

La gestion du Domaine d'Abbadia : un original partenariat public-privé à but non lucratif ⁽¹⁾

Le Droit, pour le plus grand nombre, est vécu comme une contrainte. On ne lui imagine jamais le beau rôle : **celui de facilitateur**, mettant à la disposition de l'homme des outils efficaces lui offrant la possibilité de préserver son cadre de vie. Pourtant, la chose est certaine, « *Prenez, un shaker, un doigt de droit public, deux de droit privé, un établissement public administratif, une association loi de 1901, sans oublier deux collectivités territoriales dynamiques, beaucoup d'envie de vivre agréablement ensemble* » et le tour est joué. C'est ce « cocktail » qui a permis de signer, le 21 septembre 2011, une convention de gestion sur le Domaine d'Addadia, mettant ainsi en place **un efficace partenariat public-privé à but non lucratif**.

Le droit public en jouant un rôle protecteur a permis la mise en place de barrières invisibles autour de zones à protéger : les « **espaces naturels sensibles** ». Une fois ces périmètres sécurisés, il convenait ensuite d'en assurer un développement harmonieux en ne succombant pas au chant des sirènes : celui de la logique implacable du profit et de l'économie de marché. Pour ne pas tomber de Charybde en Scylla, trois personnes de droit public, **le Conservatoire du littoral, le département des Pyrénées Atlantiques et la ville d'Hendaye**, ont confié à une association locale de droit privé à but non lucratif, **le C.P.I.E littoral basque**, l'ardente obligation de « *mettre en œuvre le programme d'animation et de valorisation du Domaine d'Abbadia* ».

Le législateur, il est vrai le plus souvent aiguillonné par « *l'homo-écologicus* » qui sommeille en nous, a su mettre en œuvre la nécessaire protection de territoires convoités par des opérateurs économiques en quête de profit spéculatif, en utilisant trois leviers complémentaires: **la création** d' « *espaces naturels sensibles* », **l'institution** d' une fiscalité départementale efficace, **la création** dès 1975, du « *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* » un établissement public dédié à la protection de notre environnement maritime et lacustre.

La définition des E.N.S, ne s'est pas faite de manière spontanée, c'est finalement la jurisprudence, qui affinera la définition de ces derniers « *dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable, actuellement ou potentiellement, soit en raison de la pression urbaine ou du développement des activités économiques ou de loisirs, soit en raison d'un intérêt particulier eu égard à la qualité du site ou aux caractéristiques des espèces végétales ou animales qui s'y trouvent* ». Le site de l'Assemblée des départements de France, fournit quelques statistiques rendant compte de la volonté des élus de mettre en place ces espaces. : « *200 000 hectares de nature protégés, 4000 sites protégés, 300 000 kilomètres de sentiers inscrits aux Plans départementaux d'itinéraires, de promenades et de randonnée. La politique E.N.S. des conseils départementaux est parfaitement complémentaire des autres outils que sont les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux, Natura 2000 ou encore les réserves naturelles. Elle constitue un maillon déterminant des trames vertes et bleues*». Aujourd'hui, 99 départements conduisent une

¹) cette synthèse a été présentée lors de l'assemblée générale du CPIE le 24 mars 2018.

« *politique E.N.S.* ». Dans notre département, cette volonté affichée, de mettre en place des zones protégées, s'est traduite dans les faits. Pour la période 2014 -2017, le département a décliné cette politique sous l'angle de : **la préservation des sites naturels** (acquisition, aménagement, gestion), **l'amélioration des connaissances patrimoniales, la préservation des corridors écologiques, la sensibilisation du public à l'égard de l'environnement.**

Pour financer cette politique de développement des E.N.S. le législateur, après quelques hésitations, a institué la TA E.N.S. qui est appliquée, aux permis de construire et aux déclarations préalables de travaux. Elle comporte deux parts : l'une au profit de la commune ou de l'intercommunalité, l'autre au profit du département. Pour ce qui nous concerne, cette dernière, peut-être utilisée notamment : « *à l'acquisition, de terrains, ainsi qu'à l'aménagement et à l'entretien de tout espace naturel, boisé ou non, appartenant au département* ». Selon l'Assemblée des départements de France, elle « *est instituée par délibération de l'assemblée départementale et exclusivement affectée à cette politique [des E.N.S.] en complément du budget général. Elle est assise sur les permis de construire. Le conseil départemental peut verser des subventions à des tiers (communes, intercommunalités, Conservatoire du littoral) pour leur permettre d'acquérir des espaces répondant aux objectifs de la politique E.N.S. Il peut aussi accorder des **subventions à des partenaires publics et privés** dans le cadre de partenariats pour la gestion des sites. L'utilisation du produit de cette taxe est encadrée par la loi. Elle permet de réaliser des dépenses d'investissement (acquisitions de terrains, aménagements légers...) et de fonctionnement (gestion des terrains, subventions à des tiers...). Les dépenses d'animation, de communication, de sensibilisation et d'éducation au patrimoine naturel appliquées à ces sites entrent dans les dépenses possibles* ».

Tous ces efforts seraient restés improductifs, sans la création d'un outil dédié : le Conservatoire du littoral et des sites lacustres. Imaginé par Egard Pisani, c'est un établissement public administratif de l'Etat (EPA). «*Dès sa création, le Conservatoire assurait la protection de 160 000 hectares sur plus de 700 sites, représentant environ 1 500 km de rivages maritimes, soit 13 % du linéaire côtier. A terme son objectif est d'acquérir un tiers du littoral français afin qu'il ne soit pas construit. Il peut acquérir des terrains situés sur le littoral mais aussi sur le domaine public maritime depuis 2002, les zones humides des départements côtiers depuis 2005, les estuaires, le domaine public fluvial et les lacs depuis 2009*».

Pour remplir sa mission l'institution s'est **fixée** un quadruple objectif : **Préserver : les milieux naturels** et les paysages remarquables et menacés, **Assurer l'équilibre des littoraux et la prise en compte du changement climatique** par une gestion raisonnée avec ses partenaires locaux, **Permettre l'accès et l'accueil du public** dans le respect des sites pour une sensibilisation à la préservation de l'environnement, **Favoriser le développement durable** pour toutes les activités présentes sur les sites (agriculture, gestion du patrimoine...).

La gouvernance du Conservatoire est totalement au service des collectivités territoriales Elle repose sur deux instances : **Un Conseil d'administration** composé d'élus nationaux et de représentants de ministères ; des **Conseils de rivages** qui sont composés, quant à eux, de membres des assemblées régionales et départementales. Enfin, d'un **conseil scientifique**, qui pour sa part, n'a qu'un rôle consultatif il : « *émet des avis et fait des propositions sur les sujets stratégiques comme sur les questions plus concrètes relatives, par exemple, à la gestion des sites* ». C'est ce conseil qui en 2013, à la demande du CPIE littoral basque, a rendu un avis sur « *l'utilisation de produits phytosanitaires dans la lutte contre les plantes invasives* » sur le Domaine d'Abbadia .

Des règles de gestion de l'EPA prévoient expressément la délégation de gestion. En effet, l'article L.322-9 du Code de l'environnement dispose : « *Les immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peuvent être gérés par les collectivités locales ou leurs groupements, ou les établissements publics ou les fondations et associations spécialisées agréées qui en assurent les charges et perçoivent les produits correspondants* ». **C'est cette possibilité de déléguer la gestion du domaine public qui a permis la mise en œuvre du partenariat public-privé à but non lucratif qui nous concerne.**

Cette organisation décentralisée permet une gestion optimisée de la structure. Les effectifs de l'EPA (de l'ordre de 180 agents), sont constitués de fonctionnaires détachés ou contractuels qui sont répartis sur une vingtaine de sites en France métropolitaine et en Outre-mer. En plus des services centraux localisés en Charente, (secrétariat général, action foncière, gestion patrimoniale...), 10 délégations de rivages, sont présentes sur le terrain. Pour ce qui nous concerne, la Délégation de rivages Aquitaine, est active sur l'ensemble du linéaire côtier des trois départements, Gironde, Landes, Pyrénées Atlantiques, ce qui inclut donc : l'estuaire et îles de la Gironde, les dunes et étangs de Gironde, le bassin d'Arcachon, les dunes et étangs landais, le sud des Landes et les rives de l'Adour et **la Côte Basque**. Sur Cette dernière, cinq sites, la Baie de Cenitz, les lacs Marion, et Mouriscot, **la Corniche Basque et bien sûr le domaine d'Abbadia sont la propriété du Conservatoire du littoral.**

Un budget de 54,7 millions en 2016, c'est le dernier chiffre publié par le Conservatoire, donne une idée de la petite taille de l'enveloppe budgétaire de l'EPA. Selon diverses sources, ce dernier signerait 250 à 300 actes d'acquisition chaque année et acquerrait de nouveaux terrains à un rythme moyen annuel de 2500 à 3500 hectares. Pour l'année 2015, le budget s'élevait à 59 millions, il se répartissait ainsi : 37 millions d'euros de ressources provenaient du droit annuel de francisation des navires (DAFN) ; les autres ressources (22 millions d'euros en 2013), ont comme origine l'Union européenne, des agences de l'eau, des Régions, des Départements, de l'Etat et du mécénat. **C'est grâce à ce budget, qu'en 1979, il y a maintenant près de 40 ans... que le Conservatoire a pu devenir propriétaire de 45 hectares du domaine d'Abbadia.**

Le partenariat public-privé est étroitement lié au développement du Domaine d'Abbadia. C'est un maire d'Hendaye (de 1871 à 1875), « *Antoine Thomson d'Abbadie*, qui assura le rayonnement d'un domaine qui porte aujourd'hui son nom. Parallèlement à sa vie d'homme de science, il travailla au rayonnement de la langue et de la culture basque. Cet engouement pour l'« *Euskal kultura* », ne fut pas sans conséquence sur son patrimoine personnel. Face à l'océan, entre Hendaye et Saint Jean-de-Luz, il assembla, à partir de 1834, une vaste propriété de 415 hectares : dont 45 ha à Bordaberry (en face d'Haizabia), puis 18 ha à Aguerria (1849), et 37 ha à Aragorry (1852) là où se situe l'actuel château.

Le domaine d'Abbadia est depuis sa création, un E.N.S avant l'heure. Le site de la ville d'Hendaye présente ainsi le domaine : C'est un lieu de promenade privilégié, un site naturel protégé offrant de superbes paysages, un site géologique de grande qualité, une végétation

diversifiée, une opportunité d'observations ornithologiques variées, enfin un verger conservatoire, véritable banque pour le futur. Le site, cette ZNIEFF, est aussi répertorié à l'inventaire national du patrimoine national. Sur son site, le Conservatoire du littoral, pour sa part, insiste sur les aspects, géologie, faune, flore, qui ont permis, le classement, sans difficulté du domaine parmi les E.N.S. du département. **Cette classification fut effective dès le 21 décembre 1972.**

La Convention de gestion du domaine terrestre du « Domaine d'Abbadia » constitue un montage, original, entre 4 personnes morales ayant des statuts juridiques différents. La Convention qui fut signée le 21 septembre 2011, peut être résumée dans le tableau suivant :

Nom de la personne	Droit applicable	Statut juridique	Rôle dans la Convention
Le Conservatoire du littoral	Public	Etablissement public administratif (EPA)	propriétaire
La Ville d'Hendaye	Public	Collectivité territoriale	Gestionnaire mandataire
Le conseil départemental des Pyrénées Atlantiques	Public	Collectivité territoriale	Gestionnaire associé
Le C.P.I.E littoral basque	Privé	Association loi 1901	Gestionnaire chargé de l'animation et de la valorisation

Trois partenaires accompagnent le Conservatoire dans ce montage :

- **La Ville d'Hendaye**, Dès le 19 août 1981, elle signait une première convention avec le Conservatoire du littoral et assurait la gestion du Domaine. Par ailleurs, le préambule de la Convention du 21 septembre 2011, indique que la ville, depuis le 1er janvier 2011, bénéficie d'une délégation de service public, s'agissant cette fois de la gestion du Château d'Abbadia. Par un communiqué de presse du 22 mars 2000, il est fait état de la signature d'une nouvelle convention : un plan de préservation est signé entre la ville et le Conservatoire. Par ailleurs, En décembre 2016, associée aux communes de Ciboure, Guéthary, Saint-Jean de Luz et Urrugne, la ville coéditait une plaquette intitulée ; « *La Côte en mouvement, une stratégie pour l'avenir* » dans laquelle elle confirmait son engagement, pour la défense de la corniche basque et du Domaine d'Abbadia . Dans ce même document elle fournissait, la méthodologie de l'étude conduite pour définir « *comment gérer durablement notre littoral et profiter de ses atouts* ».
- Le conseil départemental des Pyrénées Atlantiques a toujours été très impliqué dans la protection de ses E.N.S. et donc dans la protection de sa biodiversité. Pour certains auteurs, ce territoire qui est extrêmement riche et diversifié, constituerait l'un des 5 ou 6 "points chauds" de la biodiversité européenne, avec les Carpates, les Cévennes et les Alpes Maritimes. Dès le milieu des années 80, le

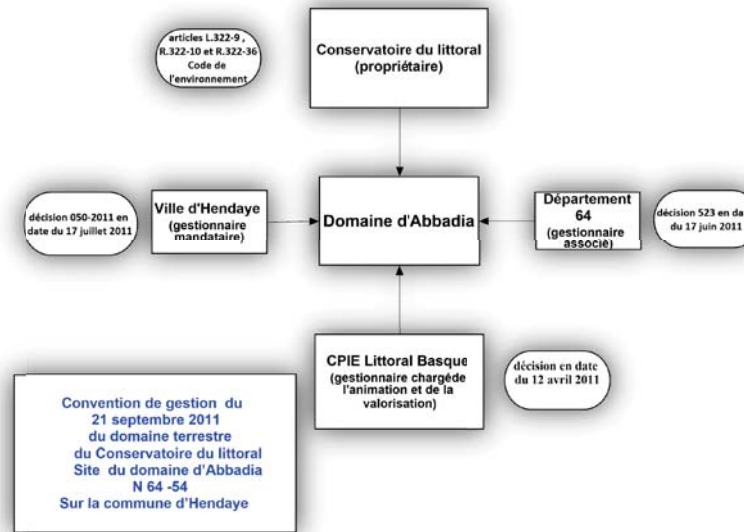
conseil général, fournissait les informations suivantes : **1970** : 36 communes côtières sont classées en périmètre sensible, 11 zones de préemption sont délimitées (750 ha) ; **1994** : Extension de la TDENS à l'ensemble du territoire départemental ; **1996** : Etude typologique des E.N.S. grâce à une enquête auprès des maires ; **2005** : le budget de la TDENS, est évalué à 1,3 million d'euros, (36% pour les acquisitions, 46% pour les aménagements, 7% pour les études, 32% pour les aménagements). Par ailleurs, le même document fait état d'un programme d'action pour 5 ans de **9 millions d'euros**. Aujourd'hui, le site du conseil départemental indique clairement qu'il faut : acquérir, gérer et mettre en valeur les E.N.S.:

- Le 28 octobre 1986 était adressé au sous-préfet de l'arrondissement de Bayonne, une déclaration concernant l'association « **Abadiako Adixideak- Les Amis d'Abbadia** » dont le siège était situé à Hendaye à la maison Larretxeta. L'objet social, défini par l'article 2 des statuts, en était le suivant : « *Mettre en place des initiatives d'initiation à l'environnement, à la découverte et à la protection du patrimoine naturel et du patrimoine bâti du Domaine d'Abbadia, à Hendaye* » En 2006, il fut complété par la phrase suivante : « *Pour atteindre ses objectifs, l'association se donne le droit de postuler à l'obtention du label national C.P.I.E et de tout autre label susceptible de valoriser son action au service de l'éducation de des citoyens et du développement durable du littoral basque* ». L'association obtiendra ce label en 2008 ; c'est aussi à cette date qu'elle prendra comme nom d'usage : « C.P.I.E littoral Basque ». En 2014, suite à des difficultés relationnelles avec « le Château.. », l'association décidera de changer de nom, elle se nommera « **Littoral Basque – Atalaia Euskal Itsabazterra** ». Son objet social en sera substantiellement modifié, en mettant notamment l'accent sur l'Education populaire.

Si l'on voulait résumer plus de 30 ans d'activité, en suivant l'évolution de son objet social, on pourrait écrire que le C.P.I.E littoral basque est une association d'éducation populaire qui a su mettre en place des initiatives d'intervention à l'environnement et au développement durable principalement en ce qui concerne le Domaine d'Abbadia. Parallèlement, elle a su sensibiliser le grand public (visites du Domaine, colloques, stages, causeries..), le public scolaire (visites, classes transplantées..) sans pour autant oublier la dimension artistique (en permettant aux créateurs de fréquenter la maison Nekatoenea) et scientifique (en développant, par exemple, une dynamique commission géologie).

Lorsque l'on se réfère au chiffre de l'année 2016, s'agissant de la fréquentation du public, on constate que plus de 251.700 visiteurs se sont intéressés au Domaine d'Abbadia ; qu'Asporotsttupi, pour sa première année de fonctionnement a accueilli plus de 12.500 personnes qui ont pu visiter 4 expositions temporaires et profiter du fonds permanent de la maison ; que sur le Domaine, la faune et la flore n'ont pas été perturbées outre mesure par des indélélicats, grâce à la police de l'environnement qui est intervenue plus de 1.100 fois. Dans le même temps sur le terrain, les équipes techniques tout en poursuivant la lutte contre les espèces invasives (Cortaderia, Renouée du Japon, Buddleia, Baccharis et .. les ragondins) ont entretenu, les sentiers, les haies basses, le verger, et les clôtures. Pour valoriser le site, 7 Stages de 2 jours pour jeunes publics (100 enfants concernés) se sont déroulés en alternance avec des formations pour adultes parmi lesquelles figurait une formation générale à la géologie (22 personnes). Par ailleurs, 242 personnes ont participé à 25 sorties nature tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du domaine. Le budget de l'association s'élevait à 300.000 euros en 2016 (y compris la rémunération des 8 salariés).

Le Schéma ci-après, synthétise le montage juridique ayant permis la signature de la convention du 21 septembre 2011 :



Dans le texte de la convention deux outils ont été prévus par les partenaires, pour parvenir à une bonne efficacité tant économique que juridique du montage : **un plan de gestion du site** et un **comité de suivi des actions entreprises**.

Le plan de gestion du site, comme le rappelle l'avis du 21 juin 2011 du conseil de rivages sud ouest Atlantique, a été confiée à la commune d'Hendaye dès 1981, le département s'y étant associé, ensuite, en 2000. C'est dans ce contexte que le Domaine a bénéficié d'un premier plan de gestion (1999-2008) qui a été évalué et étendu à la Corniche en 2009. C'est donc dans la continuité, qu'un nouveau plan de gestion a été adopté en 2008, cette fois, pour la période 2009-2014. Il définit 6 axes d'action majeurs :

- **Protéger** le milieu marin,
- **Gérer** les milieux ouverts,
- **Pérenniser** et restaurer les boisements,
- **Restaurer** les cours d'eau et les points d'eau,
- **Organiser une gestion globale** et cohérente du site,

- **Organiser l'accueil du public.**

Au quotidien, ce plan est le fruit d'une étroite collaboration entre les 4 partenaires.

- **Une mise en œuvre collégiale.** En la matière, le département et le C.P.I.E, s'agissant de la gestion stricto sensu, ont une responsabilité limitée. C'est la ville qui a travers le « *comité de gestion* » assure le pilotage de la gestion du Domaine,
- **Un indispensable consensus de gestion.** Plus particulièrement en matière de travaux à réaliser sur le site.

Le Comité de gestion se tient à la Mairie d'Hendaye, Au cours de ces réunions, c'est le CPIE qui est force de proposition, il lui appartient :

- D'établir le bilan de la gestion et de la fréquentation de l'année écoulée,
- D'établir le bilan financier de la gestion de l'animation,
- De s'assurer de la cohérence des actions engagées par les différents partenaires,
- De proposer toutes mesures propres à améliorer la gestion du site et son aménagement,
- De valider le programme annuel des actions et aménagements à réaliser,
- De valider le programme des animations et expositions à proposer au public.

Ces deux outils sont un parfait résumé de l'action écologique conduite depuis le siècle dernier. Au départ, la volonté des élus de terrain de préserver leurs paysages, leurs cadres de vie. A l'arrivée, des amoureux de la corniche basque s'adonnant aux plaisirs de la pêche à pied face aux deux jumeaux, à l'observation des Guillemot de troil.

Entre les très feutrés salons des ministères parisiens, jusqu'à la baie de Loya, c'est une incroyable saga écologique, une chaîne harmonieuse où chaque petit maillon a joué un rôle essentiel. De la prise de conscience à la fin des années 50, à la signature de la convention en 2011, c'est une cinquantaine d'années de lutte qui s'est écoulée. A aucun moment « l'argent roi » n'a occupé le devant de la scène. Ce **contrat de partenariat public-privé à but non lucratif** est un modèle de facilitation du développement durable. La liste de ceux qui sont intervenus dans son processus de gestation est longue : des élus locaux, des ministres, un établissement public administratif, des fonctionnaires, des agents municipaux mais aussi des militants associatifs, parmi eux... les adhérents du CPIE qui ont toujours cru au sens de leur action.

Un jour, dit la légende,

*il y eut un immense incendie de forêt. Tous les animaux terrifiés, atterrés, observaient impuissants le désastre. Seul le petit colibri s'activait, allant chercher quelques gouttes avec son bec pour les jeter sur le feu. Après un moment, l'hypolaïs polyglotte, agacé par cette agitation dérisoire, lui dit : « Colibri ! Tu n'es pas fou ? Ce n'est pas avec ces gouttes d'eau que tu vas éteindre le feu ! »
Et le colibri lui répondit :*

« Je le sais, mais je fais ma part. »