

## **Projet MARGO**

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

**Éléments pour une lecture économique  
des évolutions du régime institutionnel  
des zones humides.**

***Patrick POINT***

**PROGRAMME DE RECHERCHE « EAUX ET TERRITOIRES**

## Introduction

Du début du XI<sup>e</sup> siècle à nos jours, les territoires de l'eau que sont les marais ont vu leur statut et leurs usages évoluer très significativement. L'ambition de ce papier est d'éclairer à travers la présentation des faits saillants de l'histoire du dessèchement et de l'entretien des marais, le rôle des modes d'organisation et de leurs déterminants économiques.

Nous tenterons de comprendre à travers une lecture économique :

- Pourquoi certaines formes d'organisation spécifiques sont apparues ;
- Comment s'organise le fonctionnement de ces organisations ;
- Comment expliquer les diverses trajectoires suivies par ces organisations ;
- Quels sont les déterminants de leur évolution ;
- Comment font-elles face aux transformations de leur environnement ;

Les dispositifs sont marqués par le caractère de bien commun qui caractérise les marais. Il n'est pas possible d'échapper à une gestion commune territoriale. Le drainage et la conquête de terres agricoles qui caractérisent les usages initiaux ne peuvent à l'évidence qu'être menés de façon concertée et coordonnée. Les usages actuels tournés plus vers la conservation et les usages récréatifs supposent encore concertation et coordination.

On peut s'attendre à voir apparaître des facteurs classiquement identifiés comme pertinents dans la gestion des communs ; capital social, préférences communes, savoir partagé, expériences collaborative, effets de réseaux... Les réalités économiques exprimées en termes de coût (coûts fixes, coûts irrécupérables), de financement, de risque ont bien évidemment un rôle de premier ordre. Ces déterminants qui jouent localement sont eux-mêmes confrontés aux signaux venus des niveaux hiérarchiques supérieurs et particulièrement de l'Etat.

### **1. La conquête des marais sur la base d'initiatives individuelles. Production privée d'un bien collectif**

Même si des initiatives avaient pu être engagées dès le VI<sup>e</sup> siècle, c'est certainement entre le 11<sup>e</sup> au 13<sup>e</sup> siècle que se situent des opérations de drainage d'une certaine ampleur. Ce que des particuliers avaient accomplis pour des atterrissements de dimensions restreintes, l'église résolu de l'entreprendre en grand. Les abbayes s'adressent aux seigneurs possesseurs du sol et obtiennent de vastes territoires considérés jusque-là comme inutiles et sans profit. Au 13<sup>e</sup> siècle, les regroupements d'acquéreurs d'étangs et de marais comptent des seigneurs et des bourgeois (Abbé 2007).

Clouzot (1904) observe, sur la base de documents relatifs à la région de Marans, que les religieux qui avaient procédé par tentatives isolées s'aperçoivent que leurs efforts disséminés ne produisent aucun résultat. Il note « Les eaux ne s'écoulaient ni assez vite ni

assez complètement pour permettre un dessèchement de quelque importance. Ils comprirent qu'il fallait agir d'après un plan général et résolurent de grouper leurs ressources et leurs travailleurs ». L'auteur cite notamment le regroupement de 5 grands monastères qui donnèrent naissance au canal désigné communément sous le nom de canal des Cinq-Abbés.

La logique de constitution de ces regroupements de propriétaires, rejoint la théorie de formation des groupes développée par McGuire (1972) à la suite des travaux de Buchanan (1965) sur la théorie des clubs. On y montre que des regroupements d'individus pour financer un bien collectif local peuvent émerger spontanément sans taxation ou dépense du gouvernement central. Dans un contexte coopératif, il apparaît que si les individus peuvent améliorer leur situation par un arrangement dans le partage des coûts, ils opteront pour cette formule. Le cadre théorique proposé, permet autour de la question des économies d'échelle de réfléchir à la taille optimale du regroupement.

Ces premiers regroupements ont certainement influencé les contours des opérations engagées ultérieurement. Les informations disponibles ne permettent pas d'aller plus loin sur la question de la dimension des projets.

La première moitié du 14<sup>ème</sup> siècle est un moment de prospérité pour les zones desséchées. Mais la guerre de 100 ans qui sévit de 1346 à 1450 met à bas le résultat des précédents efforts. Pillages et saccages ruinent les abbayes et monastères. On délaisse les travaux d'entretien et les chenaux s'ensavent, les digues s'effondrent. Les marais reviennent à leur état primitif.

## **2. Tentative de renforcement de l'initiative individuelle par la fourniture d'un cadre de coordination**

### **2.1. Le recours aux commissaires**

La relance reposera sur une initiative de la royauté (Charles VI vers 1409) avec la mise en place de commissaires chargés de la remise en état. Ces commissaires sont des autorités locales : seigneurs, évêques. Ils sont chargés de la levée des fonds nécessaires aux réparations et de contraindre les intéressés à fournir leur quote-part d'argent ou de travail. Les commissaires devaient retrouver les propriétaires et fixer leurs contributions respectives et à percevoir les cotisations. Mais les abbayes, les paroisses et les propriétaires individuels dans des situations très précaires essaient d'échapper à ces réquisitions. Clouzot (1904) cite le cas de l'abbaye de l'Absie qui obtient en 1339 et 1349 des lettres d'exemption<sup>1</sup>. La tâche est immense et les obstacles multiples. Une grande confusion régnait sur le régime

---

<sup>1</sup> Lettres de Charles VII ordonnant au sénéchal de Poitou de suspendre jusqu'à décision du parlement le paiement de la contribution.

d'entretien des structures de drainage et des procès entre particuliers viennent se greffer sur les poursuites exercées par les commissaires.

Les travaux eux-mêmes lorsqu'ils étaient engagés étaient contestés du fait des impacts supposés ou réels générés dans d'autres parties de marais.

Le flou caractérisant les droits de propriétés sur ces espaces sans grande valeur lorsqu'ils sont submergés, se révèle un facteur de blocage majeur au moment de la mise en valeur.

Cependant, là où des réparations purent être menées à terme, les cultivateurs reviennent. Clouzot (1904) indique qu'au bout de deux ou trois dizaines d'années, les acteurs oublient qu'il s'agit d'une restauration et pensent aux travaux comme ayant participé à la création de ces espaces. La bonne productivité des terrains mis en culture assure des revenus aux propriétaires<sup>2</sup>. Il subsiste ainsi des îlots d'économie maraîchine prospère.

L'appui de la royauté à la coordination des actions par la mise en place des commissaires à donc porté quelques fruits. Cependant, globalement, cinquante ans après le départ des anglais, la situation n'est toujours pas rétablie. Les efforts du pouvoir royal mandatant le procureur du roi pour la poursuite des contribuables qui se refusent à faire ou payer les réparations, même sous la menace de saisies, se révèlent insuffisants dans un contexte où les propriétaires n'ont tout simplement plus les moyens d'investir.

Les guerres de religion au XVI<sup>ème</sup> siècle vont de nouveau plonger le pays dans la ruine et les marais desséchés compte tenu de la nécessité d'un entretien régulier sont très vulnérables à l'instabilité sociale. Clouzot (1904) rapporte que les partisans de l'un ou l'autre camp pouvaient aller jusqu'à détruire des digues et portes-à-flots.

## **2.2. Le dessèchement d'utilité publique et l'édit du roi Henri IV de 1599.**

### **2.2.1 L'utilité publique**

Henri IV se saisit de la question des marais. Il va vigoureusement tenter d'en relancer la mise en valeur par une démarche originale. Dans son édit de 1599, il observe que dans le royaume, « Il y a de grandes quantités de palus et marais inondés et entrepris d'eau et presque inutiles et de peu de profit qui tiennent beaucoup de pays comme déserts et inhabités ». Ainsi, il y a un potentiel de richesse qui n'est pas mobilisé et qui pourrait améliorer le niveau et qualité de vie de ses sujets. Il note d'ailleurs : « La force et la richesse des rois et princes souverains consiste en l'opulence et nombre de leurs sujets ».

Le dessèchement doit réduire les risques pour la santé des hommes et des animaux. Il doit aussi contribuer à l'enrichissement de tous et participer au bien public. Sans intervention, ces marais «*incommodent les habitants voisins, tant à cause de leurs mauvaises*

---

<sup>2</sup> Cf sentence du 31 août 1462 qui maintient à l'abbaye de Lieu-dieu en Jard le droit de prendre un septier de froment et un de fèves sur un marais du Talmondais.

*vapeurs et exhalaisons, que de ce qu'ils rendent les passages fort difficiles et dangereux: lesquels palus et marais ». Mais «estans desseichez, serviront partie en labour, et partie en prairies et pasturages : aussi en réparant les chaussées, vieux fossez et achenaux descbeus, qui ont esté autrefois navigables, en faisant de nouveaux es endroits où il est requis, les chemins et passages en seront abrégés, la navigation se gagnera, et en proviendront plusieurs autres profits et commoditez pour le bien public. »*

### 2.2.2. Le principe de concession pour dessèchement

Henri IV informé des succès remarquables des hollandais dans la conquête sur les eaux du sol de leur pays et sans candidat crédible dans le royaume, décide de faire venir un de leurs ingénieurs les plus réputé : Humphrey Bradley pour lui confier la mission de dessécher tous les marais du royaume. Selon les termes de l'édit, Bradley « *a fait offre de les desseicher à ses propres coust, frais et despens, risques, périls et fortunes, sans qu'aucune advance lui soit faite* ». L'édit concède à Bradley et ses associés la moitié de tous les marais desséchés par lui et l'autorise à opérer sur tous ceux dont les propriétaires n'auraient pas déclaré dans le délai de deux mois la volonté de dessécher eux-mêmes.

C'est donc une forme de concession assurant le monopole du drainage sur le territoire du royaume qui est mise en place au profit de Bradley et des associés concessionnaires qu'il recrute pour la mise en œuvre du projet.

### 2.2.3. Les privilèges du concessionnaire

Ce contrat est mis en place pour 20 ans. Les opérations étant aux frais et risques de Bradley, il faut bien entendu des contreparties solides. Elles sont diverses et multiples.

-La rémunération intervient sous la forme d'un paiement en nature.

Pour les marais appartenant à la royauté, ce sera la moitié des marais desséchés cette moitié demeurera «*propre à perpétuité aud. sieur Bradley, ses associés, leurs hoirs et ayant-cause*». Ils pourront «*en jouir et disposer comme de leur vrai héritage, sans qu'ils en puissent être dépossédés pour quelque cause ou occasion que ce soit*».

Pour les marais appartenant à des particuliers, il peut y avoir des conventions spécifiques. A défaut, la règle est de partager par moitié. Les propriétaires sont tenus de contribuer pour leur moitié aux frais liés au partage (frais de de bornage....)

La moitié délaissée à la compagnie n'était chargée « *d'aucunes dettes, hypothèques, ni obligation usufruit, usage, douaire, donation, arrérages de loyer, de ferme, rente. »*

- Le privilège de dessèchement est accordé pour une période de 20 ans.

- Le savoir-faire de Bradley est protégé pendant 15 ans. C'est une forme de reconnaissance de brevet qui est accordée : « *on ne pourra diguer, contrefaire les outils, machines, direction, expériences, moyen et pratique usuelle dud. Bradley »*

- Exemption d'impôts : *«Tous les malais, palus et terres inondées qui sont de notre domaine, et seront desseichés par les entrepreneurs, en vertu dudit edict, seront nobles»*. Cela permettait de ne pas acquitter la taille.

- Facilités de nationalisation. Ceci permet de faire venir des Pays-Bas de la main-d'œuvre spécialisée.

#### 2.2.4. Les obligations du concessionnaire

-Engagement vis-à-vis des propriétaires.

Si la Compagnie dessèche les terres à la suite d'un contrat passé avec les propriétaires, ces derniers pourront, au moment du partage, pour garantir de la perfection du dessèchement, prendre pendant sept ans les dessiccateurs comme fermiers et de payer une ferme de  $\frac{1}{4}$  plus élevée que le total du revenu avant le dessèchement.

Si un propriétaire veut acquérir la totalité des marais desséchés, c'est-à-dire la moitié, revenant aux dessécheurs, il peut le faire aux  $\frac{4}{5}$ <sup>ième</sup> du «juste et raisonnable prix » sous un délai de 2 ans. Au-delà il sera déchu de son droit de rachat.

Si, au contraire, un propriétaire veut dessécher lui-même ses terres, toute liberté lui est laissée pour cela, aucune méthode particulière ne leur est imposée. Certaines précautions sont prises toutefois afin que l'intention exprimée par eux ne reste pas à l'état de projet.

Un propriétaire dessiccateur peut faire appel aux compétences de Bradley. Ce dernier est obligé de s'exécuter. Il percevra une indemnité forfaitaire de 40 sols par arpent dans les 2 mois suivant le dessèchement. A défaut, Bradleij obtiendra  $\frac{1}{6}$ <sup>ième</sup> de la surface desséchée.

Garantie des travaux. Les propriétaires ont le droit de réclamer pendant trois ans toutes dépenses faites pour la réparation des ouvrages. *«ledit maistre des digues demeurera chargé de l'entretien et réparation de tous et chacuns ses ouvrages, faits et dressez pour le desseichement, l'espace de trois ans consécutifs après le jour dudit desseichement»*

On peut constater la minutie des engagements réciproques actés dans l'édit du 8 avril 1599.

Humfrey Bradley semble avoir commencé seul et à ses propres frais les premiers travaux. Il est rapidement rejoint par quelques associés. Ainsi pour le dessèchement des marais de Guyenne c'est Conrad Gausson, qui traita, dès 1599. Mais ce n'est qu'après l'Edit de 1607 que se forme l'Association pour le dessèchement des marais et lacs de France.

Bradley et ses premiers associés paraissent n'avoir manqué ni d'esprit d'entreprise, ni d'expérience, ni de capitaux. Mais ces conditions favorables combinées au cadre fixé pour la concession, n'ont pas débouché sur des réalisations de grande ampleur.

Quelles sont les causes de cette faible avancée ? La première trouve son origine dans le principe même de l'obligation faite aux propriétaires de procéder au dessèchement, avec un délai très bref (2 mois) pour choisir entre l'exécuter eux même ou la confier à Bradley et ses associés. Ceci est d'autant plus compliqué qu'il convient de discuter et négocier avec les propriétaires riverains potentiellement concernés. Une autre difficulté tient à la délimitation même de ce que sont les zones de marais. Ceci conduit à une forte résistance des propriétaires aux efforts des concessionnaires. Ajoutons que les coûts se révèlent supérieurs aux estimations et que les fonds peuvent venir à manquer.

### **2.3. L'édit de 1607 et le principe d'expropriation**

Le constat des obstacles précédemment évoqués amena la production d'un nouvel édit en janvier 1607.

L'édit constate l'échec Bradley qui *«s'estant mis en devoir de faire travailler au desseichement de plusieurs marais de notre Royaume, il y auroit esté interrompu par les traverses, procez. oppositions et autres procédures ; par la longueur desquelles ses ouvrages estants demeurez en aucuns lieux, les eaux ont regagné les terres, et rendu la pluspart de son travail quasi inutil»*

#### 2.3.1. Un remède central : l'expropriation d'utilité publique

Le texte mentionne que les propriétaires, usagers et autres prétendants qui ne se mettront pas d'accord avec les entrepreneurs seront contraints par les juges ou les commissaires de vendre leurs parts de marais. La transaction s'effectuera au juste prix et valeur, selon l'estimation qui en sera faite par les commissaires ou juges, après avis d'expert.

Il est explicitement fait référence à la constitution d'une association. Les noms de quelques associés sont mentionnées : les Comans, de la Planche, Vanuffe sont qualifiés de *« personnages de qualité, de mérite, d'industrie et de grands moyens »*

Ainsi, la mobilisation des capitaux s'organise. Avec le principe d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'édit apporte une réponse aux obstacles juridiques élevés par les propriétaires.

#### 2.3.2. Le renforcement des privilèges du concessionnaire

L'édit renforce aussi les moyens et avantages dont peuvent jouir les concessionnaires :

➤ Sécurité de l'investissement

-Il assure une forme d'immunité aux terrains desséchés en confirmant le caractère noble.

-Il introduit une dispense partielle des contributions avec l'exonération de la taille sur la moitié des terres pour 20 ans. Exonération de la dime

➤ Facilités administratives

-Il dispense explicitement de reddition de comptes. Puisque les opérateurs interviennent « *à leurs dépens, périls et fortune* », ils ne seront tenus à aucune reddition de compte devant les officiers du roi, si bon ne leur semble.

➤ Allègement des coûts

-Il exonération de péages sur les matériaux

-Il dispense du repos des jours fériés. Compte tenu du caractère d'urgence des travaux.

-Il crée une servitude et un quasi droit d'expropriation sur les propriétés voisines.

Les entrepreneurs pourront « *faire abattre et oster tout ce qui pourroit empêcher et retarder de faire led. dessèchement, comme écluses, glacis, moulins et autres obstacles qui arrêteroient l'écoulement des eaux et les empêcheroient de passer et de continuer leurs tranchées, fossés, canaux, levées* ».

### 2.3.3. Effets externes ou effets de débordement au sens de la théorie des biens publics

Le dispositif décrit est encore renforcé par l'édit de 1611 qui réaffirme les termes de l'édit de 1607, mais y ajoute notamment une disposition qui vise à internaliser les externalités positives associées au dessèchement. En effet, le dessèchement a pu profiter aux propriétaires voisins. Dans ce cas, il est juste qu'ils soient tenus d'entretenir des travaux qui ont augmenté la valeur vénale de leurs terres.

## **3. Une alternance entre protection des droits des propriétaires et faveurs encourageant l'initiative des dessècheurs.**

Avec le décès de son fondateur (1639), l'association pour le dessèchement des marais et lacs de France perdit son unité. Les associés acceptent des concessions particulières<sup>3</sup>. Ils mobilisent des capitaux. Dans un grand nombre de contrats et de baillettes, on trouve la présence des « marchands » d'argent. Ainsi le banquier Salomon est associé au dessèchement des marais de Bordeaux.

Les concessionnaires usent et abusent des moyens légaux mis à leur disposition. En fait d'utilité publique, ils ont tendance à privilégier les opérations qui présentent la plus grande rentabilité à court terme et pas nécessairement le plus grand bénéfice social. Il y a une forte asymétrie entre les moyens accordés aux concessionnaires et ceux dont disposent les particuliers qui souhaitent procéder eux-mêmes au dessèchement de leurs marais.

---

<sup>3</sup> C'était déjà en partie le cas depuis l'origine



Ainsi que le note Suire (2003), pour les associés, «les marais ne sont pas à leurs yeux qu'un placement de bon père de famille, mais un moyen de s'enrichir encore plus et aussi de payer leurs dettes.... Les dessèchements de marais sont risqués mais tellement prometteurs !»

Mais entre les droits et les revendications des propriétaires et les incitations qu'il faut offrir aux concessionnaires, le balancier oscille.

### **3.1. Les déclarations des 5 juillet et 19 octobre 1613.**

Le parlement juge excessifs les avantages accordés à Bradley et ses associés. Marie de Médicis, la Régente est contrainte d'en limiter les privilèges avec les déclarations des 5 juillet et 19 octobre 1613.

Ces déclarations se distinguent par 2 novations qui représentent de fait une forte atténuation des pouvoirs conférés à Bradley.

Les textes énoncent que les propriétaires d'un marais ne peuvent être dépossédés. Il faut que 2/3 des propriétaires donnent leur accord pour le dessèchement. L'autre tiers est tenu de le « souffrir »aux mêmes charges et conditions que les 2/3 consentants.

Il est explicitement fait référence à la plus-value apportée par le drainage. Les récalcitrants pourront conserver la totalité de leur propriété en remboursant intégralement la plus-value acquise par la suite des travaux réalisés.

L'estimation de la plus-value se révèle très complexe du fait, du manque de repères sur la productivité antérieure, de la contestation de la réalité et du caractère durable des gains après travaux. La formule de compensation forfaitaire par la moitié des terrains quelque arbitraire qu'elle fut avait le mérite de la clarté.

La condition des 2/3 est évidemment un obstacle difficile à franchir. Elle constitue un facteur de blocage certain.

Cependant la fin du monopole de Bradley ouvre dans les années 1640 la voie à de nouveaux investisseurs qui à l'instar du banquier hollandais Jean Hoeyfftt reprennent des travaux ou des projets abandonnés.

### **3.2. La déclaration du 4 mai 1641**

A ce même moment, par la déclaration du 4 mai 1641, le Roi rétablit les privilèges dont jouissait Bradley au profit de Pierre Siette pour les marais de l'Atlantique.

Pour mettre en valeur les marais du Languedoc, en 1644 (régence de Anne d'Autriche), il est fait retour au principe de la dépossession. Le concessionnaire Jacques Brun fut déclaré propriétaire de tous les marais à dessécher, qu'ils appartiennent à l'Etat ou à des

particuliers. En contrepartie le concessionnaire doit rétrocéder après les travaux une superficie de même valeur que les marais avant le dessèchement.

*Ce privilège est accordé «à raison des grandes et notables despenses qu'il luy conviendra faire, et des hasards, risques et pertes qu'il peut encourir en ladite entreprise, le tout avant esté jugé non-seulement raisonnable , mais utile et avantageux, et à la décharge de nos finances, bien et soulagement de nos sujets».*

De nouvelles sociétés se mettent en place. Suire (2003) mentionne que de nombreux actes d'association sont signés dans les années 1640-1650. Chaque membre s'engage à financer l'entreprise proportionnellement à une surface de marais qui lui est attribuée. Une évolution consiste à diviser le marais en parts, chaque associé achetant des tantièmes de parts. Le système et son évolution sont retracés dans Suire (2003). Il faut de plus en plus d'argent. On multiplie les parts ce qui conduit à un morcellement des domaines. Chaque associé tente de collecter des fonds et forme un groupe de sous-associés sous sa conduite.

L'ampleur des travaux à réaliser et les événements climatiques mettent en péril les associations. A l'exemple de la Société Vix-Maillezais qui en 1663, lors de sa première assemblée générale constate que tous les marais desséchés sont inondés car les digues n'ont pas résisté. Situation qui se répète à l'hiver 1688-1689. Certains associés sont ruinés.

Parmi les exemptions dont bénéficient les dessécheurs celle de la taille est remise en cause au moment ou du fait de la guerre franco-espagnole les besoins financiers de l'Etat sont considérables. Cela donne lieu à de nombreuses contestations. L'arrêt du 16 mars 1658 y met fin en confirmant l'exonération pour les marais desséchés antérieurement mais en y assujettissant ceux qui s'y engageront par la suite.

### **3.3. Le retour au droit de propriété avec l'édit de 1764**

L'édit du 14 juin 1764 rétablit les propriétaires dans la plénitude de leurs droits sur leurs marais. Il permet à tous les propriétaires de marais, palus et terres inondées d'en faire le dessèchement après vérification de l'état et consistance des terrains. Ils pourront alors jouir pendant 20 ans de l'exemption de toutes taxes, dîmes etc.. sur les terres desséchées. La vérification de l'état et consistance doit être faite par un juge royal en présence de toutes les parties intéressées.

Cet édit qui veut corriger les abus des compagnies exclusivement privilégiées. Celles-ci ont orientées leurs activités vers les marais présentant les potentialités économiques les plus élevées. Ce qui avait été un moyen d'encourager une prise de risque et devenu une simple aubaine. Mais en retirant l'aiguillon que représentait l'obligation de procéder au drainage et à l'assainissement, on s'écarte de la recherche de l'intérêt public.

L'assemblée constituante, avec la loi du 5 janvier 1791, introduit un nouveau système dans l'administration des dessèchements. Ce système implique plus fortement l'Etat et ses ressources.

Elle accorde maintenant 6 mois aux propriétaires pour déclarer s'ils veulent dessécher eux-mêmes. Mais surtout, si les propriétaires renoncent ou s'ils ne remplissent pas l'engagement qu'ils auront contracté de les faire dessécher, aux termes convenus, l'administration fait exécuter le dessèchement en payant aux propriétaires la valeur actuelle du sol du marais à leur choix, soit en argent, soit en partie du terrain qui sera desséché, le tout à dire d'experts. L'administration peut augmenter d'un quart, d'un tiers, ou de plus, le dédommagement du propriétaire, si elle ne juge pas que celui qui est accordé soit assez considérable. Mais ce dédommagement ne peut excéder le double de la valeur actuelle du terrain.

Le principe d'expropriation est réaffirmé le dessèchement peut être effectué à l'initiative du directoire du département qui en fait l'objet d'une adjudication publique.

C'est maintenant le budget de l'Etat qui est directement sollicité. Or à l'époque, celui-ci n'était pas au mieux.

On a vu précédemment et en alternance, les propriétaires sacrifiés aux spéculateurs, et ensuite les spéculateurs aux propriétaires. La loi de 1791 semble viser à un tout autre but, en voulant faire de chaque dessèchement une entreprise administrative, au compte et au profit direct de l'état.

#### **4. Le souci de l'entretien et de la pérennisation. La création des syndicats de marais.**

Qu'il s'agisse de défendre le sol, de le rendre plus productif ou de l'assainir lorsqu'il est devenu insalubre par suite de la stagnation des eaux, il sera nécessaire d'unir dans la même entreprise toutes les ressources et tous les efforts individuels. Grouper les propriétaires en vue de travaux d'utilité collective, tel est précisément l'objet des associations syndicales.

Certes, nous l'avons constaté, cet impératif de regroupement d'intérêt collectif s'est manifesté très tôt et l'on peut dire que l'origine de ces sociétés remonte au moyen Age, favorisée par l'affranchissement des communes<sup>4</sup>. On a appelées ces sociétés des syndicats parce que leurs mandataires ont conservé le nom de syndic, du grec « défenseur » qui s'appliquait autrefois en France aux représentants des municipalités.

Avant la révolution, les rapports des associés étaient réglés très imparfaitement par des chartes de concessions, par des édits et des arrêts spéciaux. Le conseil du roi, les parlements et les intendants avaient en la matière un pouvoir presque absolu. On constatait à peine l'adhésion des

---

<sup>4</sup> Les Wateringues du Nord datent de 1169.

intéressés. L'organisation et le mode de fonctionnement de la société étaient fixés d'après des règles qui variaient avec les circonstances.

Le besoin d'un cadre stabilisé se fait jour avec autant d'acuité que la préoccupation de l'entretien des espaces drainés est perçue comme essentielle. Si la réalisation des projets est en principe à conduire sur un temps limité et peut trouver son équilibre avec les règles du moment, l'entretien qui s'inscrit dans un temps long s'accommode mal des fluctuations et revirements du cadre de référence.

#### **4.1. La reconnaissance de l'intérêt d'assurer un statut juridique aux regroupements de propriétaires de marais.**

La loi du 4 pluviôse an VI (23 janvier 1799) qui apporte un début de réponse à la préoccupation de l'entretien des marais et de l'organisation de cet entretien. Cette loi qui ne comporte que 5 articles, autorise les propriétaires des marais desséchés « à se réunir pour l'entretien de leurs dessèchements et pour délibérer sur leurs intérêts communs ». Elle déclare ensuite que leurs délibérations, prises à la majorité des suffrages, seront rendues exécutoires et homologuées par l'administration du département. Les agents, syndics ou directeurs des dites sociétés sont autorisés, d'après cette homologation, à poursuivre en leurs noms l'exécution des délibérations devant tous les juges et tribunaux compétents, faire faire des commandements aux intéressés pour l'entretien des dessèchements et défrichements, sauf l'opposition ou l'appel, qui ne pourra suspendre l'exécution provisoire.

Avec la loi du 14 floréal an XI (2 mai 1804), on franchit une autre étape. L'autorité administrative a le droit, dans un intérêt de salubrité publique, 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, dont elle nomme le syndicat, c'est-à-dire l'organe exécutif. Le législateur stipule en l'article 3 : « Les rôles de répartition des sommes nécessaires au paiement des travaux d'entretien, réparation ou reconstruction, seront dressés sous la surveillance du préfet, rendus exécutoires par lui et le recouvrement s'en opérera de la même manière que celui des contributions publiques ». C'est le lien renforcé avec l'intérêt public qui distingue ces associations qui répondent à des obligations légales. Plus que la recherche d'une plus-value, ces associations syndicales forcées de propriétaires exécutent un véritable service public. Leur soumission à un régime juridique et un mode de fonctionnement particulier révèle le caractère atypique de ces institutions.

#### **4.2. La mise en place d'un cadre juridique dominé par la puissance publique**

C'est cependant la loi du 16 septembre 1807, spécifique au dessèchement des marais qui va fournir un cadre complet et cohérent.

Elle part du constat de l'inefficacité des dispositions antérieures et du caractère particulier des marais qui sont liés à l'intérêt général. L'article 1 dispose ainsi que « la propriété des marais est soumise à des règles particulières » et que « le gouvernement ordonnera les dessèchements qu'il jugera utiles ou nécessaires. Les dessèchements seront exécutés par l'Etat ou un concessionnaire ».

Sur des terres privées, c'est le régime de la concession qui s'impose. Elles sont faites par décret rendu en Conseil d'Etat, sur des plans levés ou vérifiés et approuvés par des ingénieurs des ponts et

chaussées, aux frais des entrepreneurs du dessèchement. On met ainsi un terme aux innombrables contestations sur les limites de propriété qui ont entravé la progression des travaux de drainage.

L'article 7 du titre II fournit le cadre de gestion des dessèchements et de leur entretien : «lorsque le gouvernement fera un dessèchement ou lorsque la concession en aura été accordée, il sera formé entre les propriétaires un syndicat... » Les syndics seront nommés par le préfet. Ils seront pris parmi les propriétaires les plus imposés, à raison des marais à dessécher. Ils seront au moins 3 et au plus 9, ce qui sera déterminé dans l'acte de concession».

La loi s'attaque retient le principe de la plus-value. Les terrains sont divisés en plusieurs classes (entre 5 et 10). Les terres appartenant à une classe sont considérées comme d'égale valeur. Au terme des travaux on apprécie la valeur gagnée à partir du changement de classe des terrains. Le montant de la plus-value sera divisé entre le propriétaire et le concessionnaire dans les proportions fixées dans l'acte de concession. Les propriétaires peuvent des libérer de l'indemnité due en délaissant une partie du fonds sur la base de l'estimation finale. Ils peuvent aussi constituer une rente sur la base d'un taux de 4%. Bien entendu, le capital reste remboursable.

La loi intègre clairement la question de l'entretien. Elle dispose : «A compter de la réception des travaux, l'entretien et la garde seront à la charge des propriétaires, tant anciens que nouveaux. Les syndics déjà nommés, auxquels le préfet pourra adjoindre 2 ou 4 parmi les nouveaux propriétaires, proposeront au préfet des règlements d'administration publique qui fixeront le genre et l'étendue des contributions nécessaires pour subvenir aux dépenses».

Cette loi tient la balance plus égale entre les propriétaires et les entrepreneurs. La principale difficulté relève de l'estimation de la plus-value. Ainsi que le note Portelet (1817) « C'est dans l'exactitude et le soin qu'apportent les experts dans l'estimation de la valeur des terrains avant le dessèchement que reposent l'espérance du concessionnaire et la sécurité du propriétaire ». L'estimation après le dessèchement n'est pas moins importante pour la fixation du bénéfice à partager. Ce dispositif a été critiqué. En effet sur quelles bases établir le prix d'un terrain desséché qui commence seulement à produire, ainsi que le note Talabot (1837). Il est des marais qui se montrent fertiles aussitôt après dessèchement et dont les produits vont diminuant dans le temps. Ceci est en faveur de l'entrepreneur. Les marais difficiles et coûteux à dessécher ne gagnent que très progressivement en valeur. L'entrepreneur est alors doublement pénalisé. Talabot (1837) considère que la loi ne prend pas en considération la situation des terrains riverains. Il craint que les conséquences des aléas climatiques soient imputées par les riverains à l'entrepreneur. Il conclut que les dessèchements qui exigent de grands et longs travaux ne sauraient s'accomplir dans le système de la loi du 16 septembre 1807. On peut tempérer ce jugement en observant que le dossier soumis pour l'obtention de la concession devrait prendre en compte la situation des terrains riverains.

On observera que la loi du 16 septembre 1807, même si elle ne l'évoque pas maintient une cohérence avec la loi antérieure du 3 frimaire An VII (23 novembre 1798) relative à la répartition, à l'assiette et au recouvrement de la contribution foncière. S'agissant d'exemption de contribution, cette loi rappelait que la cotisation des marais qui seront desséchés, ne pourra être augmentée pendant les vingt-cinq premières années après le dessèchement. Elle stipulait que pour jouir de ces divers avantages, le propriétaire est tenu de faire au secrétariat de l'administration municipale une déclaration détaillée des terrains qu'il veut améliorer. La loi dispose aussi que les terrains précédemment desséchés, qui jouissent de quelque exemption ou modération de contribution en

vertu des lois antérieures, continueront d'en jouir jusqu'au temps où cette exemption ou modération devait cesser.

Les opérations engagées dans le cadre de la loi de 1807 sont assorties d'un décret qui décrit précisément le mode d'organisation. : composition de la commission syndicale, durée des mandats, nomination du directeur, missions du syndicat, règles de délibération, établissement et recouvrement des rôles (voir en annexe le décret du 21 février 1814 prescrivant des mesures pour l'établissement, l'entretien et la conservation des travaux de dessèchement des marais des Flamands, situés dans la commune de Pempuyre, arrondissement de Bordeaux). On est proche des statuts actuels des Associations Syndicales de Propriétaires.

### **4.3. La création des associations syndicales libres.**

Si la situation des associations syndicales organisées par l'administration leur confère la personnalité civile et le droit de recouvrer leurs cotisations avec les formalités usitées pour les contributions directes. Il n'en va pas de même pour les associations constituées sans le concours de la puissance publique. Formées librement, comme de simples sociétés civiles, elles devaient s'adresser aux tribunaux judiciaires pour le jugement de leurs contestations. Mais des obstacles juridiques s'opposaient à ce qu'elles soient représentées en justice par leurs syndics. L'insécurité juridique relativement à leur capacité, mettait un sérieux obstacle à leur développement.

Ce sont les lois du 22 juin 1865 et du 22 décembre 1888<sup>5</sup> qui vont élargir le potentiel d'action des associations syndicales.

La loi du 22 juin 1865 dispose en son Art. 2: « Les associations syndicales sont libres ou autorisées ». Jusqu'alors, aucune loi ou règlement n'avait prévu la formation d'une association syndicale libre, réunie par la seule volonté des intéressés et n'empruntant aucun droit à l'autorité publique. L'article 3 précise qu'elles peuvent ester en justice par leurs syndics, acquérir, vendre, échanger, transiger, emprunter et hypothéquer. Elles constituent donc comme les associations autorisées, de véritables personnes morales.

L'article 5 indique les modalités de formation : « Les associations syndicales libres se forment sans l'intervention de l'administration. Le consentement unanime des associés doit être constaté par écrit. L'acte d'association spécifie le but de l'entreprise ; il règle le mode d'administration de la société et fixe les limites du mandat confié aux administrateurs ou syndics; il détermine les voies et moyens nécessaires pour subvenir à la dépense, ainsi que le mode de recouvrement des cotisations ».

L'article 20 précise les règles de représentation. L'acte constitutif de chaque association fixe le minimum d'intérêt qui donne droit à chaque propriétaire de faire partie de l'assemblée générale. Les propriétaires de parcelles inférieures au minimum fixé peuvent se

---

<sup>5</sup> La loi de 1888 étend la loi de 1865 aux travaux concernant les villes. En effet selon cette dernière seuls les travaux présentant un intérêt agricole pouvaient être l'objet d'associations syndicales.

réunir pour se faire représenter à l'assemblée générale par un ou plusieurs d'entre eux, en nombre égal au nombre de fois que le minimum d'intérêt se trouve compris dans leurs parcelles réunies.

Les syndics sont élus par l'assemblée générale parmi les intéressés (art 22). Dans le cas où, sur la demande du syndicat, il est accordé une subvention par l'Etat, par le département ou par une commune, cette subvention donne droit à la nomination, par le préfet, d'un nombre de syndics proportionné à la part que la subvention représente dans l'entreprise (art 23). Enfin, les syndics élisent l'un d'eux pour remplir les fonctions de directeur et, s'il y a lieu, un adjoint qui remplace le directeur en cas d'absence ou d'empêchement. Le directeur et l'adjoint sont toujours rééligibles (art 24).

Le législateur a adopté comme principes quatre points essentiels :

- 1° l'intérêt dans l'association dérive de la propriété ;
- 2\* la représentation de la propriété doit être proportionnée à l'intérêt ;
- 3\* le choix des syndics doit régulièrement appartenir à l'assemblée générale ;
- 4° l'action des syndics doit être libre, sauf l'intérêt public

Les syndicats libres ont le caractère de sociétés civiles privées et relèvent du droit commun. Mais, les associations syndicales libres peuvent être converties en associations autorisées par arrêté préfectoral, en vertu d'une délibération prise par l'assemblée générale.

La création des associations syndicales libres éclaire mieux le rôle des associations syndicales autorisées. Dans ces dernières le législateur reconnaît une faculté de coercition attribuée à la majorité des intéressés. Il convient de réserver cette possibilité aux seules entreprises qui présentent un caractère d'utilité publique.

Signalons que la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux que l'instrument des AS peut être mobilisé pour les obligations de curage des cours d'eau. Si les tentatives de constitution d'une AS libre ou autorisée n'aboutissent pas, il est statué par un décret en Conseil d'Etat. CE décret règle le mode d'exécution des travaux, la zone dans laquelle les propriétaires intéressés, riverains ou non riverains peuvent être appelés à contribuer et arrête les bases de la répartition de la dépense d'après le degré d'intérêt de chacun à l'exécution des travaux.

#### **4.4. Les aménagements du cadre réglementaire pour en renforcer l'efficacité**

La loi du 5 août 1911 étend les pouvoirs du préfet sur le budget des associations syndicales autorisées. Si le Préfet constate qu'on a omis d'inscrire au budget un crédit à l'effet de pourvoir à l'acquittement des dettes exigibles, il doit, après mise en demeure, inscrire d'office au budget le crédit nécessaire pour faire face à cette dépense. Il en sera de même si le crédit inscrit pour la dépense spécifiée est insuffisant. Il est créé en faveur des

Associations syndicales autorisées, pour le recouvrement des taxes, un privilège qui prend rang immédiatement après celui de la contribution foncière et s'exerce dans les mêmes formes.

Le décret-loi du 21 décembre 1926 ouvre la possibilité d'une intervention des communes au sein des ASP.

Une Association syndicale autorisée peut subroger à ses droits et obligations, autres que celles d'exécuter les travaux, la commune sur le territoire de laquelle s'étend son périmètre, après approbation par le Préfet de délibérations concordantes de l'assemblée générale et du Conseil municipal. Ces délibérations doivent déterminer les taxes qui continueront à être imposées aux membres de l'Association et fixer la durée de la gestion municipale qui devra être limitée, mais pourra être prolongée par tacite reconduction, si l'accord intervenu n'est pas dénoncé six mois à l'avance. Lorsque le périmètre de l'Association s'étend sur plusieurs communes, elle peut subroger ses droits et obligations dans les conditions précédentes, à un syndicat de ces communes constitué à cet effet.

Cette intéressante disposition a toutefois été écartée par le Conseil d'Etat qui a estimé qu'elle excédait le pouvoir réglementaire.

L'ensemble des dispositions relatives aux associations syndicales sont regroupées dans un règlement d'administration publique du 18 décembre 1927.

On notera une série de simplifications administratives prises en 1927 et 1935 pour faciliter le fonctionnement des ASP, avec notamment la production de formules types.

Une étape importante réside dans la création d'unions d'associations syndicales autorisées et forcées. Aucun texte antérieur ne l'autorisait. Il y a pourtant des avantages incontestables à ce que les ASP puissent se regrouper en vue d'opérations communes. Les regroupements en union sont motivés par la rationalisation de gestion et de recherche d'économies de variété (gestion, ingénierie).

Le décret-loi du 30 octobre 1935 dispose ainsi : « Lorsque l'exécution et l'entretien des travaux ... présentera un intérêt commun pour plusieurs Associations soit syndicales autorisées, soit constituées en vertu des lois des 12-20 août 1790, 14 floréal an xi, 16 septembre 1807, 8 avril 1898, ces diverses Associations pourront constituer entre elles une union en vue de la gestion de l'entreprise. Cette union sera autorisée par le Préfet si toutes les Associations qui la composent ont été autorisées par arrêté préfectoral. Dans le cas contraire, il sera statué par décret en Conseil d'Etat ».

Plutôt que de prévoir un dispositif donnant un pouvoir de contrainte de la majorité sur la minorité semblable à celui qui existe pour la constitution des ASA, c'est le principe de l'unanimité qui a ici prévalu.



Le règlement d'administration publique du 20 juin 1937 précise en son article 2 : « Le projet d'acte constitutif de l'union fixe :

- Le siège de l'union;
- Le But de l'entreprise et les voies et moyens nécessaires pour -subvenir à la dépense;
- Les bases de la répartition des dépenses entre les Associations, sous la réserve que ces bases pourront être ultérieurement modifiées par l'accord unanime des Associations composant l'union;
- Le chiffre maximum des emprunts pouvant être contractés par le comité sans l'approbation préalable de tous les syndicats ou commissions exécutives des Associations;
- La composition du comité de l'union qui devra comprendre au moins un représentant de chacune des Associations;
- La durée des fonctions des délégués au comité de l'union.

Les dépenses sont réparties entre les différentes Associations composant l'union proportionnellement aux bases qui résultent de l'acte constitutif, sous réserve des modifications qui y auraient été apportées dans les conditions de l'article 2. L'état de recouvrement, après avoir été arrêté par le comité, est rendu exécutoire par le Préfet. Chacune des Associations composant l'union est tenue d'inscrire à son budget les crédits nécessaires pour acquitter les dépenses mises à sa charge par l'état de recouvrement. A défaut de cette inscription, il y est pourvu d'office par le Préfet.

Globalement, il y a un parallélisme marqué entre les règles de fonctionnement des ASP et des Unions.

#### **4.5. La prise en compte de l'évolution des usages**

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.

Ceci est clairement énoncé dans la fixation de l'objet des associations. L'article 1 assigne quatre types de missions aux associations de propriétaires :

- Prévenir les risques naturels ou sanitaires, les pollutions et les nuisances ;
- Préserver, de restaurer ou d'exploiter des ressources naturelles ;
- Aménager ou d'entretenir des cours d'eau, lacs ou plans d'eau, voies et réseaux divers ;
- Mettre en valeur des propriétés.

Au-delà de la spécification de l'objet des ASP, la réforme vise à obtenir un régime juridique homogène pour l'ensemble des ASP et de permettre aux structures anciennes de s'adapter. Les associations de dessèchement pouvaient en effet avoir été constituée sous l'empire de diverses lois : 12 et 20 août 1790, 14 floréal an XI, 21 juin 1865, 8 avril 1898....

Ces associations et les unions doivent mettre leurs statuts en conformité avec la nouvelle loi. Pour les associations liées au marais, la date limite était fixée au 6 mai 2008.

Même après mise en conformité, les ASP existantes sont toutes des structures anciennes. On peut s'interroger sur leur capacité à mettre en oeuvre une gestion équilibrée des milieux aquatiques.

S'agissant de l'entretien courant, l'ASA apparaît comme une structure parfaitement adaptée. Juridiquement, elle a la capacité de recourir à l'expropriation par DUP, d'établir des servitudes légales (notamment de passage), de lever des taxes sur ses adhérents qui sont recouvrées comme des contributions directes, et elle peut bénéficier de subventions publiques. Elle peut constituer une structure d'intervention efficace à condition :

-D'assurer la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des opérations d'entretien, dans le cadre d'un programme pluriannuel ;

-De veiller à ce que le coût des tranches annuelles de travaux programmés soit supporté par l'ensemble des propriétaires et intégré dans les appels de cotisation afin de séparer clairement l'intérêt général de l'intérêt privé.

En ce qui concerne les aménagements, compte tenu de leur limitation territoriale et de leur vocation par nature restreinte, les ASP peuvent difficilement être considérées comme des maîtres d'ouvrage de la gestion intégrée.

## **5. Le rôle des communes et de leurs groupements : Syndicats hydraulique ou de bassin versant (SIVB)**

Les collectivités territoriales et leurs groupements interviennent de plus en plus fréquemment. Elles s'organisent en groupements intercommunaux ou en syndicats mixtes.

### **5.1. L'émergence des SIVB**

La nécessité de développer des politiques coordonnées à une échelle spatiale plus large s'est progressivement imposée à partir des années 1960. Les communes qui ont une responsabilité en la matière ont compris cette nécessité et ont suscité la création de syndicats intercommunaux spécialisés. Certains syndicats ont un périmètre délimités par les communes participantes. D'autres ont un périmètre fixé par référence au bassin versant.

Les ASP se sont tournées vers les communes pour faire face à des travaux excédant leur capacité financière et technique. Les communes n'ont eu guère le choix, car en cas de défaillance des ASP et de dissolution, il fallait bien assurer l'entretien. Les communes ont pris pied dans la gestion des ASP au coup par coup. Cette situation de fait ne pouvait perdurer, et un besoin de clarification a amené à préciser la nature des compétences déléguées. Pour être réellement opérationnel, le transfert de compétence hydraulique doit s'accompagner d'un transfert de la propriété des ouvrages. Ceci représente une charge importante pour les communes qui vont rechercher une mutualisation de cet effort. Depuis les années 1960, les syndicats intercommunaux ont pris le relai. Les ASP sont aujourd'hui cantonnées à l'entretien qui reste un élément déterminant de la fourniture des services écosystémiques.

Les collectivités locales peuvent intervenir notamment dans le cadre de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Il confère une habilitation aux collectivités locales. Introduites par l'article 31 de la loi du 3 janvier 1992, ces dispositions ont été complétées par l'article 55 de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques.

L'article L. 211-7 du code de l'environnement établit :

- un cadre spatial.

L'habilitation donnée permet aux collectivités d'intervenir sur des terrains et des cours d'eau sur lesquels elles ne disposent ni de droit de propriété, ni de droit d'usage. Elles peuvent intervenir non seulement sur les cours d'eau non domaniaux, mais aussi sur le domaine public fluvial ou maritime sous réserve d'avoir obtenu préalablement l'autorisation d'occupation de ce domaine.

- un cadre matériel.

L'article L. 211-7 du code de l'environnement définit des objectifs larges. Le champ d'intervention est étendu à la sécurité civile et à la défense de l'environnement. Les collectivités n'agissent pas uniquement sur les cours d'eau mais également pour la protection et la sauvegarde des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides.

Par ailleurs, la carence des riverains n'est pas nécessaire pour que les autorités locales interviennent. Deux cas de figure permettent aux collectivités publiques d'agir : les travaux d'intérêt général ou d'urgence. Elles peuvent alors entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de certains travaux, actions, ouvrages ou installations, selon les dispositions des articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural. Ces articles procurent certains avantages aux collectivités et leurs groupements :

- le droit de faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages qu'elles réalisent et prennent en charge les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent leur intérêt (art. L. 151-36, al. 8, code rural),
- le bénéfice des droits et servitudes dont disposent les associations syndicales autorisées (art. L 151-37-1, code rural),
- la possibilité de confier à une ASA ou à une ASCO l'entretien et l'exploitation des ouvrages (art. L 151-39, code rural)

Cet article valide également les servitudes de libre passage des engins d'entretien dans le lit ou les berges des cours d'eau et crée des servitudes de passage permanent.

Il faut noter que ce texte donne une habilitation à intervenir. Celle-ci ne peut être activée que si le caractère d'intérêt général ou d'urgence des opérations est reconnu.

## **5.2. La coopération ASP SIBV**

Le cadre juridique de coordinations des actions des SIBV et des ASP présente des rigidités qui peuvent faire obstacle. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 offre aux syndicats intercommunaux deux grands types de statuts : syndicats intercommunaux (SIVOM ou SIVU) ou syndicats mixtes fermés (SMF) d'un côté et syndicats mixtes ouverts (SMO) de l'autre côté. Dans le premier groupe, les ASP ne sont pas explicitement présentes et leurs présidents ne prennent pas part à la décision. Les SMO, par contre offrent la possibilité d'associer à part entière les associations. Malheureusement ce statut interdit la récupération de la TVA, alors que les SI ou SMF peuvent eux bénéficier du fonds de compensation de la TVA. On voit donc le risque avec les SI ou SMF de ne plus organiser efficacement la coordination entre investissement et entretien et de démobiliser responsables et propriétaires dans les ASP.

## **6. Conclusion sur la dépendance au sentier et sur l'usage des incitations et régulations**

L'examen de l'histoire de la conquête des marais, de leurs aménagements et des usages associés est le témoignage d'une co-évolution des relations écologiques et économiques ; relations entre le milieu constitué par les marais et le socio-système qui lui est associé. Il est clair que les deux systèmes se sont réciproquement influencés avec des relations de rétroaction positives et négatives. Rétroactions positives liées par exemple à l'amélioration sanitaire du fait du drainage qui rétablit la démographie et permet de mettre en culture ces

mêmes marais<sup>6</sup>. Rétroactions négatives, lorsque par exemple les guerres et l'insécurité ruinent les acteurs et conduisent à une régression forte des infrastructures.

La complexité de ces relations au cours du temps et les informations disponibles ne permettent pas d'analyser précisément ces interactions.

Dans l'acceptation de Norgaard (1984), nous considérerons que la coévolution n'est pas un concept normatif, mais un processus de changement qui s'apprécie du point de vue des bénéfices qu'il apporte à l'homme.

Ici toutefois, nous resterons dans une approche plus linéaire et séquentielle en focalisant sur la relation socio-système – milieu, dans une perspective évolutionniste quant aux politiques mises en œuvre.

Cette approche permet de réfléchir aux alternatives possibles en matière d'états futurs. La question de la désirabilité de ces états futurs étant évaluée selon un cadre d'analyse exogène.

La théorie évolutionniste implique que les processus futurs sont influencés par leurs antécédents. La conquête des marais, leur mise au service d'intérêts successifs semble pouvoir bénéficier d'un utile éclairage lorsqu'on la confronte au concept de dépendance au sentier.

Le concept a plusieurs acceptions. La version la plus répandue fait référence à la pertinence causale des étapes précédentes dans une séquence temporelle. Par exemple Sewell 1996 note que «*path dependance means that what happened at an earlier point in time will affect the possible outcomes of a sequence of events occurring at a latter point in time*». On en reste à un constat assez banal selon lequel l'histoire compte! La portée opérationnelle reste très modeste.

Une vision plus porteuse, issue de travaux sur la technologie et l'innovation s'appuie sur le concept de rendement croissant (Arthur 1994). La probabilité de rester sur la même trajectoire s'accroît au fur et à mesure que le temps passe du fait de l'accroissement des bénéfices relatifs par rapport à d'autres options. Le coût du changement devient de plus en plus élevé.

Ces tendances sont ponctuées par des événements sociaux ou climatiques qui peuvent en annuler les effets, mais n'en remettent pas nécessairement en cause la trajectoire si l'on

---

<sup>6</sup> Gaullieur E., (1884) cité par Dienne (1891) évoquant les marais de Bordeaux rapporte que les maladies épidémiques qu'ils occasionnaient décimaient en effet, périodiquement, les habitants qui ne voyaient pas moins de trente-deux cimetières établis aux environs de leurs demeures. En 1501, la peste avait enlevé 17 000 personnes sur une population de 40 000 âmes, et cependant toutes les familles riches avaient déserté la ville. A certaines époques, le Parlement lui-même était obligé de la quitter pour aller tenir ses séances dans les cités voisines, à Libourne et même à Agen.

focalise sur la trajectoire de dessèchement des marais et leur domestication. Clouzot 1904<sup>7</sup> note ainsi que dans les marais de la Sèvre Niortaise et du Lay, le creusement de l'achenal du Roy achève la mise en valeur. La prospérité des marais qui s'en suit jusqu'au début du 14<sup>ème</sup> siècle va trouver un brutal arrêt avec la guerre de cents ans (1346-1450). Les accalmies sont trop brèves pour que des travaux puissent reprendre et les chenaux s'ensavent, les digues s'effondrent. La mer reprend le terrain durement conquis et les marais retombent dans leur état sauvage.

Suire (2003)<sup>8</sup> évoque les effets désastreux de l'hiver 1663 qui amène la Société de Vix-Maillezais à constater que tous les marais desséchés sont inondés car les digues n'ont pas résisté. Cette situation se répète en 1688-89.

On observe ainsi des avancées et des régressions de l'infrastructure, mais les reprises s'appuient sur les plans et les techniques mises en œuvre auparavant.

La technologie de drainage a connue des progrès, mais les cartes anciennes montrent bien que le paysage d'aujourd'hui reste fortement marqué par les techniques mises en œuvre.

Les conditions classiques pour donner naissance à un processus à rendements croissants et conduire à une dépendance au sentier sont connues (Arthur 1994). Les facteurs de rétroaction positive maintenant sur la trajectoire sont au nombre de quatre :

- Coût fixes importants. C'est bien le cas ici. La création des infrastructures comportant des canaux, des digues, des systèmes de vannes et de pompes représente un investissement lourd qui ne peut produire ses effets qu'après totale réalisation. Les acteurs impliqués ont une forte incitation à identifier une option et à s'y tenir. Toute déviation technologique qui conduirait à une stérilisation d'une partie des investissements initiaux est une perte puisqu'il s'agit d'investissements par nature irrécupérables. Le mécanisme de lock-in est déjà ici à l'œuvre.
- Effets d'apprentissage. Le savoir acquis conduit à améliorer les dispositifs voire à générer des innovations. Ainsi que l'observe Clouzot (1904), qu'au 13<sup>ème</sup> siècle « *on remarque que plusieurs des marais appartenant aux communautés avaient été mis en valeur par de simples particuliers. De plus en exécutant leurs travaux soit pour leur compte, soit pour celui d'autrui, les paysans avaient acquis à la longue, en matière de dessèchement une compétence qui ne le cédait en rien à celle des religieux* »<sup>9</sup>. A la fin du 16<sup>ème</sup> siècle, cette compétence a disparu. La maîtrise technique pour des opérations d'une certaine importance vient alors de Hollande. Ce facteur clef prend un grand relief à partir du 17<sup>ème</sup> siècle. Henri IV ayant constaté qu'il ne se trouve pas en France d'entrepreneur susceptible de mener des opérations de dessèchement à

---

<sup>7</sup> p46

<sup>8</sup> p635

<sup>9</sup> P84

grande échelle, fait appel au flamand Bradley. Ce dernier constatant avec ses associés l'absence de main d'œuvre qualifiée décide de faire « *bastir des maisons, bourgs et villages pour y retirer et faire habiter plusieurs familles flamandes, hollandaises et autres étrangers*<sup>10</sup> ». Il obtient la garantie que les colons puissent habiter les villes et villages avoisinant les marais tant que le dessèchement n'était pas achevé<sup>11</sup>. L'effet d'apprentissage joue pour la réalisation des infrastructures. Il joue aussi pour l'organisation institutionnelle. Des contrats (baillettes) du début du 11<sup>ème</sup> siècle organisant la coopération entre acteurs du dessèchement aux sociétés par action de dessiccation du 17<sup>ème</sup> siècle, les modes de mise en valeur et de gestion révèlent un savoir-faire spécialisé.

- Effets de coordination. Ces effets apparaissent lorsque les bénéficiaires que les individus reçoivent d'une activité s'accroissent si les autres adoptent cette activité. Des externalités positives de réseau apparaissent. On rejoint la catégorie des biens de club. Un bien de club est un type particulier de bien collectif dont la consommation respecte le principe de non-rivalité mais qui offre la possibilité de contrôler l'accès. Les coûts peuvent être répartis sur le nombre de participants. Ceci crée des fortes incitations à rester conforme à l'organisation retenue.
- Effets d'anticipation. Les individus qui partagent une vision commune adaptent leurs comportements et contribuent ainsi à la réalisation de cette vision. Le renforcement vient ici du fait que l'anticipation coordonnée devient auto-réalisatrice. Les individus vont se comporter en conformité avec les anticipations de façon telle qu'elles se réaliseront. On peut penser que ce phénomène a eu son importance au 17<sup>ème</sup> siècle lorsqu'il s'est agi de mobiliser des fonds avec la création de sociétés de dessèchement (Suire 2003).

A côté de ses éléments qui orientent vers la dépendance au sentier, il faut ajouter des conditions nécessaires, qui insuffisamment assurées peuvent bloquer le processus. La sécurisation juridique et la clarification des droits de propriété jouent ici un rôle clef.

Les procès et recours juridiques qui ont jalonné l'histoire du dessèchement des marais sont présentés comme un frein perpétuel à l'action. C'est ce que constate l'édit de 1607 à propos des travaux engagés par Bradley « *ledit Bradley s'estant mis en devoir de faire travailler au desseichement de plusieurs marais de notre Royaume, il y auroit esté interrompu par les traverses, procez, oppositions et autres procédures; par la longueur desquelles ses ouvrages estants demeurez en aucuns lieux, les eaux ont regagné les terres, et rendu la pluspart de son travail quasi inutile* ».

La propriété des marais est bien, en principe une propriété privée ; mais elle a des rapports si nombreux avec l'intérêt public qu'elle a toujours été soumise à certaines

---

<sup>10</sup> Edit de 1607.

<sup>11</sup> Ce que le roi accepte « *pourvu qu'ils appartiennent à la religion chrétienne, catholique ou prétendue réformée* ».

restrictions. La loi du 16 septembre 1807, modifiée dans certaines parties par celle du 21 juin 1865 sur les associations syndicales, les a clairement établies.

La priorité en matière d'intérêt public pour les zones humides a changé. Ce n'est plus l'assainissement et l'éradication des maladies palustres, c'est aujourd'hui la conservation de ces milieux et des fonctions écosystémiques associées. Cependant il persiste des activités sur ces zones humides qui entretiennent des relations parfois complémentaires avec l'intérêt public, parfois antagonistes. L'extension d'urbanisation est clairement antagoniste. L'agriculture, selon ses formes, peut être complémentaire.

La question qui se pose aujourd'hui concerne l'évolution des arrangements institutionnels qui ont accompagné la gestion des zones humides au cours du temps. Faut-il poursuivre sur cette trajectoire qui a fait émerger les ASP, ou faut-il rompre avec. On a vu que le dispositif s'est enrichi de la création des syndicats intercommunaux de bassin-versant, pour opérer à une échelle plus large, mais sur la base d'unités hydrologiques. Les SIBV correspondent aussi à la prise en charge par les collectivités locales d'investissements que les propriétaires privés, même regroupés en ASP, ne peuvent pas financer. Ajoutons que la dimension de bien public local attachée aux zones humides s'enrichit d'effets de débordements qui analysés au niveau du département conduisent les Conseils Généraux à apporter des financements complémentaires.

La tentation de la recentralisation se manifeste à chaque échelon : tel SIBV prétend ne plus avoir besoin des ASP et tel Préfet imagine, dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale, la création d'un unique 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 travaux théoriques et empiriques sur le fédéralisme (Oates, 1999), (Olson, 1969), 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.

Un travail engagé sur les marais estuariens de Gironde montre que les ASP de marais sont en situation critique (Point, 2010, 2012). Certaines sont en sommeil, d'autres demandent leur dé-association ce que les autorités préfectorales semblent enclines à accepter. L'examen des comptes administratifs montre que leur capacité à utiliser les ressources collectées 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. Dans ce même département, certains responsables de SIBV déclarent que les ASP n'ont plus d'utilité.



Avant de signer l'arrêt de disparition d'une ASP, il faut réfléchir à l'outil de coordination qu'elles représentent. La puissance publique trouve avec ces ASP des interlocuteurs directs. En Gironde pour 35 ASP, l'examen des rôles fait apparaître qu'en moyenne, une ASP représente 150 propriétaires. Il est plus facile d'établir un dialogue avec un Président d'ASP plutôt qu'avec chacun des 150 propriétaires. De plus et surtout, le régime juridique des Associations autorisées crée des obligations d'entretien de gestion et de conservation qui disparaîtrons avec la fin des ASP.

Ces obligations, admises par les propriétaires paraissent aujourd'hui très affaiblies. On l'a noté, cela résulte au moins en partie du changement dans les priorités correspondant à l'intérêt public. La mise en avant de la protection et de la conservation des zones humides ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur les inflexions qui adapteraient mieux le fonctionnement des ASP à ces nouvelles missions. L'audit financier que nous avons engagé sur les ASP de Gironde (Point 2012) et les enquêtes menées auprès des propriétaires (Rambonilaza *et al.* 2012) apportent des repères susceptibles de nourrir cette réflexion.

## **Bibliographie**

Arthur W.B. (1994) *Increasing Returns and Path Dependency in the Economy*. Ann Harbor, University of Michigan Press.

Charlier R.E. (1951) Les contradictions internes des groupements. Première partie : L'équivoque de l'association *Revue française de science politique* 1 (3), 311-325

Clouzot E. (1904) *Les marais de la Sèvre Niortaise et du Lay du X<sup>e</sup> à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle*. Champion Editeur, Paris, 283p.

Dereux J.M. (2001) Pour une histoire des zones humides en France (XVII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle). *Histoire & Sociétés Rurales*, 1, 15, 11-36.

Conte de Dienne (1891) *Histoire du dessèchement des lacs et marais en France avant 1789*, Paris. Champion

Mahoney J. (2000) Path dependency in historical sociology, *Theory and Society*, 29 507-548.

Massé P. (1957) Le dessèchement des marais du bas-médoc, *Revue Historique de Bordeaux et du département de la Gironde*. 26-68.

Pierson P. (2000) Increasing Returns, Path Dependency and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94, 2, 251-267.

Point P. (2011) Gouvernance des zones Humides estuariennes, production de bien public et financement de maintenance. *Regions & Cohesion*, 1, (3), 93-116.

Point P. (2012) *Éléments économiques pour l'étude de la gouvernance des zones humides estuariennes en Gironde*. GREThA Université de Bordeaux, 100p.

Portelet Jeune (1817) Code des dessèchements Paris, 280p.

Rambonilaza T., Boschet Ch., Brahic E. (2012) *Régulation sociale des activités de gestion des ouvrages hydrauliques et préservation des zones humides*. ABDX-IRSTEA, 15p.

Sewell W.H. (1996) Historical Events as Transformations of Structures: Inventing Revolution at the Bastille. *Theorie and Society*, 25, (6), 841-881.

Suire Y. (2003) L'œuvre de dessèchement du marais poitevin. *Dix-septième Siècle*, 4, 221, 611-636.

Suire Y. (2006) Les sociétés de dessèchement du marais poitevin, gestionnaires d'un territoire depuis quatre siècles. *Entreprises et Histoire*, 4, 45, 135-141.

Talabot P. (1837) Des dessèchements par moyens mécaniques *Journal de l'industriel et du capitaliste*. Tome 3, 1-14.

Gaullieur E. (1884) Histoire de la Réformation à Bordeaux et dans le ressort du Parlement de Guyenne, Paris. Champion.

Olson, M. (1969) The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibility Among Different Levels of Government, *American Economic Review* 59, 479-87

Oates, W. E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149