

Associations syndicales : entre tradition et modernité

Les zones humides en général et les marais en particulier constituent des territoires originaux en ce que s'y trouvent étroitement imbriqués, le sol et l'eau qui partout ailleurs occupent chacun un territoire spécifique.

Très tôt, dès le moyen-âge, il est apparu nécessaire d'organiser le regroupement des propriétaires en vue de permettre la réalisation de travaux d'intérêt collectif. Au lendemain de la Révolution, la consécration de la propriété individuelle et de sa toute puissance par le Code civil accentua la nécessité de prévoir des exceptions au principe de la souveraineté des droits de chacun sur les biens lui appartenant. Ce n'est pas un hasard si c'est à la même époque que fleurissent les lois instituant les associations syndicales forcées en vue tant de pourvoir au curage des cours d'eau qu'à l'assèchement des marais (1807). L'œuvre entreprise par le sous-préfet Le TERME en vue d'assainir le marais de Marennes constitue la traduction locale du phénomène. Par ordonnance en date du 29 septembre 1824 est confié aux propriétaires réunis en syndicats, le soin de « gérer leurs affaires ».

La matière est régie par une loi du 21 juin 1865 complétée par un règlement d'administration public de 1894 lui-même remplacé par un décret du 18 décembre 1927.

En réalité, trois variétés d'associations syndicales doivent être distinguées. Selon leur mode de constitution, les associations sont libres, autorisées ou forcées. Les premières sont dues à l'initiative de leurs membres qui ne peuvent rien exiger des propriétaires dissidents ; les deuxièmes, mises en place à la demande d'une majorité qualifiée, s'imposent à tous une fois agréées par l'autorité administrative, les troisièmes sont créées d'office par le préfet indépendamment de toute manifestation de volonté des propriétaires. Compte tenu de leur origine, les associations libres réalisent des opérations à caractère privé tandis que les associations autorisées et forcées revêtent la qualité d'établissement public et sont placées sous la tutelle du préfet.

Les statistiques font état de 13900 associations libres, 6500 associations autorisées et 7200 associations forcées mais aussi de 4500 groupements en l'état d'hibernation. Même s'ils ont subi quelques modifications au fil du temps, les textes d'origine ont survécu jusqu'à aujourd'hui et continuent de régir les associations actuellement existantes. Malgré cette étonnante stabilité, l'avenir est incertain ainsi qu'en atteste l'actualité législative.

D'une part, la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance « toutes dispositions destinées à concourir à l'actualisation, à la clarification et à la simplification des modalités de création, de fonctionnement et de dissolution, ainsi que des règles budgétaires, comptables et financières applicables aux associations syndicales de propriétaires » ce qui signifie que désormais il n'est plus besoin de consulter le Parlement pour entreprendre une réforme. Chaque

ministre dispose du pouvoir d'intervenir directement sur le contenu des textes. D'autre part, quelques articles du projet en faveur du développement des territoires ruraux, appelé à être débattu au cours de l'automne, sont consacrés aux associations syndicales de propriétaires.

Les raisons de la soudaine arrivée sur le devant de la scène d'une institution qui pendant de multiples années a vécu dans l'ombre sont multiples. L'infinie variété des objectifs susceptibles d'être poursuivis et le dysfonctionnement d'un nombre important d'association ne sont pas étrangers au phénomène. Plus fondamentalement, les interrogations sont induites par le changement intervenu au cours des dernières décennies dans les missions assignées à la collectivité des propriétaires installés dans un secteur défavorisé.

Pendant très longtemps, l'unique préoccupation a consisté à lutter contre les méfaits engendrés par l'excès d'eau (dessèchement des marais ; assainissement des terres humides et insalubres). Une fois l'eau domestiquée, il est apparu utile d'en favoriser une utilisation optimum (irrigation ; drainage) au profit de l'activité économique quasi exclusive que représentait l'agriculture. Ce n'est que depuis peu, une trentaine d'années, qu'ont été dégagées de nouvelles priorités. Sous ordre préférentiel, il convient d'évoquer, d'une part, l'apparition puis la montée en puissance des fonctions environnementales des zones humides et, d'autre part, le développement des loisirs auxquels elles peuvent servir de support.

Voilà qui explique que les associations syndicales sont aujourd'hui tiraillées entre tradition et modernité et qu'il leur sera sans doute difficile de demeurer totalement hermétiques aux revendications de tous ceux qui portent intérêt au devenir des marais.

I – LA TRADITION

Il faut se garder d'oublier que si les zones humides sont dans l'état que nous connaissons aujourd'hui, elles le doivent non pas à l'action de la nature toute puissante mais à celle des hommes et plus particulièrement à celle des propriétaires réunis en syndicats.

Il n'est que de sillonner le marais pour comprendre que le hasard n'est en rien responsable ni des voies d'eau qui quadrillent le sol ni des chemins qui assurent la desserte des parcelles.

La fonction première des associations syndicales a consisté à implanter puis à entretenir les ouvrages conçus pour permettre l'écoulement de l'eau. Les canaux et les fossés, mais aussi les installations qu'ils supportent (vannes, écluses, prises d'eau, ponts...) et plus généralement tout aménagement utile ou indispensable (digues, levées, voies d'accès...) sont l'œuvre des syndicats auxquels il incombe d'en assurer le renouvellement, la rénovation et le bon fonctionnement.

Juridiquement, la division des rôles entre les propriétaires privés et les groupements au sein desquels ils sont réunis a conduit à un enchevêtrement des propriétés, générateur d'incertitudes. Un partage clair et précis doit être opéré entre les biens qui appartiennent personnellement à une personne déterminée et ceux qui composent le patrimoine de l'association ou ont rejoint celui d'une collectivité territoriale (commune ; département). La situation se complique encore dans la

mesure où, au nom de l'intérêt général, chaque propriété individuelle est grevée de servitudes diverses telles que celles relatives au passage des engins, à la réception des produits de curage ou à l'interdiction de procéder à la réalisation de certains travaux (édification de ponts, plantation d'arbres...).

En pratique, la difficulté consiste à financer les opérations nécessaires au bon entretien des ouvrages communs. Les effets conjugués de l'évolution des techniques et des dégâts provoqués tant par la prolifération d'espèces animales (ragondins, écrevisses à pattes rouges) ou végétales (jussie) nuisibles que par la fréquentation humaine (engins agricoles, 4X4) engendrent des dépenses sans cesse plus importantes auxquelles les seules cotisations syndicales perçues autoritairement auprès de chaque propriétaire ne permettent plus de faire face. La solution consiste alors à faire appel à des partenaires financiers (union européenne ; Etat français ; collectivités locales ; ...) qui ne manquent pas d'exiger que soit justifiée la bonne utilisation des fonds débloqués, voire sont tentés de devenir des donneur d'ordre.

Parmi les missions classiques de l'association syndicale figure la gestion des niveaux d'eau. Tant que l'unique activité a été l'élevage, il a été aisé de trouver un consensus apte à satisfaire tout un chacun. La situation s'est compliquée lorsqu'au sein même de la profession agricole des divergences sont apparues entre les adeptes du pâturage et ceux du labourage. Les besoins en eau (périodes ; quantité ; qualité) des uns et des autres ne sont pas identiques. Les revendications exprimées par les chasseurs, les pêcheurs et parfois les conchyliculteurs sont venues ajouter à la cacophonie.

Certes, il peut paraître contestable que les seuls propriétaires détiennent le monopole de la gestion de l'eau mais ainsi est évité le risque de blocage que ne manquerait pas de faire naître une répartition multipartite des prérogatives. La présence au sein de la collectivité des propriétaires de bailleurs et d'exploitants, d'éleveurs et d'irriguants, de chasseurs et de non chasseurs permet de contourner l'écueil que constituerait la totale hégémonie d'une catégorie au détriment des autres.

Une chose est de disposer du pouvoir de décision ; autre chose est de passer à l'acte. Sur le terrain, le rôle de l'éclusier et du garde marais est primordial.

Le contrôle s'exerce à la fois sur les ouvrages et sur les personnes. Il est indispensable de déceler aussi tôt que possible toute détérioration des installations ou obstruction des canaux ou fossés de nature à entraver le cheminement normal de l'eau afin que puissent être immédiatement entrepris les travaux aptes à remédier à l'anomalie constatée. Il est tout aussi nécessaire de surveiller le comportement des acteurs du marais. Envers ceux qui sans aucune intention malveillante adoptent une attitude critiquable (utilisation d'un véhicule lourd sur une chaussée instable ; divagation d'un chien au milieu d'un troupeau ; ouverture inconsidérée des barrières), il convient de faire preuve de pédagogie et de fournir une information appropriée afin que cesse et ne se reproduise plus le trouble. Ceux qui commettent sciemment des infractions doivent être persuadés qu'ils s'exposent à des sanctions. Encore faut-il, dans un souci d'efficacité, délimiter avec précision les domaines dans lesquels le garde-marais est titulaire d'un véritable pouvoir de police.

Le moyen de connaître les prérogatives exactes de l'association et de ses représentants consiste à consulter les statuts. Ce sont eux qui déterminent la règle du jeu. En cas de discordance entre ce qu'ils prévoient et les comportements adoptés sur le terrain, la prudence commande de procéder à une remise en ordre afin de

couper court à toute éventuelle contestation relative à la régularité de telle ou telle intervention.

En contrepartie des pouvoirs dont elles sont dotées, les associations syndicales sont responsables de leur action tant envers leurs membres qu'à l'égard des tiers. Il en résulte que tout agissement fautif de nature à causer un dommage est susceptible d'entraîner le versement d'une indemnité au profit de la victime du préjudice.

Aux missions traditionnelles des associations convient-il d'ajouter des tâches nouvelles ?

II – LA MODERNITE

Il serait suicidaire pour les associations syndicales d'ignorer l'évolution enregistrée au cours des dernières années, à savoir la montée en puissance tant des préoccupations environnementales que des activités de tourisme et de loisirs. Il serait tout aussi suicidaire de revendiquer une omniscience impossible à assumer.

Le sûr est que l'image véhiculée par les marais a été totalement bouleversée à mesure que les zones humides ont cessé d'être des endroits pestiférés qu'il fallait soit fuir soit vider de leur eau pour devenir des secteurs remarquables, riches d'une faune et d'une flore incomparables. Le revirement ainsi opéré explique qu'à la méfiance et au mépris ont succédé la curiosité et l'attrait.

Quelle doit être la position des associations syndicales face à une telle mutation ?

La politique de l'autruche est à déconseiller ainsi qu'en atteste le projet de loi en faveur du développement des territoires ruraux puisqu'il est envisagé de rayer de la liste des missions imparties aux associations à la fois le dessèchement des marais et l'assainissement des terres humides et insalubres et d'y substituer « la préservation, la restauration et la gestion des zones humides ».

Il faut être persuadé que ce qui était vrai hier ne le sera plus demain. Ce n'est pas pour autant que le bouleversement sera total. Là où l'objectif est de réduire l'eau à la portion congrue ou de favoriser un usage du sol impropre à la conservation du biotope, l'association syndicale sera incompétente. En clair, finies les opérations massives de drainage et /ou d'irrigation entreprises à l'initiative ou avec la bénédiction d'une association syndicale. En revanche, dans la mesure où il s'agit de défendre les acquis, il sera plus que jamais primordial de veiller au bon état et à la fonctionnalité des équipements ... ainsi que le font les associations depuis toujours là où le marais a résisté aux atteintes du temps.

A l'image de n'importe quel instrument (SAFER) au service d'une politique, les associations syndicales peuvent être mobilisées au grè des besoins. Techniquement compétentes, elles feront en sorte que soit privilégiée la préservation des zones humides plutôt que leur dessèchement.

Contraintes de faire du neuf avec du vieux, les associations syndicales doivent-elles s'impliquer davantage dans la vie du marais ?

A mesure que se multiplient les zonages destinés à assurer la préservation de l'environnement et des ressources naturelles (réserves ; sites classés ; plan de prévention des risques ; réseau natura 2000...), il serait peu judicieux que les associations syndicales demeurent étrangères à la détermination de la délimitation

des secteurs promis à devoir obéir à une réglementation particulière. A cette occasion, il faut éviter de se tromper de combat. L'association n'est pas un syndicat chargé de défendre les intérêts catégoriels de ses membres, en l'occurrence les propriétaires de biens ruraux, mais un établissement public au service de l'intérêt collectif. Cela dit, le peu de considération dans laquelle sont tenues les associations est pour le moins surprenant. Comment mieux connaître l'existant et en garantir la pérennité qu'en s'appuyant sur la structure qui détient le pouvoir de créer ou supprimer les équipements que bon lui semble et de gérer le tout au quotidien ? De ce point de vue, les modalités de mise en place du réseau « natura 2000 » sont édifiantes. Le plus souvent ce n'est que par la bande, sous forme de bruits de couloirs, que les associations syndicales ont été avisées de l'existence de projets aux contours flous ou déformés. Dès lors qu'il s'agit d'assurer la conservation des espaces naturels qui abritent une faune et une flore remarquables, au nombre desquels figurent à l'évidence les zones marécageuses, au moyen de contrats conclus entre l'Etat et les occupants des secteurs considérés, il n'aurait pas été inutile, en amont, d'associer les intéressés à la définition des droits et des obligations de chacun.

Le juriste sait que le succès du contrat dépend pour l'essentiel de la qualité des négociations qui ont précédé sa signature. Quoi qu'il en soit, le moment venu – et celui-ci est proche - les pouvoirs publics vont devoir se mettre en quête de la collaboration non seulement de chaque propriétaire privé mais également de celle de l'association syndicale à laquelle appartiennent les installations communes. Il n'est pas garanti que ceux qui nous gouvernent aient envisagé la présence des associations syndicales parmi leurs interlocuteurs privilégiés. A ces dernières d'être vigilantes et de se rappeler au bon souvenir de l'administration.

Plus généralement, les multiples convoitises suscitées par le marais conduisent à s'interroger sur les moyens à employer afin de faire face aux sollicitations.

Une première attitude consisterait à opposer un refus systématique à toute requête orientée vers un but autre que l'exercice de l'activité agricole. Un tel repliement sur soi ne manquerait pas d'entraîner une vive réaction de tous ceux qui estiment – à tort ou à raison – que « la nature » doit être ouverte au public.

Une autre solution revient à tenter de canaliser la demande afin d'éviter l'occupation anarchique du milieu. Il n'y a nulle raison pour que les « consommateurs » de marais aient librement accès au « produit » qu'ils convoitent. Depuis longtemps déjà, le droit de pêche sur les canaux appartenant aux associations syndicales est concédé par l'intermédiaire de conventions à des associations spécialisées ou à des particuliers. Rien n'interdit d'envisager le recours à un support juridique identique – le contrat - en direction de tous ceux qui, à un titre ou à un autre, sont candidats à la jouissance ou à l'usage des biens soumis à l'autorité de l'association syndicale. Les chasseurs qui empruntent les chemins syndicaux et prélèvent de l'eau pour alimenter leurs mares de tonnes ; mais aussi les randonneurs à pied, à cheval ou en voiture sont des partenaires potentiels. Il en est de même des collectivités locales (communes ; communautés de communes) qui souhaitent valoriser leur image et attirer des touristes grâce à la présence de marais sur leur territoire.

Le contrat est l'outil idéal chaque fois que s'établissent des relations entre deux ou plusieurs partenaires. Le moyen que chacun connaisse avec précision ses droits et ses obligations et ainsi que soit évitée toute mauvaise surprise consiste à consigner par écrit les engagements des uns et des autres. Une fois le consentement des intéressés obtenu, le contenu de leur accord acquiert force de loi entre eux ce qui, en

cas d'incident ou d'accident de parcours, autorise la victime d'agissements non conformes à ceux annoncés à demander en justice des comptes à son interlocuteur. Reste à savoir si les associations syndicales sont prêtes à explorer une telle piste qui requiert à la fois du temps et des compétences dont elles ne disposent pas toujours.

CONCLUSION

Indéniablement, les associations syndicales sont à la croisée des chemins.

A leur crédit doit être portée l'œuvre accomplie jusqu'à ce jour. Avec plus ou moins de bonheur et des résultats parfois mitigés leur action a permis au marais de survivre tout au long des périodes où il n'intéressait personne en dehors de quelques passionnés viscéralement attachés à la poésie qui en émane. Dans ces conditions, pourquoi renoncer à une institution qui a fait ses preuves et qui dispose d'un incontestable savoir faire et qu'il conviendrait en toute hypothèse de remplacer par une autre structure qui risquerait de présenter le double inconvénient de réunir des personnes éloignées de la réalité du terrain et donc peu aptes à réagir promptement en cas de survenance d'évènements exceptionnels et des représentants d'intérêts catégoriels peu enclins à entendre les revendications émises par les autres groupes que celui dont ils sont issus ?

A leur débit, peut être inscrit un relatif immobilisme qui, s'il devait perdurer, pourrait être synonyme d'asphyxie. L'association syndicale ne doit pas être une tour d'ivoire dans laquelle seraient retranchés quelques nostalgiques d'un passé révolu. L'écueil est aisément contournable si sont organisés des partenariats par voie contractuelle avec tous ceux qui, portent considération à l'avenir du marais. L'association syndicale sera d'autant plus un instrument privilégié de concertation que parmi les propriétaires de parcelles figurent des collectivités publiques, des chasseurs, des pêcheurs, des associations de protection de la nature qui ainsi auront leur mot à dire pour peu qu'une place leur soit octroyée au sein du bureau syndical.

Du comportement à venir des associations syndicales dépend leur survie. La disposition de la future loi en faveur du développement des territoires ruraux selon laquelle lorsqu'une « collectivité territoriale prend l'engagement d'entreprendre des travaux », le préfet peut sur demande de cette collectivité prononcer par arrêt motivé la dissolution de l'association syndicale s'il estime que le maintien de cette dernière serait susceptible de gêner l'exécution ou l'entretien desdits travaux » est hautement révélatrice de l'état d'esprit actuel.

Il ne faut pas s'y tromper, les associations syndicales seront des auxiliaires de la politique d'aménagement ou ne seront plus.