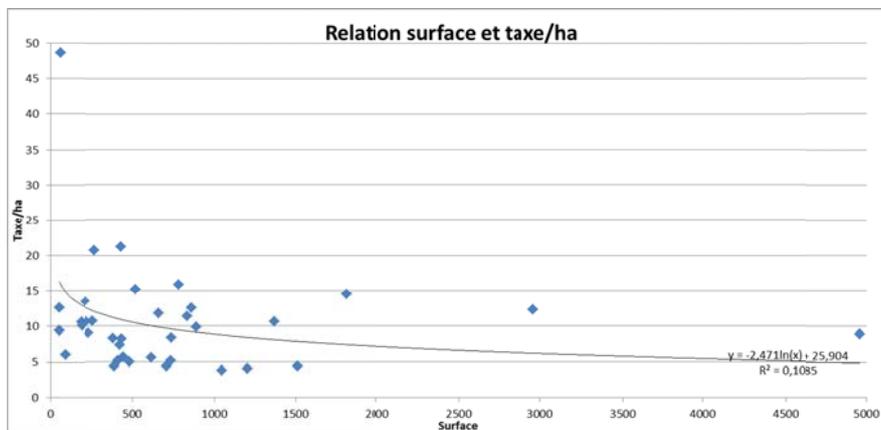


On constate des différences sensibles puisque la redevance moyenne par ha varie de 3,8€ à 48,6€. Cette proportion de 1 à 12 trouve une moyenne de 10,7€/ha. On notera la situation particulière de l'ASP32 Association Syndicale des Marais de Cantenac qui pour une faible surface : 60ha et 57 propriétaires a mis en place un système complexe de tarification par parcelle qui aboutit à une taxe élevée à l'ha. Si l'on exclut cette ASP, l'écart maximum n'est plus que de 1 à 5,6. La moyenne est alors de 9,6€/ha.

Peut-on expliquer ces différences ? Disons tout de suite que l'information quantifiée dont nous disposons ne permet pas de construire un modèle explicatif testable économétriquement. Nous pouvons tout au plus repérer l'influence de certaines variables dont on peut penser à priori qu'elles sont susceptibles de peser dans le calibrage de la cotisation. Les cotisations ne sont pas la seule source de financement des travaux, mais elles y contribuent. On peut donc penser qu'elles sont positivement reliées au montant total des dépenses d'entretien et d'investissement. C'est ce qui apparaît sur le graphe suivant.

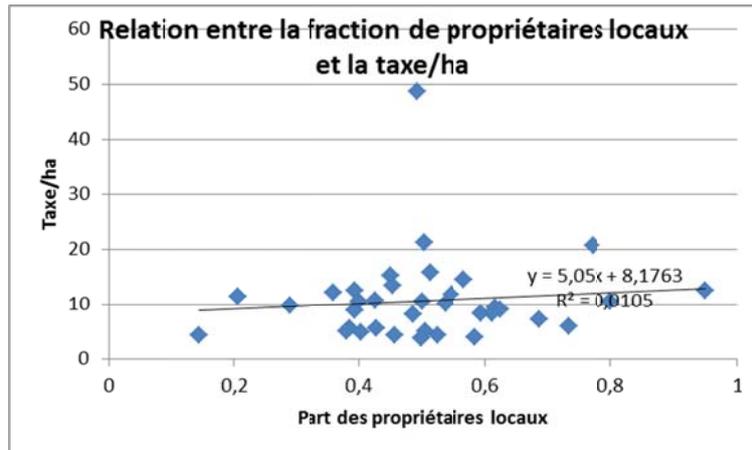


On peut supposer l'existence d'un effet de taille influençant le niveau de taxe.



Le graphe fait apparaître une tendance qui laisse supposer la présence d'un effet d'économie d'échelle.

Pour faire suite aux considérations développées sur la part de propriétaires locaux, il est intéressant de voir si une tendance positive est discernable.



Un traitement multivarié, tente une synthèse de ces différentes influences. Il y a clairement endogénéité entre le niveau de cotisation et les travaux réalisés. Les travaux sont, mais en partie seulement déterminés par le niveau de cotisation et le niveau de cotisation dépend des travaux à réaliser. La dépendance forte du niveau de cotisation aux dépenses engagées apparait dans l'équation suivante :

Le niveau de cotisation est expliqué de la façon suivante :

$$\text{Ln}(t) = 1,0236 - 0,0366\text{Ln}(\text{Surf}) - 0,1423\text{Ln}(\% \text{PropLoc}) - 0,0653\text{Ln}(\text{NbProp}) + 0,6598\text{Ln}(\text{Dép})$$

(2,304) (-0,445) (-0,798) (-0,883) (7,322)

$R^2 = 0,67$

On constate au passage que les autres variables : surface, % de propriétaires locaux, nombre de propriétaires ont des signes négatifs ce qui traduit par une influence à la baisse des cotisations. Toutefois, ces variables n'apparaissent pas statistiquement significatives.

6.2.2. Une tendance moyenne à la décroissance sur la longue période.

Nous avons pu pour un assez grand nombre d'ASP recueillir les taux de taxe à l'ha sur la période 1963-2010 soit 47 années. Converties en €2000 ces taxes donnent un profil moyen annuel décroissant comme le montre le graphe suivant :



Le trend temporel linéaire d'équation $0,2095t + 429,7$ donne un taux moyen de baisse de 1,13% par an.

La baisse constante en valeur réelle de la cotisation moyenne à l'ha traduit une réduction des activités menées autour du fonctionnement des ASP.

6.3. Les dépenses des ASP

Les dépenses sont examinées à partir des comptes administratifs (CAAd). Si les budgets marquent des intentions, les CAAd restituent la réalité des opérations réalisées. Tout comme pour les recettes, les dépenses tant de fonctionnement que d'investissement peuvent varier d'une année à l'autre compte tenu de besoins spécifiques qui peuvent se faire jour. Nous avons donc travaillé sur des moyennes annuelles. Celles-ci sont calculées sur la période 2001-2010 et exprimées en €2000.

Le volet fonctionnement pour la partie dépense laisse notamment apparaître les comptes :

- Achats
- Services extérieurs
- Autres services extérieurs
- Impôts, taxes et versements assimilés
- Charges de personnel
- Autres charges de gestion courante
- Charges financières
- Charges exceptionnelles
- Autre (dépenses de fonctionnement)
- Résultats reportés (Dépenses de fonctionnement réalisées)

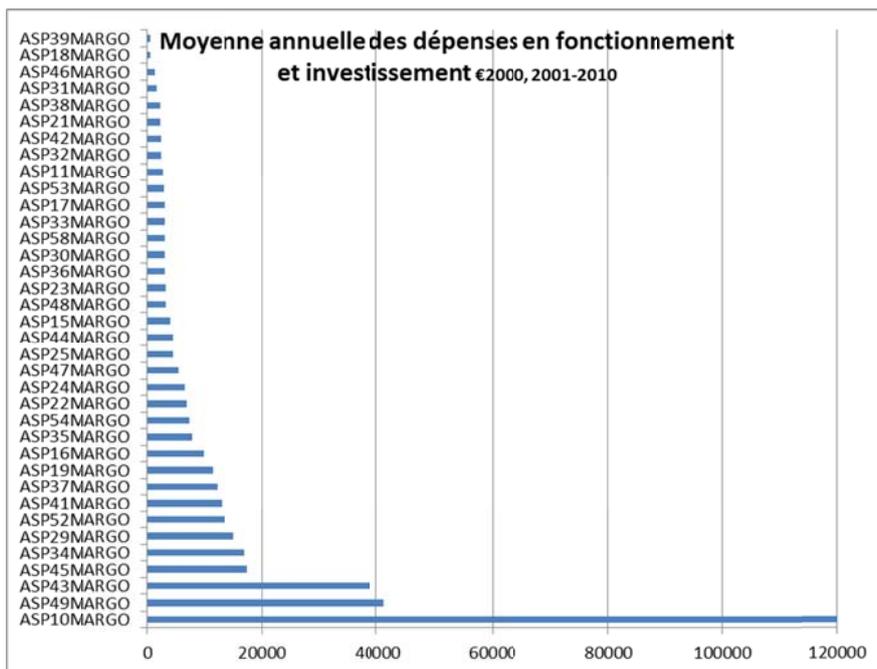
Le volet investissement comporte en dépenses les volets suivants :

- Dotations, fonds divers, réserves (dépenses)
- Subvention d'investissement (dépenses)
- Remboursement des emprunts
- Dépenses imprévues d'investissement
- Emprunts et dettes assimilées (dépenses)
- Immobilisations corporelles (dépenses)
- Immobilisations en cours
- Participations et créances rattachées (dépenses)
- Autres immobilisations financières (dépenses)
- Virement de la section de fonctionnement (dépenses)
- Opération d'ordre de section à section (dépenses)
- Résultats reportés (Dépenses d'investissement réalisées)

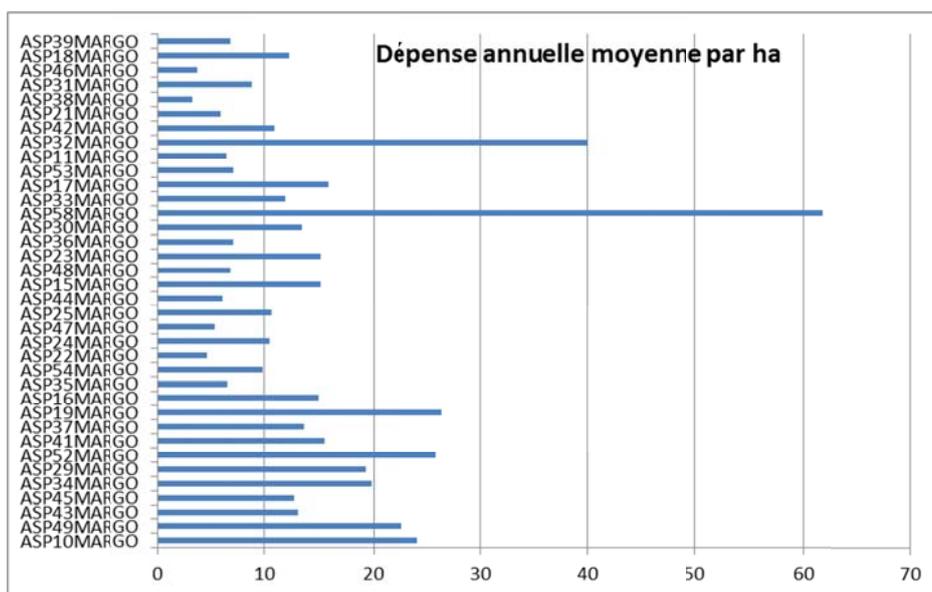
La moyenne des dépenses totales consenties aussi bien en fonctionnement qu'en investissement est légèrement supérieure à 11000€ ce qui est assez modeste.

6.3.1. Des dépenses moyennes de niveau très variable

L'examen des situations individuelles montre d'assez importantes disparités comme en témoigne le graphe suivant.



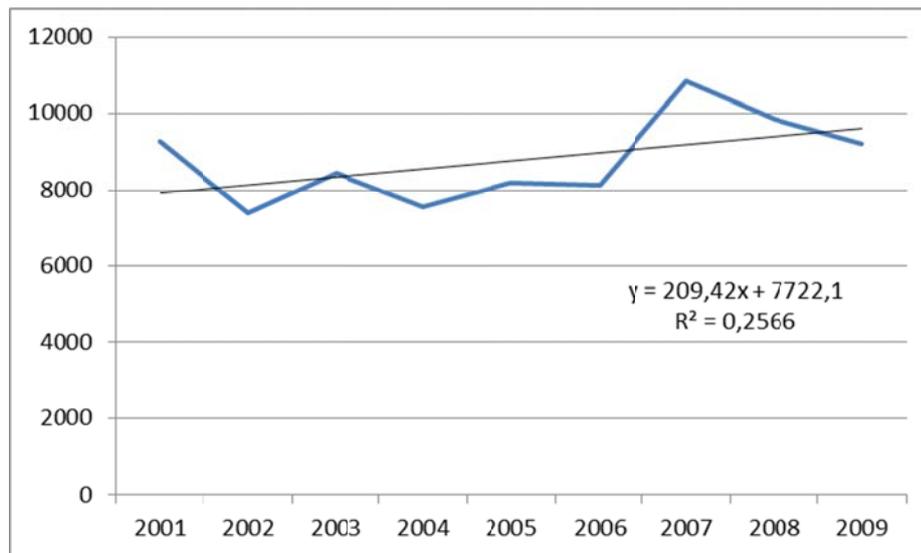
On se situe dans un intervalle allant de 600 à 120000€ ! Bien entendu ces écarts trouvent en partie au moins une explication dans la superficie de chaque ASP. La distribution des ASP selon la dépense moyenne annuelle par ha est assez différente :



Les dépenses consenties par les ASP correspondent majoritairement à du fonctionnement. L'investissement reste relativement modeste. En effet la part des dépenses d'investissement est en moyenne de 25%, mais ceci ne concerne que 13 ASP sur les 36 étudiées et sur les 13, seules 7 ASP ont un niveau d'investissement moyen annuel supérieur à 1000€. La position des ASP 10 et 49 s'explique par une politique active d'investissement (51 et 63% de leurs dépenses respectives). En matière d'investissement, nous l'avons déjà noté, la plus part des ASP s'en remettent soit à une des 3 unions auxquelles elles cotisent, soit aux collectivités territoriales à travers les SIBV et syndicats assimilés.

6.3.2. Une tendance moyenne à la hausse des dépenses de fonctionnement pour 2001-2010

L'absence de certains comptes administratifs entre 2001 et 2010 donne un échantillonnage variable par année. Notre échantillon fluctue selon les années entre 18 et 35 ASP avec une moyenne de 30 ASP représentées par année. Pour ne pas déséquilibrer les calculs de moyenne du fait de la présence ou de l'absence du compte administratif d'une ASP pour une année donnée, nous avons estimé les résultats manquants par interpolation. Cela conduit à interpréter les résultats en ayant à l'esprit que l'on n'est plus totalement dans le cadre d'une stricte restitution comptable. Sous cette restriction, ainsi que le montre le graphe suivant, pour des dépenses de fonctionnement restituées en €2000, on peut discerner une tendance à la croissance sur la période 2001-2010.

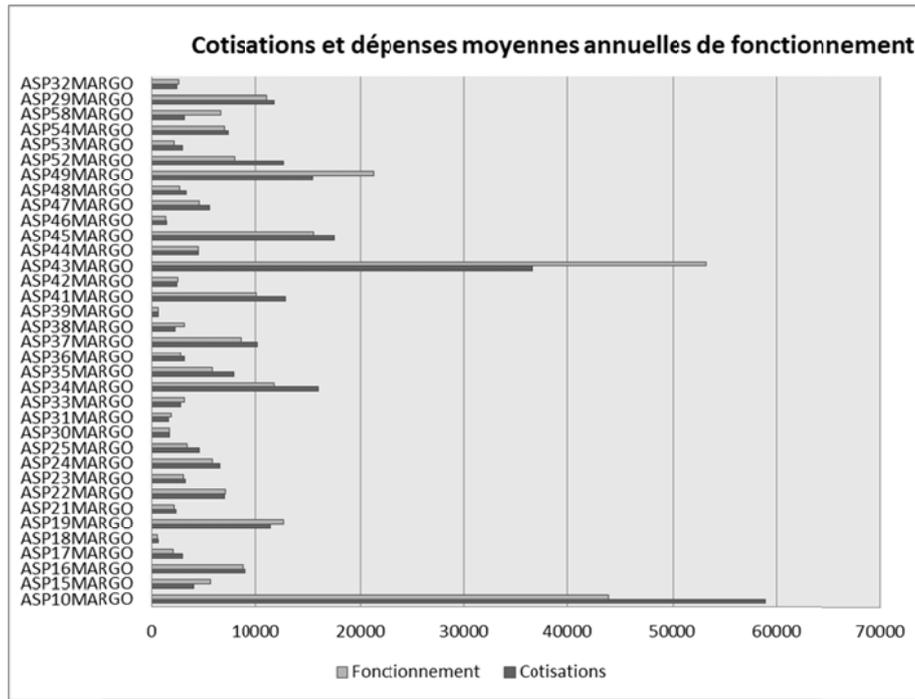


L'équation de trend laisse apparaître un taux de croissance moyen annuel de 2,64%.

6.3.3. Une couverture variable des dépenses de fonctionnement par les cotisations

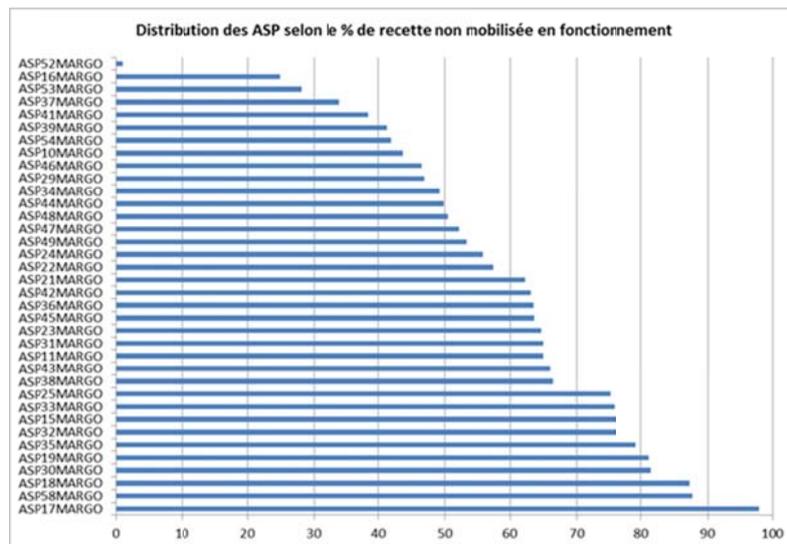
Il est instructif de rapprocher les cotisations¹⁹ qui entrent dans la rubrique « dotations et participations » des dépenses de fonctionnement. On constate sur le graphe suivant que des associations ont un montant total de cotisations égal ou légèrement supérieur aux coûts de fonctionnement. D'autres en plus petit nombre ont des coûts supérieurs aux cotisations. Cela s'explique par le poste « ventes de produits, prestations de services ». L'ASP facture aux propriétaires en fonction de leurs besoins des travaux d'entretien spécifiques qui ne sont pas couverts par les cotisations. On observe 8 ASP pour lesquelles le solde positif fonctionnement - cotisations représente plus de 10% du fonctionnement. On peut l'interpréter comme un signe de dynamisme.

¹⁹ Recueillies à partir des rôles.

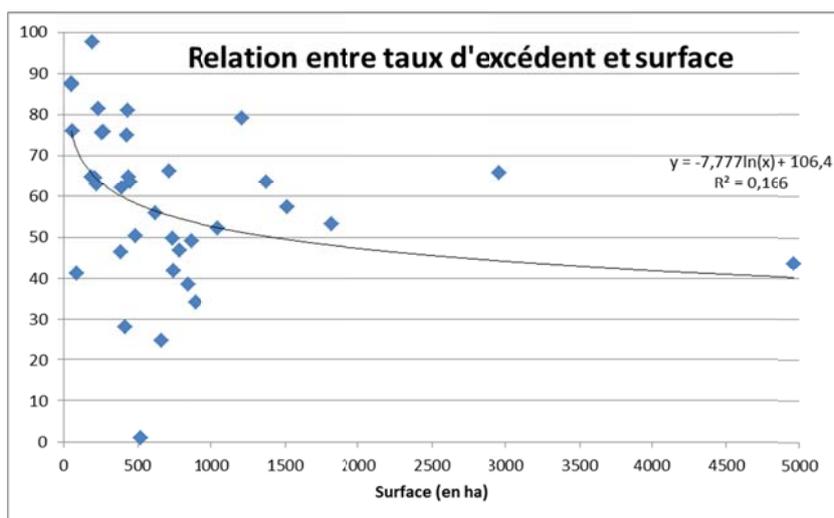


6.4. Equilibre recettes dépenses

Sur la période 2001-2010, il faut constater que la totalité des ASP dégage un solde moyen annuel positif. Les comptes des ASA ne peuvent pas être arrêtés en déficit. Il est donc normal de dégager un solde positif sur la période. Le jeu des reports peut permettre de faire face à des situations particulières. Toutefois la part de l'excédent par rapport aux ressources apparaît très élevée, puisqu'en moyenne, elle s'établit à 59%. Le graphe suivant montre une assez grande diversité autour de la valeur moyenne avec deux extrêmes : l'ASP 52 qui dégage un solde tout juste positif et l'ASP 17 dont le solde non mobilisé en fonctionnement représente 98% des recettes.



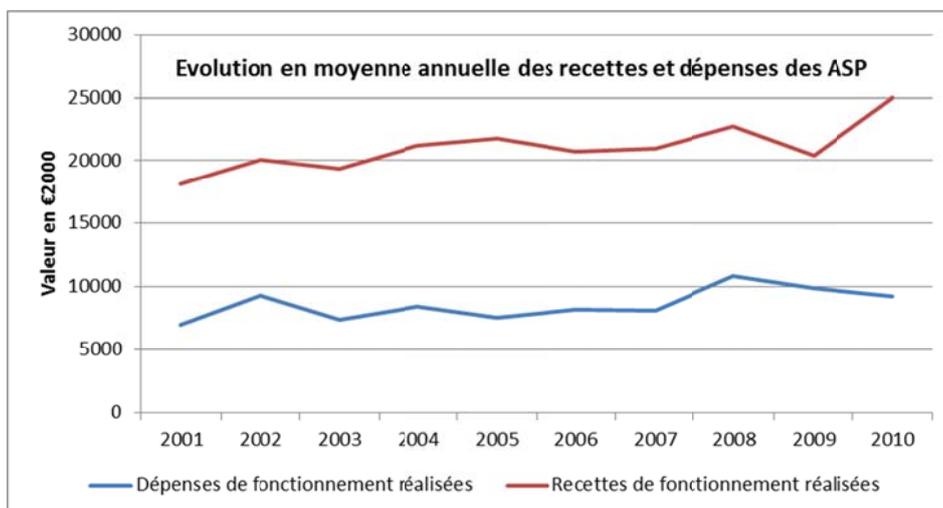
On peut se demander si le maintien élevé d'excédents est lié à un effet surface. Le graphe suivant montre que la surface semble participer négativement à l'explication, mais de façon très partielle.



6.4.1. Une capacité de dépense au-dessous des contributions.

Le rapprochement des ressources et des dépenses de fonctionnement laissent apparaître aussi bien sur la longue période que sur les dernières années une situation structurellement excédentaire.

Cela apparaît clairement sur le graphe suivant qui montre le fort parallélisme dans l'évolution des recettes et des dépenses, mais avec un solde positif qui est de l'ordre de 60% des recettes sur la période.

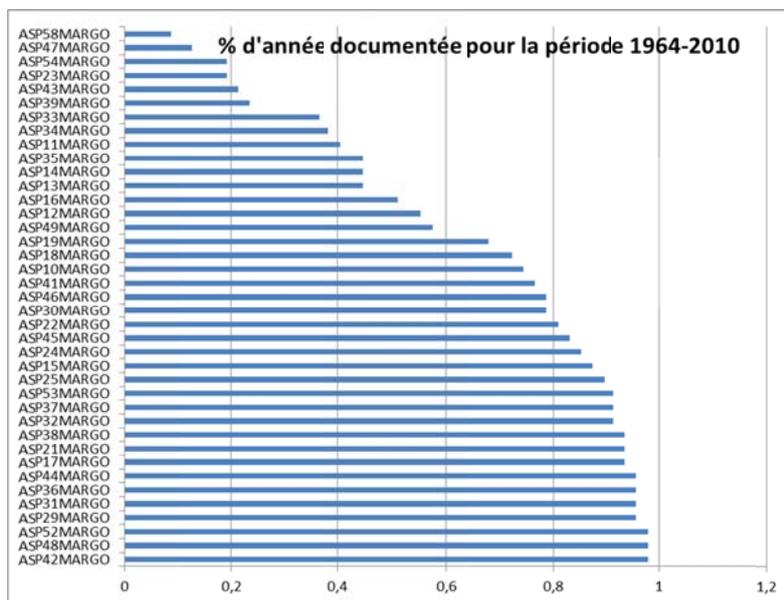


Cette situation pourrait s'interpréter comme le reflet de recettes excessives par rapport aux besoins. La part volontairement ajustable des ressources est ici le montant de cotisations et donc grosso modo, le taux de taxe à l'ha. Or, nous avons montré précédemment que le montant moyen des taxes sur la longue période est décroissant. Il semble donc que l'explication repose plutôt dans une capacité réduite à dépenser pour l'entretien des espaces concernés.

6.4.2. Un essai d'évaluation sur la longue période.

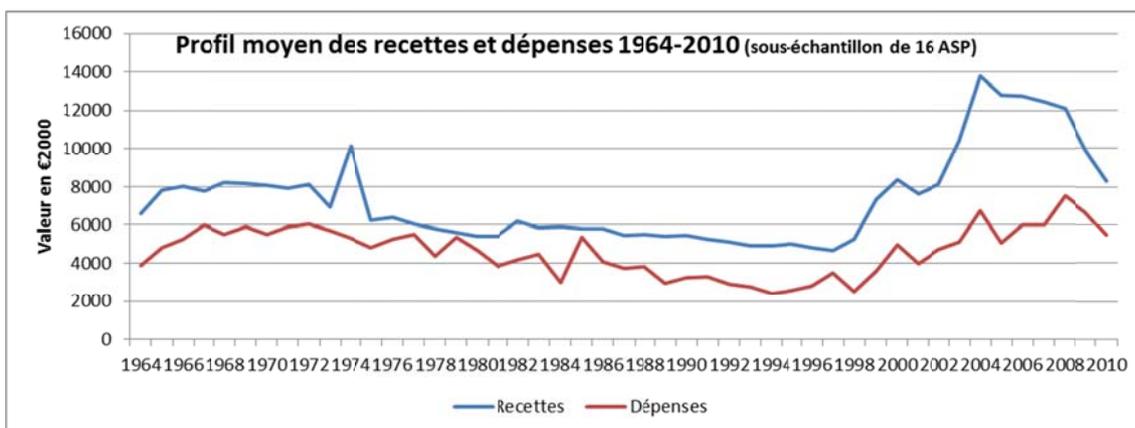
Nous disposons d'informations sur la période 1964-2010 pour un certain nombre d'ASP. Les informations antérieures à 2001 reposent sur des fiches manuscrites tenues par le responsable du

suivi des ASP à la DDA lorsqu'il était en activité. Toutes les ASP ne sont pas renseignées de façon complète sur l'ensemble de la période. Le graphique suivant montre par ASP le pourcentage d'années renseignées.

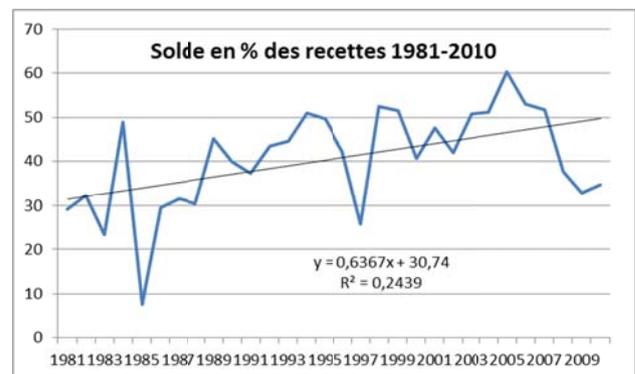
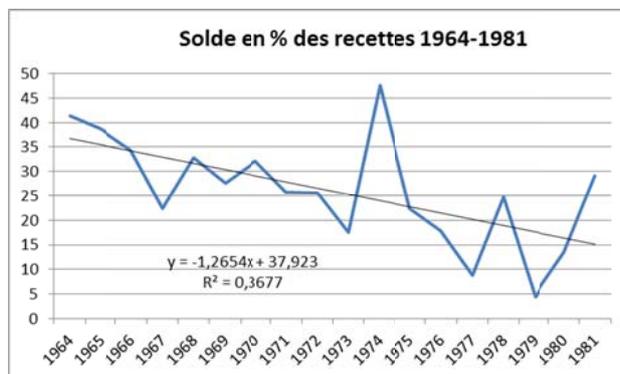
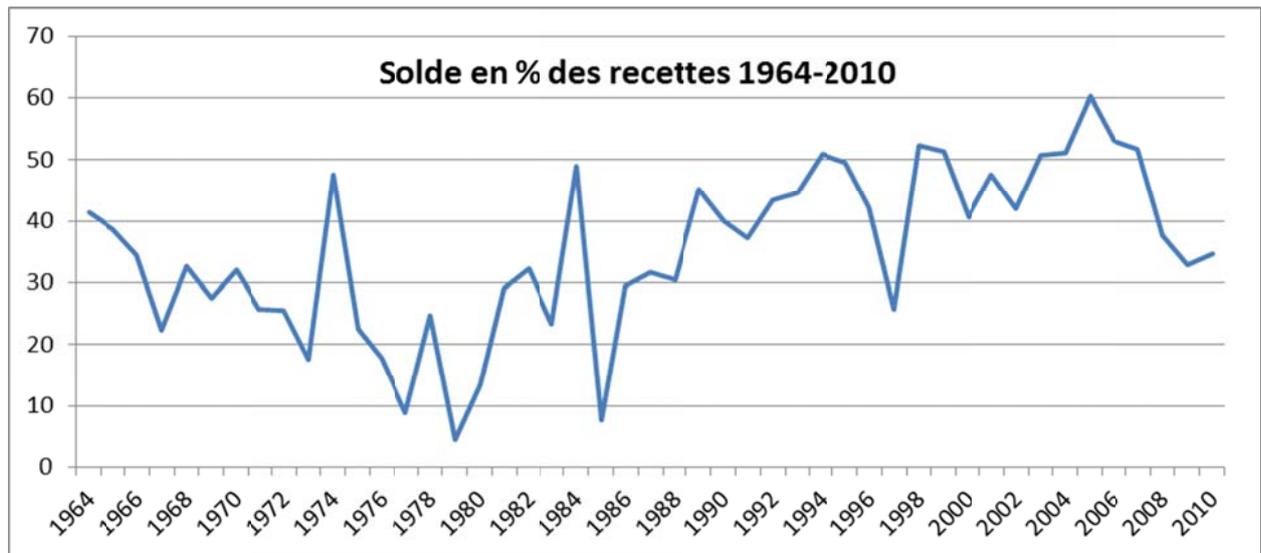


Pour ne pas introduire d'artefact lié aux données d'ASP sur des périodes courtes, nous retenons comme base d'échantillon représentatif de la longue période, les ASP pour lesquelles on dispose d'informations pour 85% des années. Ceci conduit à un échantillon de 16 ASP pour lequel chaque année mobilise en moyenne 87% de l'échantillon.

Pour essayer de restituer le profil de plus long terme de la moyenne annuelle des recettes et dépenses, nous avons restreint notre échantillon à 16 ASP et avons dû recourir à des interpolations pour des années manquantes.



Le premier constat est celui de l'existence permanente d'un solde positif. Pour chaque période, le montant des recettes excède celui des dépenses. L'existence d'un solde positif peut apparaître comme le reflet d'une gestion de père de famille où l'on s'en tient à ne pas dépenser plus que ce dont on dispose. Cependant, on a le sentiment, à la lecture du graphe, que s'opère un changement de régime durant la période. Pour préciser ceci, nous avons calculé le pourcentage du solde positif par rapport aux recettes sur l'ensemble de la période. Le graphe suivant restitue cette évolution.



Ce graphe révèle clairement l'existence de deux sous-périodes décomposées dans les graphes a et b. La césure s'opère au début des années 1980. De 1964 à 1981, on observe une tendance moyenne à la réduction du solde positif en pourcentage des recettes. L'équation de trend nous donne un taux moyen de réduction du solde en pourcentage des recettes de -3,45% par an. Sur la période 1981-2010, le pourcentage s'accroît tendanciellement. L'équation de trend donne une progression de 2,03% par an.

Il semble bien que l'inflexion observée liée à une moindre mobilisation de ressources pour l'entretien des espaces concernés soit à relier à une baisse de l'activité agricole. Nous n'avons toutefois pas pu engager des investigations susceptibles d'étayer statistiquement cette remarque. On notera que cette rupture intervient largement avant la loi sur l'eau de 1992 qui en définissant les zones humides attire l'attention sur ces milieux et bien sûr largement avant l'ordonnance de 2004 l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 et le décret du 3 mai 2006 qui notamment modifient l'objet des ASA et mettent l'accent sur la protection des milieux.

6.5. Quelques déterminants des dépenses de fonctionnement.

Le recueil parcellaire et limité de l'information ne nous offre que la possibilité d'une approche sur données moyennées pour la période 2001-2010. Cela limite les possibilités

d'investigation par des méthodes statistiques sophistiquées. Il ne paraît pas possible par exemple de s'appuyer sur un traitement en panel.

Nous sommes partis d'un certain nombre d'hypothèses pour ce qui est des déterminants de la dépense moyenne annuelle par ASP. Nous supposons que cette dépense dépend de trois types de facteurs caractérisant les ASP: des facteurs physiques, des facteurs, des facteurs organisationnels et des facteurs sociaux. Ces facteurs ont été pris en compte sous la contrainte de l'information disponible. Pour les facteurs physiques, nous avons retenus la surface. Pour les facteurs organisationnels, nous avons pris en considérations des facteurs tels que le nombre de représentants au syndic, le jeu des seuils pour le vote, l'indice de Banzhaf. Pour les facteurs sociaux, nous avons retenu le nombre total de propriétaires, le nombre de propriétaires habitant dans une commune d'accueil de l'ASP, le coefficient de Gini qui caractérise le caractère inégalitaire dans la détention des surfaces.

Au total, le mieux que l'on puisse obtenir est le modèle suivant :

$$\text{Ln(Dép)} = 2,6153 + 0,8021\text{Ln(Surf)} + 0,2179\text{Ln(PrCom)} - 0,0576\text{Ln(Gini)}$$

(0,8063) (0,1550) (0,1457) (0,0576)

$$R^2 = 0,6102$$

$$F = 19,27$$

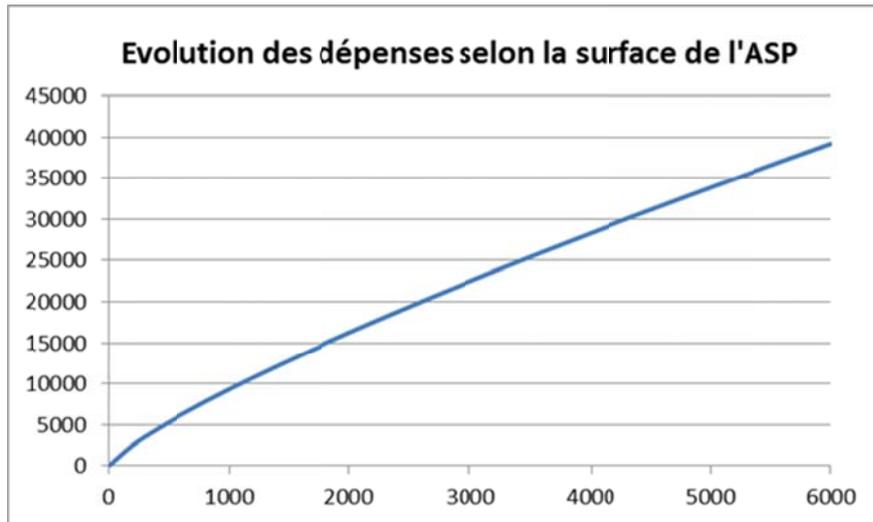
Seule la variable surface (Surf) est parfaitement significative. Nous avons cependant retenu les variables PrCom et Gini pour leur concordance avec des a priori théoriques, alors même que la première est significative à 85% et la seconde à 82%.

Ce modèle que l'on peut aussi écrire : $\text{Dép} = 13,6716 * \text{Surf}^{0,8021} \text{PrCom}^{0,2179} \text{Gini}^{-0,0576}$ sans être totalement explicatif apporte un soutien à l'intuition.

La variable (PrCom) de signe positif nous indique que plus la proportion de propriétaires locaux est importante, plus cela contribue à une hausse du niveau de dépenses. En sens inverse, avec la variable (Gini), plus la distribution des terres selon la surface est inégalitaire plus cela contribue à la baisse relative du niveau de dépenses.

Les autres variables de type institutionnel n'apparaissent pas explicatives dans le cadre de l'exercice conduit.

En fixant les autres variables à la moyenne de l'échantillon, on peut tracer la relation entre dépenses de fonctionnement réalisées et surface de l'ASP.



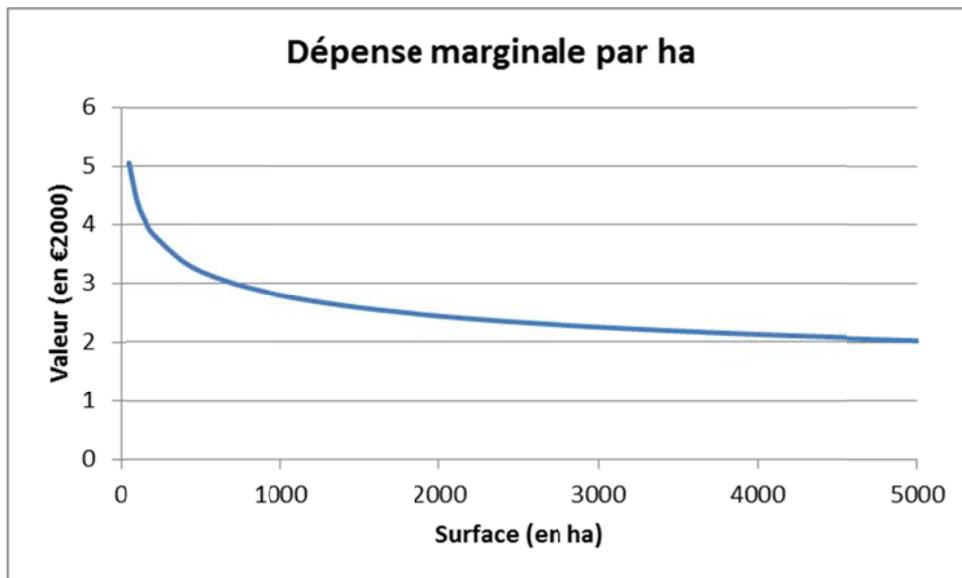
Peut-on identifier des économies d'échelle ?

La dérivée du coût variable :

$$\frac{\partial CV}{\partial S} = 10,9660 * S^{-0,1979}$$

nous donne l'évolution de la dépense marginale par ha. Le graphe suivant montre ce profil . La présence de rendements d'échelle doit s'apprécier par rapport à la production.

Graphe n°



La définition classique des rendements d'échelle correspond à la mesure de l'accroissement relatif de la production lorsque tous les intrants sont augmentés de façon proportionnelle. Cette définition est équivalente (Hanoch 1975) à celle mesurant l'augmentation de la production par rapport aux coûts.

Faute d'informations plus complètes, il faut poser $Q=mS$, c'est-à-dire que la production Q est directement proportionnelle à S , pour raisonner en termes d'économie d'échelle.

L'élasticité de coût est égale au rapport du coût marginal et du coût moyen.

$$\varepsilon_S = \frac{dCV}{dQ} \frac{Q}{CV} = \frac{Cm}{CVM}$$

$CVM = CV/Q$

Avec une équation du type $CV = a \left(\frac{Q}{m}\right)^b$, on retrouve une élasticité : $\varepsilon_S = b$

L'élasticité de coût est constante = 0,8021. L'inverse de l'élasticité ($1/0,8021=1,25$) étant supérieur à 1, la production présente des économies d'échelle. Notons que ceci peut fournir un repère quant à la taille optimale. En effet, lorsque toutes les économies d'échelle potentielles ont été réalisées, la valeur de l'élasticité de coût est égale à 1. On est alors à la taille optimale de production S^* .

Du point de vue du coût, il est intéressant pour les ASP de se regrouper. C'est ce qu'elles ont réalisé avec la création des Unions.

7. Conclusion

Les ASP constituent un dispositif institutionnel qui reflète une adaptation au milieu spécifique que constituent les marais estuariens. Elles ont évolué au cours du temps en fonction des objectifs des propriétaires, mais aussi en fonction des missions assignées par la puissance publique. Les marais ont toujours eu un statut particulier relié à des exigences d'intérêt général.

Les coûts moyens de fonctionnement ramenés à l'ha sont très modérés. On peut discuter ici ou là l'efficacité de la maintenance, il n'en reste pas moins vrai que les classements Natura 2000 qui interviennent sur ces territoires sont une reconnaissance de la capacité à les protéger.

La motivation qu'apporte la proximité pour la majorité des propriétaires de parcelles en ASP, un savoir-faire local affiné au cours du temps, un cadre réglementaire clair sont des facteurs favorables à l'entretien et à la protection des milieux.

La coordination des actions en la matière est essentielle. Se priver du cadre que représentent les ASP peut se révéler très appauvrissant pour la puissance publique.

Or on constate que certaines de ces ASP sont de moins en moins actives. Leur capacité à utiliser les ressources qu'elles collectent s'est affaiblie au cours du temps. D'un comportement simplement prudent, on est passé à une incapacité relative à utiliser les ressources. Cela signe une dégradation des modes de fonctionnement.

Ceci se confirme par la mise en sommeil de quelques ASP et des demandes explicites de désassociation. Certaines ont semble-t-il été acceptées ce qui est un affaiblissement considérable du

potentiel d'action collective. L'émiettement du parcellaire et la dispersion des propriétaires vont générer des coûts de transaction très élevés pour toute démarche requérant une action concertée.

Bibliographie

Aviles Benitez A., Roque O., 2005, « Proximité et aménités environnementales produites par l'agriculture », in Torre A., Filippi M., *Proximités et Changements Socio-économiques dans les Mondes Ruraux*, INRA éditions, Paris, p. 279-296.

Banzhaf, J. F. (1965), "Weighted voting doesn't work: A mathematical analysis", *Rutgers Law Review* 19 (2): 317–343

Camagni R., Capello R., Nijkamp P., 1998, « Towards sustainable city policy: an economy environment technology nexus », *Ecological Economics*, 24, p. 103-118.

Crawford S, Ostrom E, (1995) A grammar of institutions. *American Political Science Review* 89 (3): 582-600.

Crawford S, Ostrom E, (2005) A grammar of institutions. In *Understanding institutional diversity*, ed. Elinor Ostrom, 137-74. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gelman, A., Katz, J., Tuerlinckx, F. (2002), "The Mathematics and Statistics of Voting Power", *Statistical Science* 17 (4): 420–435.

Hidano N., 2002, *The economic valuation of the environment and public policy: a hedonic approach*, Edward Elgar, Cheltenham UK – Northampton MA USA

Mollard A., Torre A., 2004-b, « Proximity, territory and localized sustainable management: an introduction to new features and relations », *International Journal of Sustainable Development*, vol. 7, n° 3, p. 221-236.

Ostrom E, (2005) *Understanding institutional diversity*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Shapley, L.S. and M. Shubik, A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System, *American Political Science Review*, 48, 787–792, 1954.

Torre A., Zuindeau B., (2009) « Les apports de l'économie de la proximité aux approches environnementales: inventaire et perspectives », *Natures Sciences Sociétés*, 4 Vol. 17, p. 349-360.

Vatn A. (2005). *Institutions and the environment*. Northampton, MA: Edward Elgar.

Zuindeau B., (2006) Spatial approach to sustainable development: challenges of equity and efficacy, *Regional Studies*, vol. 40, n° 5, p. 459-470.

Partie 4.

Les SIBV de marais estuariens dans le département de la Gironde.

Introduction

Les communes qui ont des responsabilités de gestion pour des territoires de marais s'étendant au-delà des périmètres de chaque collectivité, se sont dotées de structures de coopération avec la création de syndicats intercommunaux d'hydraulique et de bassin versant. La coopération intercommunale a des racines lointaines puisqu'elle est apparue avec la loi du 22 mars 1890 autorisant la création d'un syndicat intercommunal à vocation unique. Le regroupement de communes au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) répond dans le cas d'espèce des SIBV de marais à un objectif de gestion commune de manière à mieux répartir les coûts et à profiter d'économies d'échelle. Le financement de l'intercommunalité va dépendre des contributions des communes dont la quote-part est fixée.

1. Caractéristiques des SIBV de Marais

1.1. L'identification des SIBV de marais estuariens

Le corpus de départ est constitué par les 14 syndicats qui apparaissent dans le volet hydraulique de la réforme des collectivités territoriales.

Rive Gauche

Arrondissement de Lesparre

Syndicat Intercommunal du Bassin Versant de la Jalle de Castelnau Médoc
 Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique des Bassins Versants du Centre Médoc
 Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique du Bassin Versant du Gargouilh et Grand Crastiau
 Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique des Bassins Versants de la Maillarde et du Guy
 Syndicat Intercommunal d'Aménagement des Bassins Versants du Nord Médoc
 Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique des Bassins Versants de la Région Saint-Yzans-de-Médoc

Arrondissement de Bordeaux

Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique des Bassins Versants de l'Artigue et Maqueline
 Syndicat Intercommunal des Jalles de Landes à Garonne (SIJALAG)

Rive droite

Arrondissement de Bordeaux

Syndicat Intercommunal pour l'Aménagement du Ruisseau du Guâ
 Syndicat Mixte pour la protection contre les inondations de la presqu'île d'Ambés

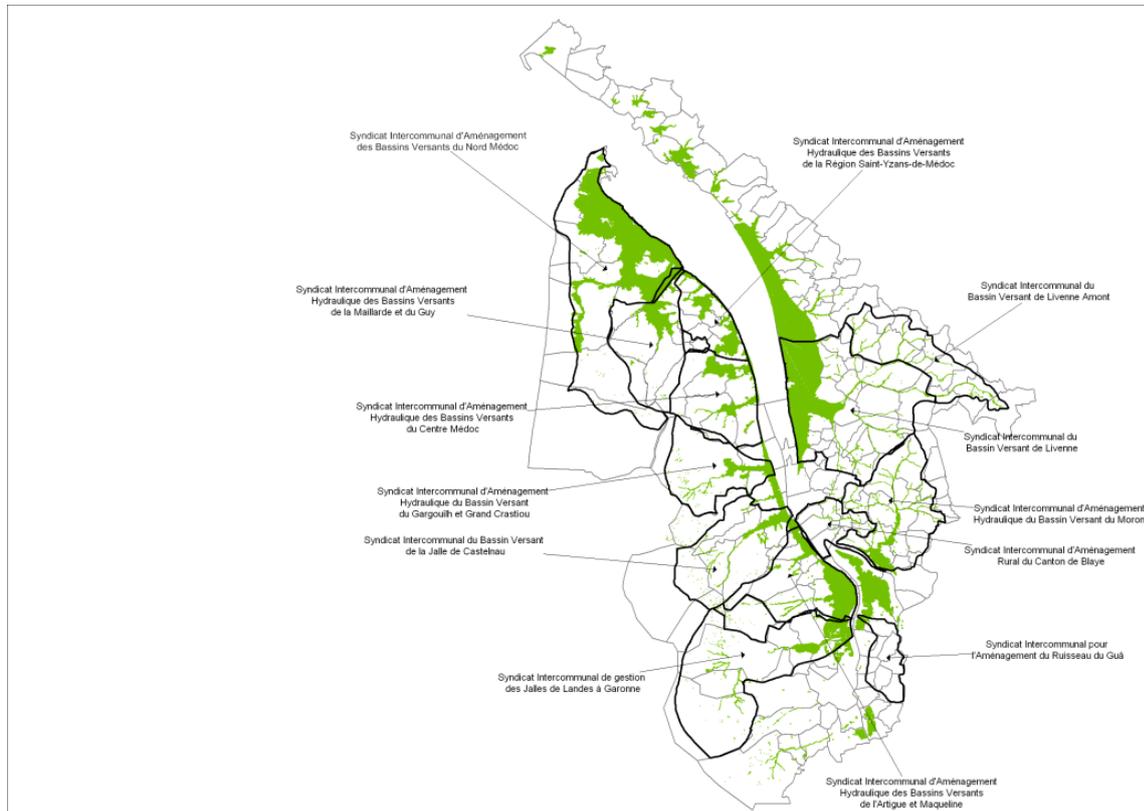
Arrondissement de Blaye

Syndicat Intercommunal du Bassin Versant de Livenne

Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique du Bassin Versant du Moron

Syndicat Intercommunal de la Digue des Quenouilles

Syndicat Intercommunal d'Aménagement Rural du Canton de Blaye

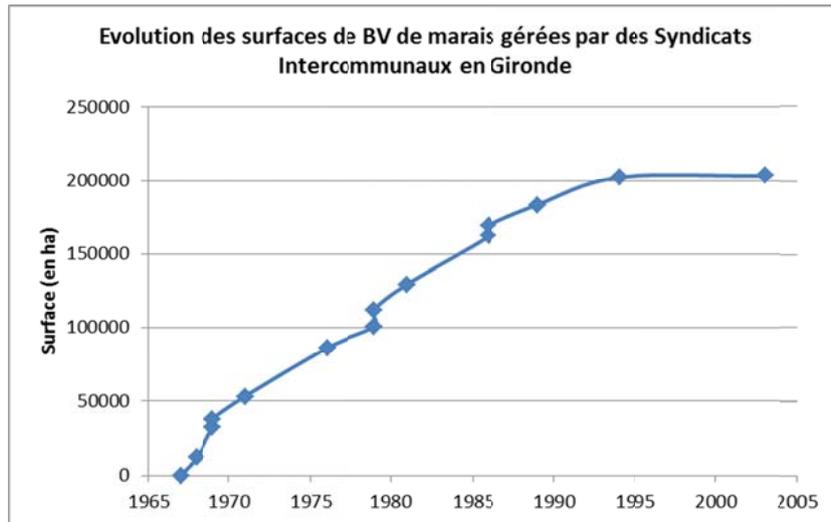


Nous écarterons le syndicat de la Digue de Quenouille ainsi que le syndicat de protection contre les inondations de la presqu'île d'Ambès qui sont exclusivement orientés vers la gestion des digues pour nous focaliser sur les syndicats qui gèrent des marais et offrent des compétences plus larges.

Nous avons pu conduire un travail d'investigation sur 11 de ces 13 structures. Nous n'avons pas pu recueillir toutes les données relatives, au SIJALAG et au SI pour l'Aménagement du Ruisseau du Guâ.

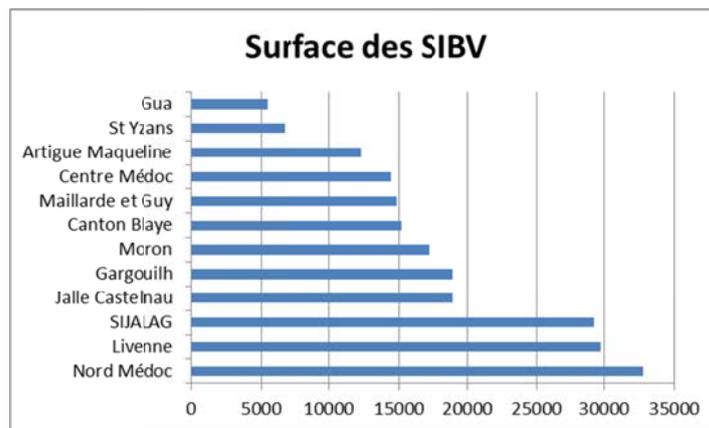
1.2. Emergence des SIBV orientés vers la gestion des zones humides estuariennes

Ces structures ont émergé principalement à partir du début des années 1970. Le graphe suivant montre l'évolution des surfaces de BV gérées par des syndicats intercommunaux au cours du temps. Il a fallu 35 ans pour atteindre la quasi-totalité de la surface concernée (203500ha).

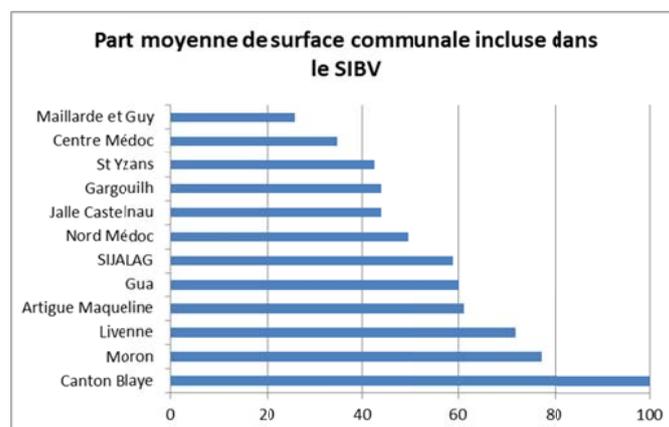


1.3. Des dimensionnements géographiques variables

Les emprises des SIBV varient entre 5400 ha et 32800 ha, avec une moyenne de 18750ha.



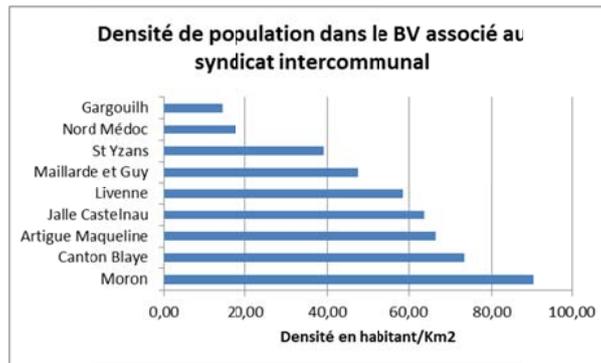
En moyenne la part de superficie des communes concernées par un SIBV et incluses dans son périmètre est de 50%. Mais, ce ratio est assez variable comme le montre le graphe suivant :



Il est intéressant de noter cette diversité des situations qui pourrait avoir un retentissement sur la plus ou moins grande implication des communes dans la gestion du SIBV. On notera que le score de 100% du SI du Canton de Blaye traduit le fait que le découpage est le découpage cantonal et non celui d'un bassin versant hydrographique.

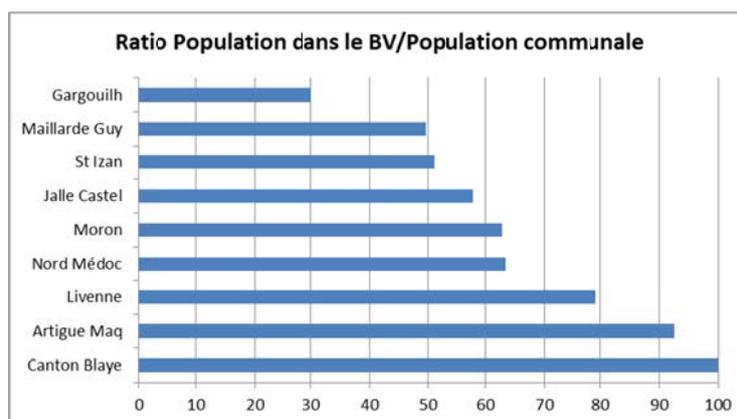
1.4. Des densités de populations très variables dans le périmètre des SIBV.

Les populations communales concernées sont celles, qui incluses dans le périmètre du SIBV vont participer au calcul de l'assiette fixant les redevances des communes. Nous ne disposons pas de cette information pour le SI du Gua et le SIJALAG. Nous ne l'avons non plus pour le SI du Centre Médoc.



Il apparaît très clairement que l'on a une gradation allant de SI implantés dans des zones très rurales à des SI en zone beaucoup plus fortement urbanisées.

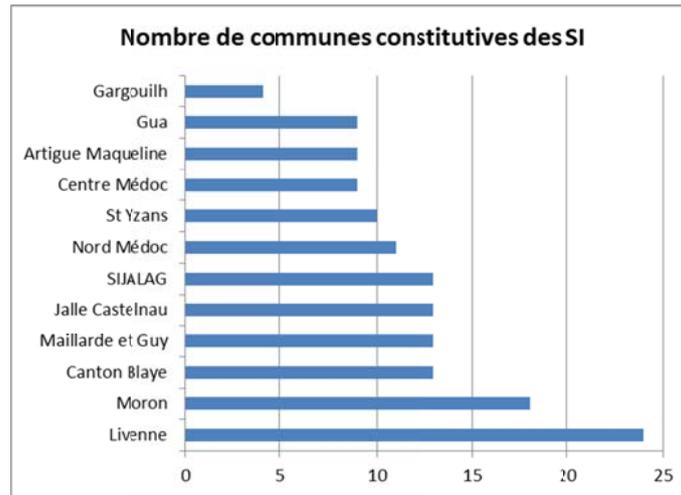
Nous examinons pour 9 SI le ratio population dans le BV/Population communale. Cela donne un classement différent du précédent éclairant le fait que les communes constitutives peuvent avoir des concentrations locales de population qui sont ou non incluses dans le périmètre du SIBV. Ainsi par exemple le SI du Moron qui apparaissait avec une densité forte de population incluse dans le SIVB accueille dans le périmètre du SIVB plus de 60% de la population communale.



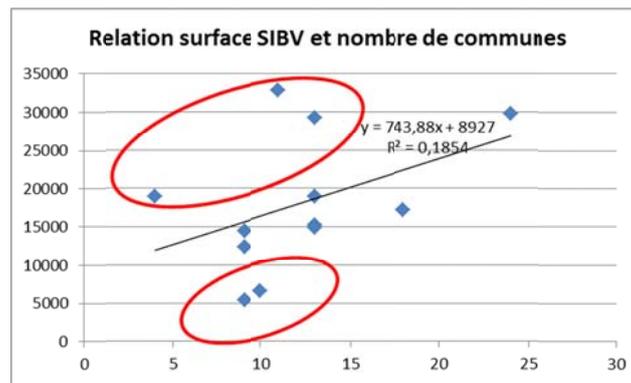
Ce ratio fluctue entre 30% et 100%, cette dernière valeur étant associée au Canton de Blaye qui, nous l'avons mentionné n'a pas un périmètre de bassin versant.

1.5. Coopération et nombre de partenaires communaux

Nous l'avons déjà mentionné dans la partie 2, on observe une assez forte diversité dans le nombre de partenaires communaux engagés dans chaque SIBV.



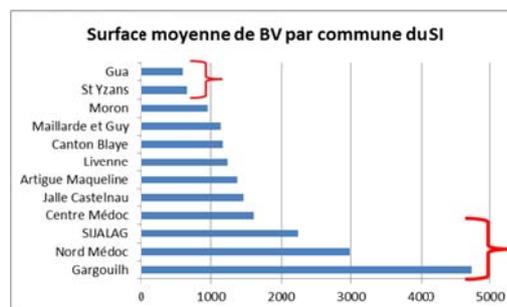
La dimension numérique des partenariats s'étend de 4 à 24. On pourrait supposer a priori une bonne corrélation entre le nombre de communes et la superficie du SIVB. La figure suivante montre que la corrélation positive est assez peu significative. Un ajustement linéaire permet de discriminer 2 groupes :



-Le groupe des SIBV de grande superficie et de relativement faible nombre de communes participantes : Gargouilh, SIJALAG et Nord Médoc.

-Le groupe des petits SIBV : Guâ et St Izans.

On peut retrouver ceci en considérant la surface moyenne de SIBV associée à chaque commune participant.



1.6. Statut juridique des SIBV

Sur les 12 SIBV, 8 sont des Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU) et 4 des syndicats mixtes fermés (L.571.1). Ces 4 derniers sont : le SI du BV du Gargouilh et du Grand Crastiou, le SI de BV de l'Artigue et la Maqueline, le SI de la Jalle de Castelnaud, le SI de l'aménagement du ruisseau du Guâ.

On l'a noté, les collectivités territoriales se sont regroupées au sein de syndicats à vocation hydraulique à partir des années 1965-70 en retenant le statut des SIVU qui trouve son origine dans la loi du 22 mars 1890.

La formule d'association des SIVU et des SIVOM apparaît aujourd'hui moins adaptée aux évolutions liées au renforcement de la coopération intercommunale et à la création des communautés d'agglomération. Le syndicat mixte, créé par le décret-loi du 30 octobre 1935, offre plus de souplesse. Le décret n° 55-606 du 20 mai 1955 a autorisé la coopération entre collectivités territoriales. Cette solution permet notamment à plusieurs EPCI d'exercer certaines compétences sur un territoire dépassant leur périmètre respectif de niveau différent, élargissant ainsi le champ de leur intervention et les soumet à des règles de fonctionnement souples.

Deux formules sont offertes :

-le syndicat mixte fermé (L 5711-1 CGCT). La structure administrative associe uniquement des communes et des Établissements Publics de Coopération Intercommunale.

-le syndicat mixte ouvert (L 5721-2 CGCT). La structure administrative intègre, en plus des communes et des EPCI, d'autres personnes morales de droit public.

En fait il faut distinguer les syndicats mixtes ouverts mais limité à des collectivités locales et/ou leurs groupements et les syndicats mixtes ouverts au-delà des collectivités locales.

Ces statuts différents peuvent avoir des implications fiscales. En particulier, le statut de syndicat mixte ouvert dans son acception la plus large écarte la possibilité de bénéficier du Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA), de la Dotation Globale d'Équipement (DGE), de l'exonération de la taxe sur les salaires.

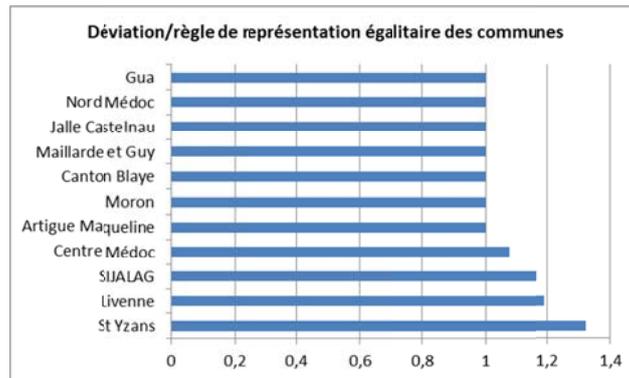
Sur les 4 SI ayant opté pour le statut de syndicat mixte fermé, on a les évolutions suivantes :

Gargouilh, Grand Crastiou	Création SIVU 1968 transformation syndicat mixte fermé 2005
Jalle de Castelnaud	Création SIVU 1994 transformation syndicat mixte fermé 2005
Artigue et Maqueline	Création SIVU 1969 transformation syndicat mixte fermé 2005
Ruisseau du Guâ	Création syndicat mixte fermé 1969

Nous ne détaillerons pas ici les règles de gouvernance standard qui s'appliquent à tous les syndicats intercommunaux. Nous observerons simplement ici les règles fixées en matière de représentation des communes au sein des SIBV.

Il apparaît que 7 SIBV appliquent une règle de représentation égalitaire des communes avec 1, 2 ou 3 délégués par commune. Pour les 4 autres SIBV, nous avons établi un indicateur de déviance par rapport à la règle de représentation égalitaire. Il est de la forme [Nombre total de

représentants/(nombre de communes*coef représentativité]. Le coefficient de représentativité est le nombre de délégués à attribuer pour une représentation égalitaire.



Le SIVB de Saint-Izans obtient le score le plus élevé parce qu'il attribue 3 fois plus de délégués à 3 communes (Ordonnac, St-Christoly de Médoc, St-Izans de Médoc) sur 10.

2. Les ressources des SIBV

Les structures intercommunales associatives, SIVU, SIVOM, ou syndicats mixtes, n'ont pas de fiscalité propre. Elles ne peuvent donc pas voter les taux d'imposition locale et ne disposent d'aucun pouvoir d'exonération fiscale. Leurs ressources proviennent principalement, des contributions financières des communes adhérentes, des éventuels concours financiers de l'État, ainsi que d'autres recettes.

2.1. Principes généraux

Dans le cas qui nous occupe, les contributions financières des communes appartenant à l'EPCI sont budgétaires. Elles sont prélevées directement sur le budget de chaque commune et sont ensuite reversées au groupement intercommunal. Le montant de ces contributions varie selon une clé de répartition inscrite dans les statuts de l'EPCI.

Les concours financiers de l'État peuvent prendre deux formes avec l'attribution :

- D'un fonds de compensation de la TVA (FCTVA), qui rembourse avec un décalage de deux ans, sur une base forfaitaire et globale, les versements de TVA que les groupements supportent sur leurs dépenses d'investissements.
- D'une dotation globale d'équipement (DGE), qui n'est versée qu'aux groupements dont la population est inférieure à vingt mille habitants.

Enfin, les structures intercommunales sans fiscalité propre peuvent bénéficier recettes spécifiques avec :

- le produit des taxes, contributions ou redevances perçues en contrepartie des services qu'elles assurent (comme l'enlèvement des ordures ménagères) ;
- différentes aides (Agences de l'Eau, fonds structurels accordés par l'Union européenne....).

2.2. L'assiette de contribution des communes

Pour les SIBV étudiés, les critères et la méthode de calcul des contributions des membres qui le composent, telle qu'indiquée dans les statuts, restent inchangées. Ont ainsi été retenus : la population incluse dans le périmètre du SIBV (noté H), la superficie de la commune qui est comprise dans le périmètre du SIBV (notée S) et le linéaire de berge qui est inclus dans le SIBV (noté L). Pour chaque membre, il est calculé le pourcentage de contribution relatif à chaque critère. La participation en pourcentage de chaque collectivité repose sur la moyenne des pourcentages de contribution à chaque critère.

$$Participation\ de\ chaque\ commune\ (en\ \%) = \frac{\sum_{i=1}^n \left[\frac{\alpha H_i}{\sum_{i=1}^n H_i} + \frac{\beta S_i}{\sum_{i=1}^n S_i} + \frac{L_i}{\sum_{i=1}^n L_i} \right]}{3}$$

avec n, le nombre de membres que compte le SIBV.

Le tableau suivant donne la pondération des critères de participation adoptée pour chaque SIBV. On peut constater une assez grande convergence, avec des choix plus spécifiques pour la Livenne, la Maillarde-Guy et Artigue-Maqueline qui donnent moins, ou pas de poids au linéaire.

	Population incluse	Surface incluse	Linéaire inclus
Livenne	39,8	54,2	6
Moron	33,3	33,3	33,3
Canton Blaye	33,3	33,3	33,3
Maillarde et Guy	20	60	20
Jalle Castelnau	33,3	33,3	33,3
SIJALAG	33,3	33,3	33,3
Nord Médoc	33,3	33,3	33,3
St Yzans	33,3	33,3	33,3
Centre Médoc	33,3	33,3	33,3
Artigue Maqueline	50	50	0
Gua	33,3	33,3	33,3
Gargouilh	33,3	33,3	33,3

La formule utilisée est une forme d'application des articles 175 à 179 du code rural qui stipulent que les charges d'investissement et d'exploitation sont réparties par le comité syndical entre les membres, compte tenu de la mesure dans laquelle chacun a rendu l'aménagement nécessaire ou utile ou y trouvera son intérêt.

On peut noter tout de même qu'une ventilation de la surface selon son origine géographique peut être observée dans certains SIBV²⁰ mais cela ne remet pas en cause le principe général de la formule.

Si il est souvent avancé (Articles L. 5212-19 et L. 5212-20 du CGCT, 1609 quater et 1636 B octies IV et IV bis du CGI) que les participations peuvent être fondées sur des critères différents selon qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou de dépenses d'investissement, pour les SIBV qui ont

²⁰ Seul le SIBV Artigue et Maqueline distingue dans le calcul des contributions des membres la surface et la population concernée par l'Artigue et la surface et la population concernée par la Maqueline

été analysés, aucuns ne fait de distinction dans la manière de calculer la répartition. Néanmoins, cela ne veut pas dire que la participation versée par les membres du SIBV serve uniformément aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. L'analyse des comptes des SIBV nous a permis de vérifier que les participations servent uniquement aux dépenses de fonctionnement. Les dépenses d'investissement sont financées par des subventions ou par l'emprunt. Il s'agit là de sources de financement aptes à répondre aux besoins ponctuels et parfois imprévisibles des SIBV. La contribution versée par les membres du SIBV n'a donc vocation qu'à servir aux frais de fonctionnement et au petit entretien du SIBV, il s'agit là de répondre à des besoins qui devraient se répartissent de manière assez homogène sur le SIBV. Il est ainsi logique que la formule qui permet de calculer la participation financière de chaque commune soit la plus neutre possible.

Néanmoins, être égalitaire d'un point de vue géographique ne veut pas forcément que cette méthode l'est du point de vu de la richesse des communes. Pour vérifier cela nous allons comparer le pourcentage de contribution de chaque commune au SIBV à son potentiel fiscal²¹.

3. Equilibre financier des SIBV

Ainsi que nous l'avons mentionné, 14 syndicats apparaissent dans le volet hydraulique de la réforme des collectivités territoriales.

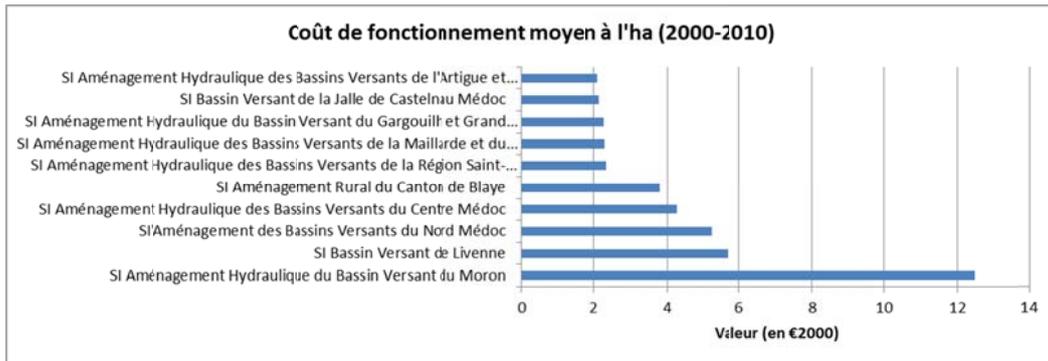
L'examen des CA et les informations générales recueillies montrent que certaines structures sont principalement orientées vers la gestion des digues. Dans notre base de données, il s'agit du SPIPA et du SI de la Digue des Quenouilles. S'agissant des flux financiers en direction des digues, une partie importante émane directement du Conseil Général. Il faut donc engager un travail spécifique en la matière qui s'écarte en partie du moins de la gestion spécifique des zones de marais. Pour des raisons d'homogénéité dans l'analyse, nous laissons de côté ces deux syndicats. Par ailleurs, nous n'avons pas pu recueillir les données relatives, au SIJALAG et au SI pour l'Aménagement du Ruisseau du Guâ. Les investigations qui suivent concernent les 10 SI suivants :

- SI Bassin Versant de Livenne
- SI Aménagement Rural du Canton de Blaye
- SI Aménagement Hydraulique des Bassins Versants de la Région Saint-Yzans-de-Médoc
- SI Aménagement Hydraulique du Bassin Versant du Moron
- SI Aménagement des Bassins Versants du Nord Médoc
- SI Aménagement Hydraulique des Bassins Versants de l'Artigue et Maqueline
- SI Bassin Versant de la Jalle de Castelnaud Médoc
- SI Aménagement Hydraulique des Bassins Versants de la Maillarde et du Guy
- SI Aménagement Hydraulique des Bassins Versants du Centre Médoc
- SI Aménagement Hydraulique du Bassin Versant du Gargouilh et Grand Crastiou

3.1. Des moyens mis en œuvre de façon spatialement différenciée

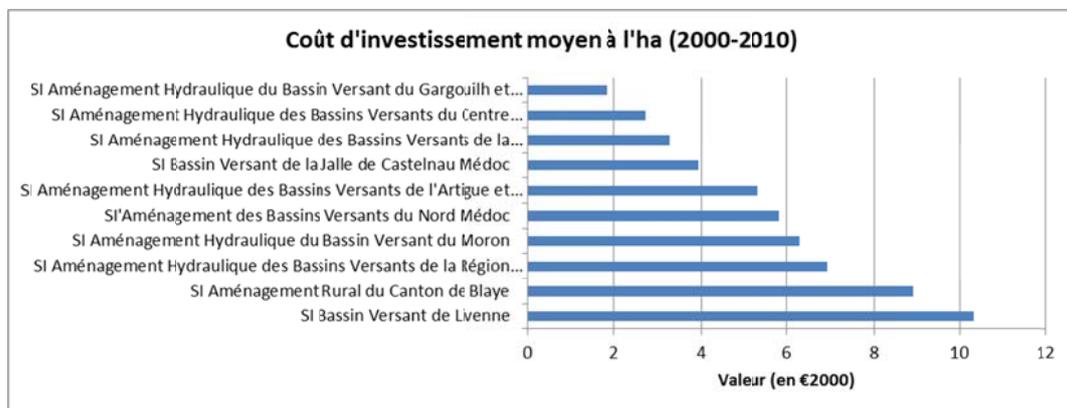
Ces SIBV sont on l'a vu de taille assez différente, le total des dépenses en fonctionnement et investissement est bien sûr très variable. Nous restituons ces données ramenées à l'ha de surface, ce qui ne gomme pas toute dispersion.

²¹ Le potentiel financier est en France un indicateur de la richesse potentielle d'une collectivité locale.

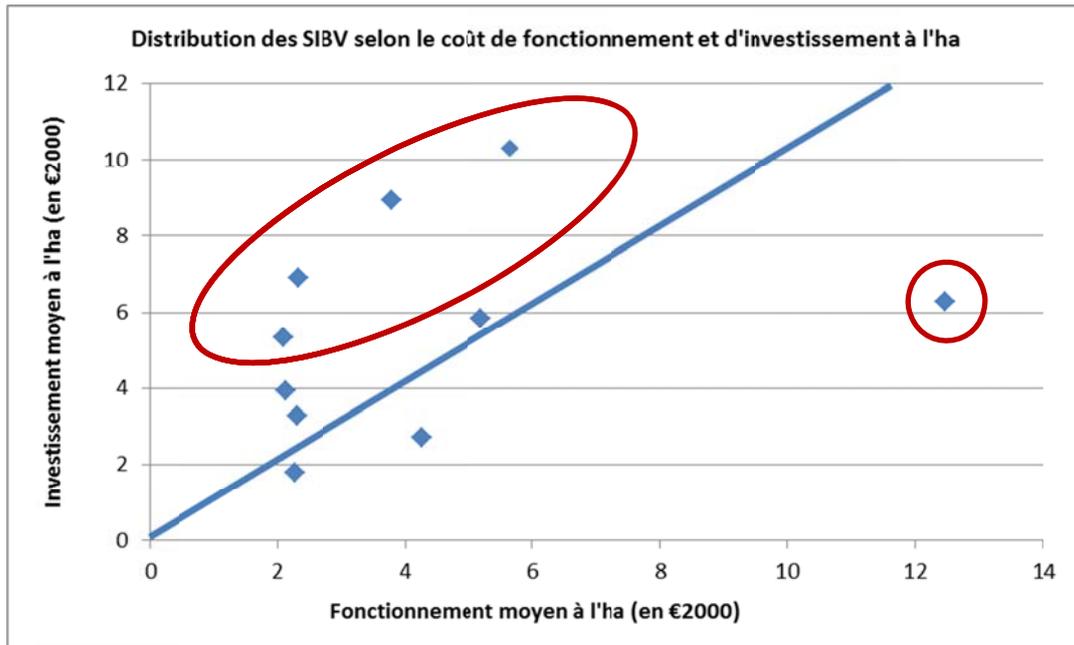


S'agissant des coûts de fonctionnement à l'ha exprimés en €2000, la valeur moyenne calculée sur les années 2000 à 2010 fluctue de 1 à 6 (2,1 - 12,5€/ha).

La situation en matière d'investissement laisse apparaître des écarts du même ordre : de 1,8€ à 10,3€.



Les SIBV ont cependant des combinaisons différentes d'investissement et de fonctionnement. On voit ainsi un groupe de 4 SIBV pour lesquels l'investissement domine le fonctionnement (Artigue et Maqueline, St Izan, Canton Blaye, Livenne) et un SIBV (Moron) où le fonctionnement domine largement l'investissement.

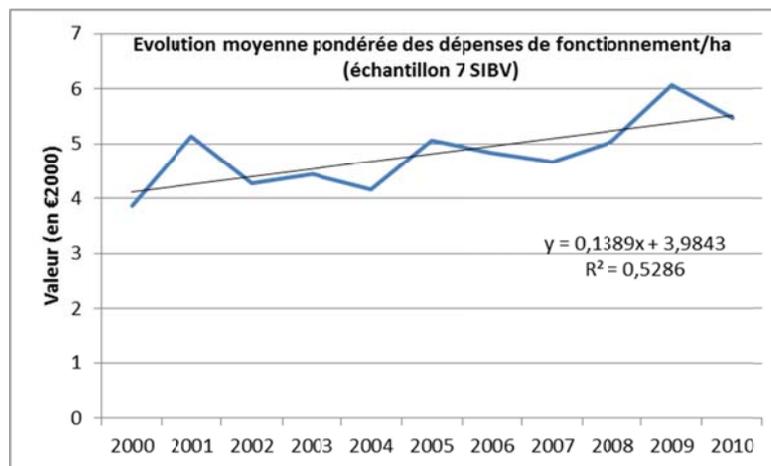


3.2. Des moyens temporellement modulés.

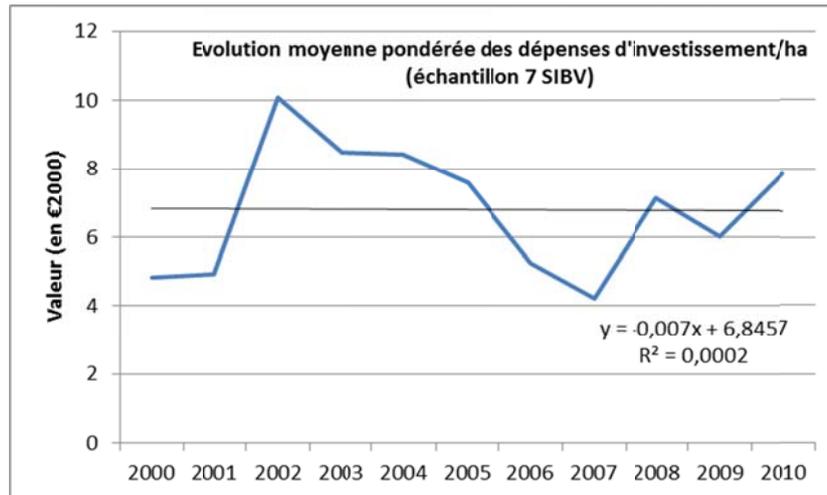
Les données recueillies sur la base des comptes administratifs ne sont pas totalement disponibles sur l'ensemble de la période et pour tous les SIBV. Pour ne pas déséquilibrer l'analyse temporelle, nous avons réduit l'échantillon à 7 SIBV, pour lesquels seules quelques interpolations ont été nécessaires.

Nous raisonnons sur la base de la valeur moyenne à l'ha, pondérée par les superficies de chaque SIBV.

Les coûts de fonctionnement laissent apparaître une tendance croissante. La droite de trend donne une croissance moyenne annuelle de 3,6%.

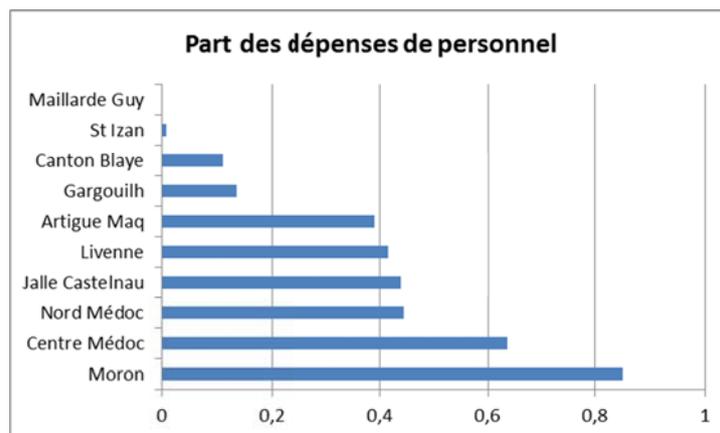


Les dépenses d'investissement sont marquées par l'effet de la tempête de décembre 1999, qui a conduit à accroître de 50% le niveau d'investissement qui en moyenne se situe autour de 6,8€2000



3.3. La nature des dépenses de fonctionnement

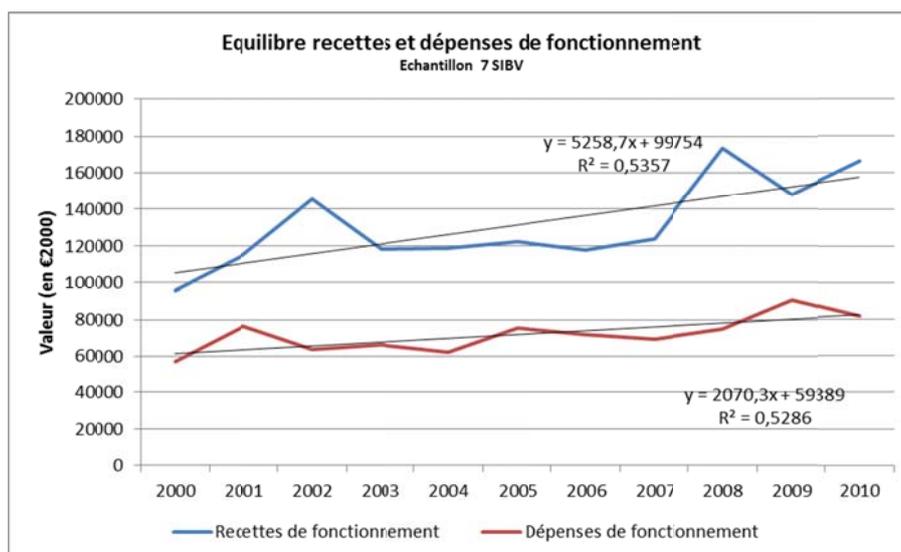
Nous retenons la moyenne des années 2008-2009, communes aux 10 structures sélectionnées ici pour examiner la part des dépenses de fonctionnement consacrée à l'emploi de personnel.



Les moyens mobilisés sont assez différents. Deux SIBV n'engagent pas de dépenses de personnel, deux y consacrent autour de 10% des dépenses de fonctionnement. Cette fraction passe à 40% pour 4 SIBV. Enfin deux SIBV affectent plus de 60% aux dépenses de personnel.

3.4. Un déséquilibre recettes dépenses

Pour l'échantillon réduit à 7 SIBV, nous examinons l'équilibre entre recettes et dépenses sur la période 2000-2010.

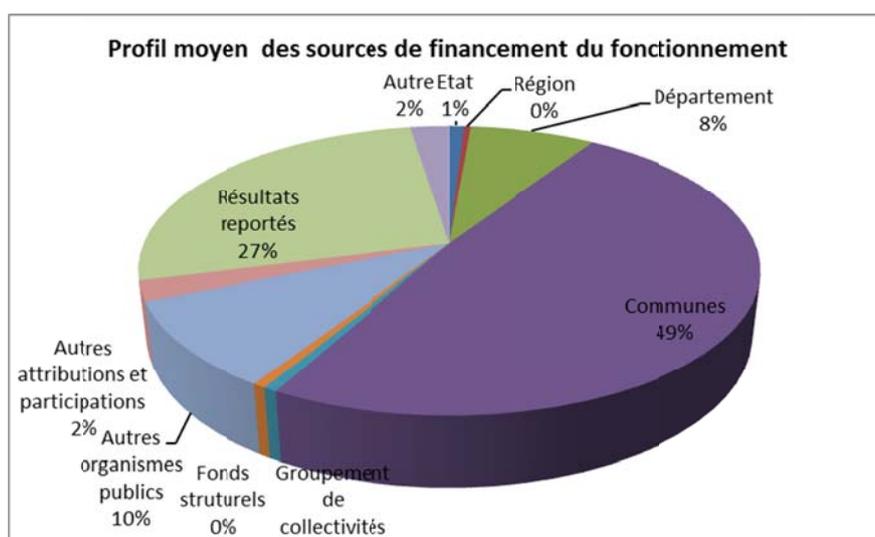


Les recettes excèdent les dépenses d'en moyenne 44% sur la période. On retrouve un phénomène proche de ce qui avait été identifié pour les ASP. Il semble y avoir une difficulté à mobiliser les ressources dans des emplois spécifiques à la gestion des bassins versants accueillant les zones humides estuariennes.

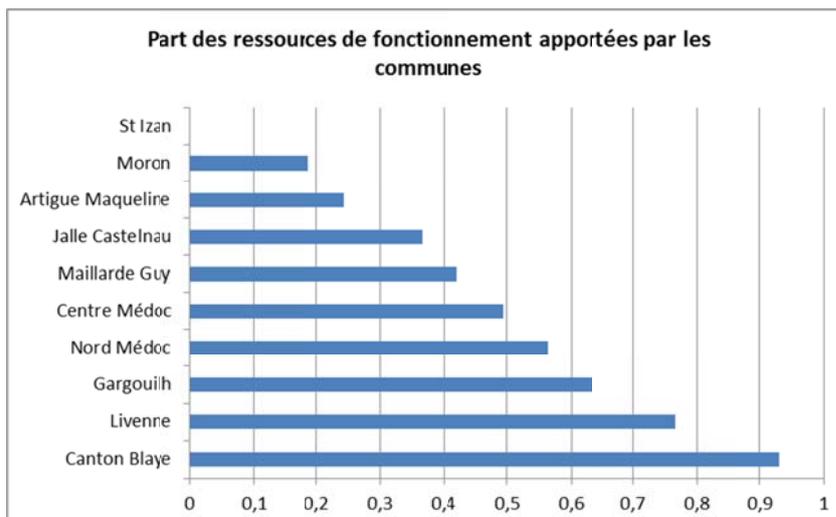
On observe que cette tendance tend à s'aggraver puisque la courbe de trend nous indique que les dépenses progressent à un taux constant de l'ordre de 3,6% par an, mais que les recettes s'accroissent au rythme de 5,5% par an !

3.5. Des recettes issues infra majoritairement des communes

Une approche globale mixant les années et les syndicats intercommunaux conduit à identifier une contribution de l'ordre de 49% pour les communes impliquées dans les SIBV.



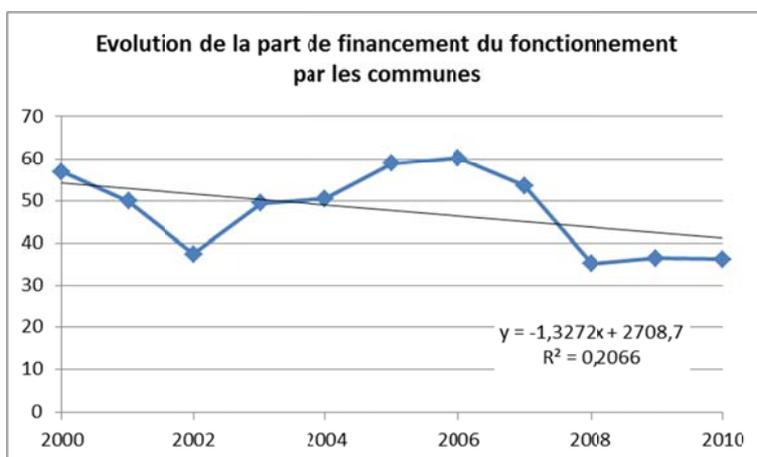
Pour analyser plus précisément ceci, nous focalisons sur les années 2008-2009 disponibles pour l'ensemble de SIBV. La moyenne des apports des communes, évaluée sur les années 2008-2009 pour les 10 SIBV sélectionnés, s'établit à : 46,08%. Cette moyenne recouvre des disparités importantes, puisque la fraction communale varie entre 0 et 93% !



En dehors des communes et des groupements de collectivités, quelles sont les sources de financement ? Il peut s'agir de l'Etat, de la Région, du Département, du Budget communautaire et des fonds structurels, des autres organismes publics. A cela viennent s'ajouter les Résultats reportés.

Le SI du BV de St Izan par exemple reçoit des financements d'autres organismes (Agence de l'Eau Adour-Garonne) et vit aussi sur les reports de crédit.... Cinq autres SI sont financés à moins de 50% par les communes. Par exemple le SI Centre Médoc qui approche des 50%, reçoit 20% du département et 32% d'un autre organisme public (AEAG).

Sur l'échantillon réduit de 7 SIBV, nous considérons l'évolution de la part du financement communal pour ce qui est du fonctionnement.

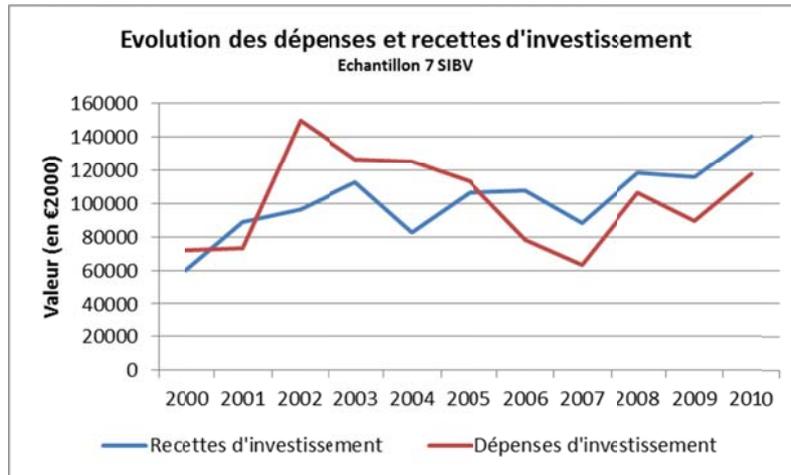


Il se dégage une tendance à la décroissance. L'équation de trend fait apparaître un taux constant de baisse de 2,33%/an.

Ceci semble marquer une tendance sinon à un désengagement, du moins à un freinage de l'implication financière des collectivités locales. Cas extrême, on peut noter que le SI de la région de Saint-Izan fonctionne sur la période 2000-2010 sans aucun apport des communes qui y sont associées !

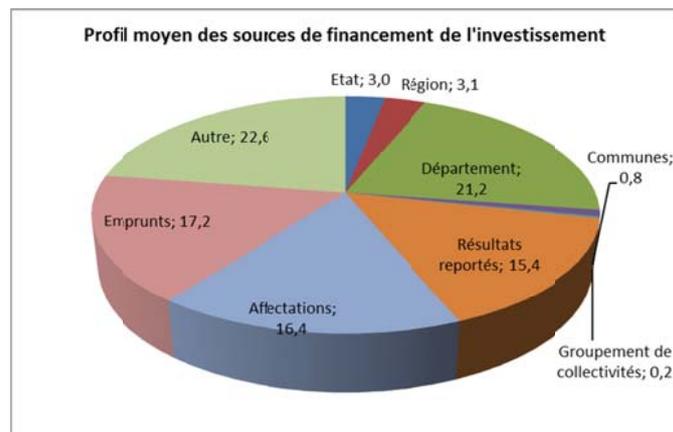
3.6. Le rééquilibrage entre recettes et dépenses en Investissement

Ainsi que nous l'avons signalé la tempête de fin 1999 a causé des dégâts importants aux infrastructures des marais estuariens. Cela a engendré un déséquilibre entre recettes et dépenses en investissement.



En théorie, les recettes peuvent être apportées par l'Etat, la Région, le Département, les Communes et Groupement de collectivités. Elles peuvent également provenir de résultats reportés, d'affectations et d'emprunts.

Le graphe suivant restitue le profil moyen des sources de financement des investissements.



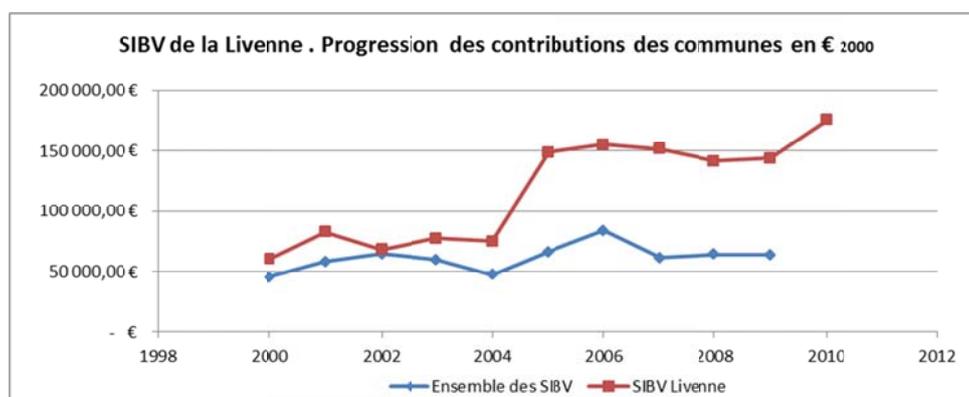
On note que les communes et groupements de collectivités ne sont quasiment pas contributrices. La seule source externe significative est le département (Conseil Général). Le poste « autre » recouvre de multiples sources dont par exemple le fonds de récupération de TVA.

L'intervention des collectivités territoriales au moyen de SI en zones de marais est souvent évoquée comme venant suppléer les investissements insuffisants réalisés par les ASP. Sur l'ensemble de la période 2000-2010, les 11 SIBV ont réalisé un effort d'investissement qui est de 8,105 M€₂₀₀₀. Mais l'effort consenti en fonctionnement n'est pas non plus négligeable puisqu'il s'élève à 5,456 M€₂₀₀₀.

4. Les difficultés de la gouvernance des SIBV. L'exemple du SIBV de la Livenne.

4.1. Des éléments financiers apparemment positifs

Le SIBV de la Livenne a été créé en 1981. Il regroupe 24 communes dont 11 appartiennent à la CdC de l'Estuaire et 7 à la CdC du Canton de Blaye. L'analyse strictement financière laisse apparaître une situation apparemment satisfaisante. En effet, les contributions des communes comptent pour près de 70% de l'ensemble des recettes de fonctionnement qu'a perçu le syndicat durant la dernière décennie. Il s'agit là du taux le plus fort rencontré dans l'échantillon, la moyenne quant à elle n'étant que de 47%. Par ailleurs, comme l'indique le schéma suivant, les contributions communales au SIBV progressent plus vite que dans les autres SIBV



Pourtant ceci n'est pas la traduction d'une gestion efficace du territoire.

4.2. Une gestion contestée et contestable

La vie du SIBV de la Livenne n'a pas été un long fleuve tranquille. Les griefs relatifs au fonctionnement du SIBV se sont accumulés au cours du temps.

Fer de lance de la contestation la commune de Marcillac qui est la troisième contributrice au budget annonce en fin 2010 qu'elle est prête à se désengager du SIBV. Déjà d'autres communes avaient manifesté leur désir de ne plus payer leurs cotisations, mais y avaient été contraintes par leur adhésion au syndicat. Cette fois-ci le Maire dénonce un entretien non équitable sur le territoire. Il demande la dissolution du syndicat et le transfert des compétences vers l'intercommunalité, en l'espèce, la Communauté de Communes de l'Estuaire. La commune de Saint-Aubin de Blaye vient appuyer cette position. Si la personne du chargé de mission n'est pas remise en cause, il est explicitement fait état de défaillances : « problèmes de métrés, absence de compte-rendu des réunions, manque d'appel d'offres pour l'attribution de marchés captés par des entreprises dont les responsables font partie du syndicat »²².

Le conseil municipal vote le 28 janvier 2011 la délibération acceptant le retrait de la commune du syndicat. Ceci ne peut toutefois pas être effectif sans l'aval de la totalité des autres communes.

²² Journal Sud-Ouest 11 janvier 2011.

Le maire adresse une missive aux 23 autres maires concernés dans laquelle il dénonce la mauvaise gestion par le syndicat de l'entretien du cours d'eau, des berges, des ruisseaux et ouvrages et s'interroge sur l'utilisation du budget. Il les invite à une réunion. Cette réunion se tient effectivement le 23 février dans la commune de Mazion qui accueille le siège du syndicat.

Deux solutions sont examinées : la fusion de l'ensemble des SIBV en un seul syndicat départemental ou le transfert des compétences vers une structure intercommunale dont le territoire est concerné.

Un accord se dégage pour confier cela à la Communauté de Communes de l'Estuaire. Les maires décident de ne voter aucune action nouvelle en investissement. Ne sera votée que la partie fonctionnement comprenant les dépenses obligatoires et une provision pour les dépenses imprévues dans le cas de travaux urgents à réaliser. Un groupe de travail de 10 personnes est mis en place incluant 3 élus de chacune des 2 CdC concernées. L'objectif est de redéfinir le périmètre du syndicat, son organisation administrative et ses sources de financement. Les comptes sont présentés lors de l'AG du SIBV le 23 mars 2011. Le compte rendu qui en est fait au conseil municipal de Marcillac indique : « ...les finances sont catastrophiques, il ne reste que 20 000 euros pour entretenir les berges cette année, et le syndicat est endetté jusqu'en 2039. Les cotisations des mairies et syndicats des marais ne servent actuellement qu'à rembourser les emprunts. »

Les discussions sont compliquées par le fait que dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale, le Préfet a proposé la fusion des 5 CdC de la rive droite, ce que les élus refusent énergiquement.

L'inclusion du syndicat dans la communauté de communes de l'estuaire reçoit l'avis favorable des délégués en avril 2012. L'exercice s'avère complexe car la CdC Estuaire ne regroupe que 11 communes sur les 24 du SIVB. Il est envisagé de passer des conventions avec les communes hors de la CdC... Il est prévu une année pour la mise en place du nouveau système.

En application du Schéma Départemental de la Coopération Intercommunal de la Gironde, M. le Préfet de la Gironde a décidé en juin 2012, d'engager la procédure de dissolution du Syndicat Bassin Versant de la Livenne (SIBVL). Le Comité Syndical, les collectivités membres disposent d'un délai de trois mois pour délibérer sur cette dissolution. Ces organes délibérants doivent également se prononcer sur les modalités de la liquidation du syndicat.

4.3. Quelques leçons

On peut tirer de ces péripéties quelques enseignements et identifier les risques d'un dégagement d'une structure de type SIVB, ou les communes sont directement impliquées.

On observe d'abord que le vote de budgets conséquents aussi bien en fonctionnement qu'investissement ne garantit pas un entretien convenable des zones humides. Il est clair que la gestion du SIVB doit être objectivée par des indicateurs précis et reconnus comme pertinents par tous.

La gestion collective d'actifs naturels révèle des problèmes d'incitation et de coordination. La trésorière du SIVB illustre bien ce problème lorsqu'elle indique lors de l'AG du 23 mars 2012 «... ici comme ailleurs, chacun compte sur l'autre parce qu'on est nombreux et la gestion, en définitive,

repose sur deux ou trois personnes. Il en résulte une gestion au fil de l'eau sans que personne ne redresse la barre.²³». L'adoption d'une charte fixant des objectifs de gestion spatialisés et des indicateurs objectivement vérifiables d'atteinte de ces objectifs (tableau de bord) est un moyen de mobiliser les élus communaux.

La gestion du bassin-versant suppose des actions répondant notamment à une logique de fonctionnement hydraulique. Elle ne s'identifie pas en général à une mise en œuvre de travaux dont la localisation dans une commune dépendrait de la contribution de cette commune. Or on constate une tendance à revendiquer un juste retour des financements. Le maire de Marcillac ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme préférerait reporter la contribution au SIBV sur le budget communal : « S'il faut donner 18000€, Marcillac le fera. Mais si on peut utiliser cette somme sur la commune...²⁴»

Le rattachement à la CdC Estuaire est perçu comme un moindre mal car permettant de garder la maîtrise au niveau local. Mais le prix à payer est lourd car on sort de la logique de bassin versant pour revenir à une logique de finances communales.

Les 11 communes de la CdC Estuaire appartiennent bien au SIBV, mais les communes extérieures à la CdC sont plus nombreuses (13). Cette formule crée un déséquilibre évident entre la CdC parlant d'une voix et les 13 communes satellites et ce d'autant que l'ensemble CdC pèse pour 64% des contributions. La démobilisation des participants au SIBV dénoncée antérieurement risque bien de contaminer le nouveau dispositif. Seules une parfaite efficacité et une transparence absolue peuvent compenser les risques évoqués. Un audit du fonctionnement du SIBV aiderait sans doute à trouver les bases d'une gestion durable du bassin-versant et des marais estuariens associés.

CONCLUSION

La création des SIBV a été une heureuse initiative marquant la prise de conscience de la nécessité de gérer collectivement des ressources et des milieux qui ne correspondent pas à la logique des découpages administratifs. Ce niveau de gestion qui prend en compte des unités territoriales plus intégratives que les territoires des ASP a certainement sa place et un rôle spécifique à jouer.

Les travaux théoriques et empiriques déjà évoqués sur le fédéralisme, montrent qu'il faut à tout niveau spatial trouver un équilibre entre recherche d'une réduction des coûts de gestion du fait d'économies d'échelle et ajustement des mesures aux réalités de terrain. On sait combien l'application de mesures uniformes sur des territoires hétérogènes peut générer de désordres, de mécontentements et au final de surcoûts.

La tentation de la recentralisation se manifeste à chaque échelon : tel SIBV prétend ne plus avoir besoin des ASP et tel Préfet imagine un syndicat intercommunal de gestion hydraulique départemental.... Avant de se débarrasser d'institutions qui ont œuvré sur des périodes longues, voire très longues, il convient de réfléchir aux possibilités d'évolution et d'adaptation. Les propositions en matière de schéma départemental de coopération intercommunale ont sans doute leur mérite, mais reposent plus sur des intuitions que sur des analyses étayées. Les élus communaux

²³ Journal Haute Gironde 8 février 2011

²⁴ Journal Sud-Ouest 11 janvier 2011

ont tous soulevé le fait que les propositions de regroupement devaient s'appuyer sur un rapport explicatif et une étude d'impact budgétaire et fiscal et que cette étude d'impact budgétaire et fiscal n'avait pas été réalisée. Le travail que nous avons engagé ici apporte des éléments qui pourraient étayer plus solidement la réflexion sur les réajustements institutionnels dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et marais estuariens.