

Les Conflits d'usages dans les espaces ruraux

Une analyse économique*

Armelle CARON[•] et André TORRE[©]

In Sciences de la Société, Oct. 2002, 57, 95-113.

Introduction

Exode rural, diminution de l'emploi agricole, étalement urbain, essor du temps libre..., les grandes mutations sociales et culturelles des trente dernières années ont contribué à modifier et multiplier les fonctions du rural (Kaiser 1990 ; Hervieu et Viard 2001). Aujourd'hui, ces espaces qui entretiennent une relation ambiguë à l'urbain (Schmitt et Perrier Cornet 1998) servent de support à quatre types de fonctions principales, que l'on peut qualifier d'économique (production, tourisme), résidentielle (habitat plus ou moins permanent), écologique (conservation du patrimoine naturel, protection contre les inondations,...) et culturelle (conservation du « patrimoine rural » qu'il soit matériel - bâti - ou non). Ces fonctionnalités multiples, qui induisent des modalités d'usage parfois concurrentes, sont régulièrement sources de tensions et de conflits entre les usagers des espaces ruraux : résidents permanents, occasionnels, agriculteurs de souche ou néo-ruraux. C'est dans cette perspective que s'inscrit notre réflexion, qui porte sur l'analyse des tensions et conflits dans les espaces ruraux et sur leurs modalités de résolution¹.

Par tension nous désignons le sentiment ressenti par des usagers de l'espace quand se produisent des événements extérieurs qui viennent les affecter de manière négative, que ces derniers soient produits par des tiers (agents humains), ou par des causes non humaines (par exemple une coulée de boue due à un épisode de pluviosité). Une tension se transforme en conflit (latent ou ouvert) quand apparaissent des divergences de points de vue ou d'intérêts entre agents utilisateurs des groupes d'usagers différents de l'espace. Ces conflits peuvent s'exprimer sous la forme d'oppositions entre voisins par exemple, ou bien rester à l'état latent. Leur expression peut donner lieu à des débats, des luttes, mais également déboucher sur des accords, des arrangements qui revêtent des formes multiples...

Dans cet article, nous nous intéressons aux modalités de résolution des conflits, exprimés, déclarés ou demeurés latents, en combinant deux types d'approches, respectivement en termes de proximité et de droits d'usages et de propriété. Après avoir proposé une typologie distinguant deux grands types de sources de conflits, nous examinons les modalités de résolution traditionnellement présentées dans la littérature (I). Cette tentative de catégorisation nourrit notre réflexion sur la proximité organisée, appréhendée comme vecteur ou mode d'incitation à l'émergence de solutions de nature coopérative (II). Dans cette

* Une version antérieure de ce texte a fait l'objet de remarques de la part de Michel Blanc et de Thierry Kirat. Nous les remercions, sans pour autant que leurs soient imputables les erreurs ou insuffisances qui subsisteraient.

[•] e-mail : Armelle.caron@wanadoo.fr

[©] UMR SADAPT, INA PG, 16 rue Claude Bernard, 75231 PARIS Cedex 05

Tel. 33.(0)6.09.10.04.13., Fax. 33.(0)1.44.08.16.57., e-mail. andre.torre@wanadoo.fr; torre@inapg.inra.fr

¹ Toutes les catégories d'espace rural (périurbain, zones de grandes cultures, rural profond, ...) n'étant pas soumises aux mêmes types de pressions, il existe une variabilité géographique très grande tant dans l'objet, la forme (sources de conflits et acteurs impliqués très différents) que dans l'intensité des situations conflictuelles. On pourra sur ce point se reporter à l'étude réalisée par Caron A. et Rialland C pour le Groupe de prospective espaces naturels et ruraux et société urbanisée (Caron A. et Rialland C. 2001) .

perspective, le recours (au tribunal administratif ou judiciaire) peut être perçu comme la sanction de l'échec de la solution de proximité négociée (III).

I. Les deux grandes sources de conflits et leurs modalités de résolution

Si un recensement exhaustif des conflits d'usage qui prennent naissance dans les espaces ruraux (que l'on désigne à travers ce terme des biens ressortissant du domaine public ou privé²) reste à faire, un dépouillement de la littérature montre qu'il est possible de les ordonner sur la base d'une typologie générale, fondée sur des considérations relatives aux principales sources de conflits, ainsi qu'à partir de leur localisation dans l'espace, leur variabilité dans le temps, leur degré d'institutionnalisation et le type d'acteurs impliqués (Caron et Rialland 2001). Nous privilégierons ici une catégorisation articulant sources de conflit et concepts mobilisés par les économistes pour aborder la question des modalités d'une allocation « efficace » des « biens naturels ». Deux grandes catégories de conflits dans l'espace rural peuvent alors être distinguées. La première regroupe les conflits qui trouvent leur origine dans les « externalités négatives » de l'activité agricole ou des autres activités de production à l'origine de nuisances localisées dans l'espace rural : pollution des eaux par les nitrates et les pesticides, nuisances olfactives liées aux épandages de lisiers, inondations dues à l'arasement des haies... Le second type de conflits trouve plus explicitement sa source dans la concurrence entre des usages incompatibles de l'espace rural (appréhendé comme un continuum de biens supports privés ou publics). Il existe ainsi par exemple une contradiction évidente entre la fonction de résidence dont un espace sert de support et l'aménagement qui consiste à envisager sa traversée par une infrastructure de transport du type autoroute ou voie TGV.

I.1. Externalités et droits d'usage concurrents

Une partie conséquente de la littérature relative aux conflits dans l'espace rural a trait aux nuisances liées à certaines activités agricoles intensives. Des travaux ont notamment été consacrés à l'important contentieux juridique et aux conflits induits par les pollutions liées à la multiplication des élevages industriels (Le Louarn 1998, Bodiguel 1998). D'autres recherches privilégient l'examen de situations de tensions liées au mouvement de périurbanisation, qui contribue à des transformations sociales majeures avec l'arrivée de « néoruraux » soucieux de protéger leur cadre de vie, qu'il s'agisse des tensions engendrées par les nuisances olfactives résultant des épandages réalisés par les agriculteurs sur les champs mitoyens des résidences des nouveaux ruraux dans le Sarladais (Nicourt et al. 2000), ou des tensions provoquées par un projet d'implantation ou d'agrandissement d'élevages industriels sur le territoire d'une commune périurbaine de l'aire urbaine de Nantes (Rialland 2000)³.

Le concept d'externalité, fondateur pour l'économie de l'environnement, peut être mobilisé pour décrire ces divers co-produits négatifs (pollutions) mais également positifs (aménités paysagères, conservation de certains écosystèmes et du patrimoine culturel, ...) de l'activité agricole. La plupart des économistes s'accorde sur une définition de l'externalité dans les termes d'une interaction directe (*i.e.* non médiatisée par le marché) entre les fonctions de production et/ou d'utilité des agents économiques : l'agent à l'origine de l'effet externe ne tient pas compte des coûts ou des avantages que son activité induit pour les tiers. La présence d'un effet externe conduisant à s'éloigner d'une situation optimale en matière d'allocation des ressources, on parle alors de défaillance de marché. On notera que la

² On se reportera sur ce point à la contribution de Belthali et al. dans le présent ouvrage.

³ Le littoral et les zones humides, les espaces naturels sensibles, apparaissent également comme des espaces où la compétition entre usages et fonctions incompatibles et entre groupes socioprofessionnels s'avive. Ces catégories d'espaces font également l'objet de recherches (Caron et Rialland 2001).

proximité géographique entre les acteurs locaux joue un rôle important dans l'apparition d'effets externes, puisqu'elle apparaît comme une condition de la transmission du produit-joint (ou co-produit) considéré.

Différentes catégories d'effets externes sont distinguées, notamment les externalités « publiques » et « privées », différenciées en fonction de l'existence ou de l'absence des caractéristiques de rivalité et d'exclusivité de la nuisance (ou de l'avantage) causée (procuré) au tiers (Baumol et Oates 1988). La pollution atmosphérique (ou olfactive) constitue ainsi un exemple d'externalité publique (ou indivisible), dans la mesure où l'intensité de la nuisance ne varie pas en fonction du nombre d'agents concernés. En revanche, un dépôt d'ordures sur la propriété (foncière) d'un agent - qui peut être le fait de randonneurs peu scrupuleux - est une externalité privée ou divisible, puisque le désagrément est causé uniquement au propriétaire du terrain considéré. Ces éléments de catégorisation sont intéressants, les interactions considérées influant certainement de manière non négligeable sur l'intensité des conflits engendrés et, partant, sur les coûts et les modalités de leur résolution.

Face à cette approche héritée de Pigou et qui consiste à mettre l'accent sur la relation technique à l'origine de l'interdépendance, Knight, le premier, a montré qu'une explication satisfaisante des phénomènes d'effets externes pouvait être trouvée dans les caractéristiques du bien support⁴ et, surtout, dans le mode d'appropriation de ce dernier (Knight 1924 ; Bator 1958). L'effet externe est alors présumé découler d'un déficit d'appropriation privée du bien support considéré détenu en commun, voire libre d'accès (Catin 1985), une idée que l'on retrouve dans les présupposés de la célèbre thèse de Hardin (1968), « la tragédie des communs ». Le déficit d'exclusivité de l'accès au bien support - caractéristique aux yeux d'Hardin de la propriété commune - contribue à une intensification des usages individuels et à une multiplication des modes d'usages antagonistes, qui se traduisent par une dégradation à plus ou moins brève échéance du bien support.

Cette interprétation fonde une approche alternative, dite « par la propriété », que l'on oppose au paradigme pigouvien (Caron 1998). Comme la précédente, elle fait l'impasse sur l'importance des dimensions techniques dans la propagation des externalités, qui se révèlent par exemple dans le fait que le volume des externalités négatives provoquées par une émission de flux biogéochimiques dépend à la fois de l'état des sols et du type de culture mises en œuvre (plus ou moins consommatrices de nitrate par exemple) (Burel et Baudry, 1999). Toutefois, en mettant l'accent sur le régime de propriété qui régit les modalités d'accès au bien support, elle apparaît pertinente pour aborder les conflits engendrés par la multiplication de modes d'usage antagonistes des biens ruraux, qui résultent par exemple de l'essor des pratiques sportives de pleine nature ou de l'avènement de la fonction culturelle dévolue à l'espace rural et contribuent à une généralisation de l'accès du public à ce dernier. En effet, alors que certaines activités récréatives sont difficilement conciliables avec les usages productifs (voir le danger que les barrages hydroélectriques font peser sur la pratique du canyoning), la cohabitation de différentes activités de loisir de pleine nature se révèle difficile (chasse et randonnée, ou pêche et pratique de sports nautiques sur un cours d'eau, par exemple). Enfin, le plus souvent, un accès élargi du public aux espaces naturels d'intérêt écologique est incompatible avec la conservation de ces derniers.

I.2. Les modalités de solutions

La littérature consacrée aux externalités fait généralement référence à trois types de solutions à ces tensions, que l'on qualifie de Pigouvienne, Coasienne, et de marché de droit d'usage des ressources libres (Géniaux 1999). Une quatrième voie de solution, qui ne relève

⁴ On peut distinguer trois grandes catégories de biens supports naturels, qui sont des stocks : la terre (la plus évidente), l'eau (circulante ou non) et l'air.

pas directement de la théorie des effets externes, repose sur une prise en compte explicite de la dimension spatiale des problèmes.

La solution préconisée par Pigou (1920) consiste dans l'imposition du versement, par l'auteur de l'activité à l'origine du dommage, d'une taxe égale à l'intégralité du dommage subi par la victime. Dans le cas d'un effet externe positif, pensons à l'entretien des paysages ruraux par les agriculteurs, on rejoint une situation collectivement efficace grâce au versement, par les bénéficiaires de l'aménité paysagère, d'un montant égal à la satisfaction retirée de l'externalité positive. Il s'agit d'une première voie d'internalisation des effets externes, qui vise également à contraindre l'auteur d'une nuisance à tenir compte des coûts que son activité fait supporter aux tiers. Dans cette perspective, la proximité géographique de(s) la victime(s) et de(s) l'auteur(s) de la nuisance ou de l'aménité considérée apparaît uniquement comme un élément constitutif de l'externalité, à laquelle on peut toujours échapper en se re-localisant (dès lors que l'effet négatif est localisé).

Coase (1960) s'est efforcé, a contrario, de révéler l'inanité d'une intervention de la puissance publique par la voie fiscale, en montrant l'existence d'une solution spontanée des externalités par libre négociation entre les protagonistes. Une telle négociation n'est toutefois susceptible d'advenir que si deux hypothèses fortes sont vérifiées : il doit exister un système complet de droits de propriété transférables ⁵ et les coûts de transaction doivent être nuls. Comme Coase s'est attaché à le mettre en évidence – bien que cette dimension de ses développements ait été largement perdue de vue – cette seconde hypothèse est parfaitement irréaliste. Si les coûts de transaction sont élevés, des arrangements institutionnels alternatifs à l'échange marchand (intervention publique et fusion des activités dans une super-firme) apparaissent comme des modalités de solution plus performantes au problème des nuisances (Coase 1988).

Une troisième voie de solution, qui découle d'une instrumentalisation, à des fins de politique publique, de la notion de droits de propriété, consiste dans la création de marchés de droits d'usage (Demsetz 1967 ; Dales 1968a,b). Elle repose sur la création et la distribution de droits d'usage (à durée limitée) transférables sur la ressource considérée (par exemple le droit de rejeter une certaine quantité de polluant dans un lac). Il s'agit alors de mettre en œuvre les conditions institutionnelles idoines, à savoir un marché parfaitement concurrentiel, sur lequel s'échangeront ces droits à polluer à un prix déterminé par la hauteur des échanges.

Une dernière voie de solution aux conflits résultant de la difficulté à concilier les intérêts contradictoires des différentes fonctions d'un territoire réside dans la réglementation de l'occupation de l'espace (Coase 1960 ; Kirat 1999b), qui s'opère par la mise en œuvre de deux types de mesures. Le premier type de moyen consiste à constituer des zones dédiées à des activités particulières (productives, résidentielles, naturelles, récréatives, industrielles, agricoles, etc.) et à les assujettir à des réglementations contextualisées. On peut citer pour exemple les schémas directeurs, documents prévisionnels d'orientation qui fixent les orientations fondamentales de l'organisation des territoires, en principe dans un espace intercommunal, en tenant compte à la fois des besoins de l'extension urbaine, de l'exercice d'activités agricoles et de la préservation des sites et des paysages ⁶. Autre exemple, la conservation des milieux s'opère en France en grande partie par le biais de procédures de classement des espaces sensibles en diverses catégories (parcs nationaux, réserves naturelles, arrêtés de protection de biotope, forêts de protection, ...) auxquelles sont associées des

⁵ Les économistes définissent les droits de propriété en termes de droits d'usage, c'est-à-dire que le droit ne porte pas tant sur le bien que sur les modalités d'usage d'un tel actif. Il peut recouvrir un usage qui induit un effet négatif pour des tiers : par exemple le droit d'émettre des fumées polluantes.

⁶ Les SD n'ont toutefois pas un rôle de prescription : les contraintes qui en découlent sont de compatibilité et non pas de conformité.

réglementations plus ou moins strictes de l'accès. Le second moyen est celui de la planification urbaine liée à un système de permis de construire. Le Plan d'occupation des sols, document d'urbanisme, détermine l'affectation des sols et la nature des activités pouvant y être exercées, prescrit le droit d'implantation des constructions, leur destination et leur nature, le plus souvent dans le périmètre de la commune. Dans tous les cas, on entend faire disparaître la source de conflits en neutralisant les effets polémogènes de la proximité par l'instauration de règles de nature institutionnelle.

Ainsi, à l'exception de Coase, la théorie reste assez peu disserte sur les liens entre le type d'externalités et les formes de solution des conflits. On peut pourtant s'interroger sur l'influence des caractéristiques et de l'intensité du conflit sur le mode de solution choisi. Est-il possible de relier chaque type de tension à un type de solution ? *i.e.* chaque tension trouve-t-elle une modalité de résolution privilégiée, où le mode de résolution choisi a-t-il plutôt à voir avec d'autres facteurs (influence des pouvoirs publics, facteurs de résolution...) ? Les conflits présentent-ils des caractéristiques différentes selon les catégories d'espaces ? Il semble, en première instance, que deux grandes modalités de solution peuvent être isolées quand on traite du cas des conflits dans les espaces ruraux.

II. La proximité organisée comme solution de nature coopérative

S'il est un domaine où l'analyse spatiale semble s'imposer c'est bien celui des tensions et des conflits de voisinage, entre autres dans les espaces ruraux. Pourtant, l'essentiel de la littérature économique consacrée à ce sujet est traité en termes d'approche des droits de propriété ou d'économie de l'environnement, en dehors de toute référence ou réflexion un peu élaborée sur le contexte spatial au sein duquel se déroulent ces opérations. Les travaux consacrés à l'intégration des problématiques spatiales dans la prise en compte des espaces naturels et ruraux restent, de manière paradoxale, rares (Jackman 1975), et souvent cantonnés à la dimension environnementale et au cadre régional (Nijkamp et al. 1992, Hardy et Lloyd 1994, Gibbs et al. 1996, Zuindeau 1997, Theys 1999). Plus singulières encore sont les recherches qui tentent de marier les dimensions droits de propriété et paysagère (Facchini, 1994), ou encore qui s'intéressent aux formes de coordination locales autres que le marché (Gaussier et Planque, 1999).

Cette situation peut s'expliquer par une méfiance ancienne de l'analyse économique à l'égard de la dimension spatiale, ainsi que par l'absence, jusqu'aux années 90, d'outils réellement performants pour le traitement des questions de géographie dans le cadre standard. La focalisation sur la Région se comprend également à partir du moment où il s'est longtemps agi du principal point d'entrée de l'économie régionale et spatiale, l'intérêt pour le local ressortant d'une approche plus récente, initiée par les recherches en termes de districts puis de milieux. Toutefois, le manque ainsi constaté conduit à s'interroger sur la disponibilité d'outils pouvant servir, dans la trousse des économistes du local ou des spécialistes de l'aménagement du territoire, à une prise en compte de la question des conflits de voisinage et de l'attribution des droits de propriété, en particulier dans le cadre des espaces naturels et ruraux.

L'approche en termes de proximité peut constituer une réponse partielle à cette demande, en particulier en ce qui concerne les dimensions de coordination locale et de prise en charge institutionnelle évoquées plus haut en réponse aux conflits locaux de voisinage. Ce courant d'analyse s'intéresse en effet en priorité aux questions de coordination au niveau local, en mettant l'accent sur l'importance des facteurs organisationnels et institutionnels dans l'activation possible d'une proximité géographique qui n'est pas nécessairement porteuse d'interactions positives (Gilly et Torre 2000).

II.1. Les externalités de proximité

Le concept de proximité renvoie à l'hypothèse de base d'une séparation, économique ou géographique, entre agents (individuels ou collectifs), et donc à leur éloignement plus ou moins fort. Il s'inscrit dans une conception de la réalité économique et socio-culturelle essentiellement relationnelle, le lien social rapprochant (et/ou éloignant) les agents détenteurs de ressources différentes dans la résolution d'un problème économique, et se décline selon deux composantes majeures.

- la *proximité organisationnelle* repose sur deux types de logiques, que l'on peut qualifier respectivement de similitude ou d'appartenance : selon la logique d'appartenance, sont proches en termes organisationnels les acteurs qui appartiennent au même espace de rapports (firme, réseau...), *i.e.* entre lesquels se nouent des interactions, de différentes natures ; selon la logique de similitude, sont proches en termes organisationnels les acteurs qui se ressemblent, *i.e.* qui possèdent le même espace de référence et partagent les mêmes savoirs, si bien que la dimension institutionnelle est alors importante. Dans le premier cas, c'est de l'effectivité des coordinations que dépend l'appartenance à un même ensemble, dans le second la proximité est liée à une relation de " ressemblance " des représentations et des modes de fonctionnement.

- la *proximité géographique* constitue le pendant de la précédente du point de vue des relations entre agents : alors que la proximité organisationnelle traite de la séparation économique et des liens en termes d'organisation de la production, la proximité géographique traite de la séparation dans l'espace et des liens en termes de distance. Renvoyant largement à la localisation des entreprises, elle intègre la dimension sociale des mécanismes économiques, où ce que l'on appelle parfois la distance fonctionnelle. En d'autres termes, la référence aux contraintes naturelles et physiques, clairement inscrite dans sa définition, n'épuise pas son contenu, qui comprend également des aspects de construit social tels que les infrastructures de transport, qui modifient les temps d'accès, ou encore les moyens financiers permettant l'utilisation de certaines technologies de communication

C'est à l'articulation de ces deux composantes que s'intéressent les analyses en termes de proximité, qui peuvent être mobilisées avec avantage dans le cadre de recherches consacrées aux questions d'espaces agricoles ou ruraux (Torre, 2000), et en particulier aux analyses de voisinage, ainsi qu'en témoignent certains travaux récents (Kirat 1999b, Lahaye 2001, Papy et Torre 2001). Simplement, ces situations nécessitent un certain nombre d'adaptations ou d'extensions de la matrice initiale, qui peut maintenant se voir étendue à des situations plus complexes, en particulier dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire impliquant des dimensions juridiques, géographiques et agronomiques. Deux modifications sont particulièrement patentes.

La première repose sur la constatation que la proximité géographique entre acteurs locaux, généralement considérée comme une donnée, peut revêtir des formes différentes selon les situations rencontrées :

- elle peut être *subie*, par exemple dans le cas d'agriculteurs propriétaires séculaires de parcelles ou d'exploitations, ou encore quand il s'agit d'usagers de l'espace qui voient s'installer une activité source de nuisances dans leur immédiat voisinage ;
- elle peut être *recherchée*, de manière permanente par exemple dans le cas d'acquéreurs de terrains ou de nouveaux arrivants au sein d'une communauté locale, ou de manière temporaire, par exemple dans le cas de la fréquentation touristique, qui concerne les visiteurs d'un site, d'une Région, d'un paysage, d'un parc d'attraction...

On retrouve ici, dans les deux cas évoqués, certaines des remarques de Coase (1960) concernant la non équivalence des droits de propriété dont disposent les agents et la nécessité de tenir compte de l'antériorité de la présence de certains acteurs locaux sur un espace donné.

La seconde modification concerne *l'inégalité face à l'espace*, qui peut se faire jour et jouer un rôle important dans ce type de situation. Elle intéresse directement la localisation des usagers de l'espace et leur rapport aux contraintes en termes de proximité géographique. Certains cas, dans lesquels ce que l'on peut qualifier de micro-localisation est indifférente, ont déjà été analysés et ne posent pas de problème, comme dans la situation d'installation d'une nouvelle entreprise et d'un possible conflit au sujet du foncier. Il en va différemment dans d'autres situations, pour lesquelles l'emplacement même des parties prenantes au conflit est essentielle, en particulier au regard des particularités physiques de l'espace support. C'est ainsi le cas au sein d'un bassin versant, dans lequel la micro localisation se révèle essentielle dans le traitement des rejets ou de la gestion des flux érosifs, les acteurs situés en haut du bassin bénéficiant d'une situation beaucoup plus confortable que ceux situés en amont qui reçoivent les rejets ou doivent gérer des volumes importants d'eau en cas d'inondation par exemple. C'est également le cas, pour rester dans les relations de hiérarchie issues du rapport à l'espace, quand des propriétaires de parcelles appartenant à des zones desséchées ou inondées d'un marais entrent en négociation, les premiers se trouvant dans une situation bien plus favorable en raison de l'existence de la zone tampon créée par leurs voisins (voir l'explication éclairante donnée par Billaud (1986) sur ce sujet). On peut encore faire référence à la situation inégalitaire d'acteurs locaux face à des émissions de produits toxiques, en fonction de leur localisation, sous ou contre le vent. D'une manière différente, on retrouve l'importance de la localisation en cas de contrainte physique forte dans le cas d'une rivière, où l'accès à la ressource en eau impose des contraintes de voisinage souvent inégalitaires aux différents usagers. Dans l'ensemble de ces cas, il n'existe pas de stricte équivalence des droits de propriété et toute tentative de coopération ou de concertation doit prendre en compte ce phénomène inégalitaire (et parfois hiérarchique) fondamental ; asymétrie entre usages et usagers dont Dales avait souligné certains enjeux (1968).

Au total, ce sont souvent les inconvénients de la proximité géographique qui sont mis en avant, au contraire des avantages vantés dans de nombreux travaux de nature apologétique. Le rôle joué par la proximité organisationnelle s'en trouve modifié. Elle peut, en effet, également constituer une solution à la question des externalités négatives de proximité en favorisant la recherche d'une issue de nature coopérative (mise en œuvre d'arrangements locaux ou d'actions collectives concertées) ou d'une solution de nature institutionnelle (impulsion donnée par des pouvoirs publics incitant à la solution coopérative ou action d'acteurs locaux se saisissant de l'outil pensé par la puissance publique pour s'organiser ou se coordonner).

II.2. Arrangements locaux et actions collectives concertées

La situation la plus simple est celle qui naît du conflit entre deux voisins et de sa résolution à l'amiable, une situation dans laquelle les inconvénients de la proximité géographique se voient compensés par la mise en place de « petits arrangements entre acteurs » (Beuret, 1999), qui visent parfois à prévenir des conflits et toujours à tenter de rendre compatible les exigences des différents utilisateurs de l'espace. Un cas intéressant est celui dans lequel deux agriculteurs, dont les exploitations sont mitoyennes, s'accordent pour gérer ensemble des espaces interstitiels ou des émissions d'effluents qui peuvent constituer des externalités négatives localisées, voire l'écoulement de l'eau le long d'une ravine ou sur un bassin versant. On trouve d'autres exemples dans la coopération entre professionnels poursuivant des objectifs de production différents, tels les accords trouvés entre des agriculteurs et des oléiculteurs ou mytiliculteurs autour d'une gestion de l'espace fondée sur

la recherche de solutions communes, ou encore dans la résolution de conflits résultant de la cohabitation entre agriculteurs et nouveaux résidents à propos des odeurs liées à l'épandage réalisé dans les champs voisins des habitations (Nicourt et al 2000). Les relations de bon voisinage, la sociabilité locale jouant le rôle de cadre de négociation, les institutions (le rôle déterminant du Maire dans le cas précédent), peuvent s'avérer capable de gérer ces situations conflictuelles à travers l'élaboration de modes de savoir vivre ou de normes locales d'essence coutumière.

Les arrangements qui en découlent peuvent être purement informels, résulter des pratiques quotidiennes et se traduire par une répétition des engagements, qui introduit une dose croissante de confiance dans la relation de coopération ainsi poursuivie. Il peut encore s'agir d'une relation formalisée par un contrat, qui n'implique pas obligatoirement des transferts financiers mais repose sur un partage écrit des droits et des devoirs.

Ce genre de coordination de bon voisinage reste encore important dans le monde rural, la perception du voisinage par les exploitants agricoles se limitant par exemple aux parcelles contiguës, alors que le reste du voisinage reste « anonyme » (voir les exemples donnés par Cartier 1999). Néanmoins, non seulement il ne va pas de soi, souvent entravé par l'inégalité face à l'espace évoquée ci-dessus, certains agents pouvant se trouver incités à jouer un jeu opportuniste plutôt que poursuivre l'intérêt collectif en raison de leur situation avantageuse, mais encore il repose souvent sur l'établissement de bonnes relations antérieures. Le cas des bassins versants est caractéristique. C'est alors la voie judiciaire qui s'ouvre.

Une situation plus complexe se fait jour quand il y a action collective organisée, c'est à dire mise en place d'un collectif dans l'objectif de résolution ou de prévention d'un conflit autour d'usages différents de l'espace. C'est ainsi le cas dans des espaces où la contrainte anthropique forte situe d'emblée les problématiques dans le domaine de la négociation collective car la dimension spatiale impose aux acteurs locaux une certaine unité de fonctionnement, qu'il s'agisse d'un bassin versant, d'une zone humide, d'une zone d'intérêt écologique... (Perrier 2000). La contiguïté se voyant remplacée par une proximité géographique, plus faible, qui implique une occupation plus ou moins complète dudit espace, on considère qu'il est avantageux de raisonner ensemble sa gestion et de trouver des solutions aux conflits potentiels ou déjà en cours à partir d'une concertation des différentes parties.

Il peut s'agir, entre usagers qui s'accordent sur des modalités d'action ou sur la mise en commun de certains espaces, de coordination non formalisée assurée par l'adhésion à des règles non écrites, d'origine culturelle ou fondées sur la répétition des engagements et l'établissement d'une réputation au sein d'un réseau local souffrant peu des conduites opportunistes. C'est le cas des échanges à l'amiable de parcelles réalisés dans le cadre de remembrements, qui reposent sur l'engagement réciproque des partenaires et sur leur connaissance mutuelle antérieure, donnant l'assurance de pouvoir s'engager dans la transaction en limitant les risques d'opportunisme. Ces échanges reposent généralement sur une autorité reconnue (par exemple le Maire du village), garante des bonnes conduites, d'une certaine équité dans la transaction, mais également d'une utilisation plus rationnelle de l'espace, qui concerne l'ensemble des personnes présentes sur le territoire de la commune. L'action collective peut encore reposer sur des accords plus formels, fondés sur des contrats ou sur des formes institutionnelles déjà existantes. Dans le cas de relations contractuelles, c'est l'adhésion à des règles explicites communes, acceptées par tous les membres du groupe, qui scelle l'accord. Le contrat, réducteur d'incertitude, constitue alors le garant du respect de l'accord et de la possibilité de poursuites légales en situation de conflit. Dans le cas d'utilisation de formes institutionnelles, ce sont les statuts mêmes des formes de coopération qui constituent la garantie d'un accord auquel adhèrent les différentes parties, ainsi que des sanctions prévues en cas de non respect, comme le montre l'exemple, dans le domaine

agricole, des Coopératives d'utilisation en commun de matériels ou de terrains d'épandage (CUMA).

Ici encore, les limites à ce type de coordination sont nombreuses, ne serait-ce que parce que le raisonnement des acteurs locaux se fait plus souvent en termes d'appartenance à des groupes d'intérêts (agriculteurs, acteurs d'amont ou d'aval, propriétaires, locataires, chasseurs, touristes...) que de distance (voir encore Cartier 1999). La proximité organisationnelle vient s'imposer à la proximité géographique, même subie, et implique des modalités d'organisation qui i) font la part belle aux coordinations à distance et ii) jouent un rôle de frein aux arrangements purement locaux au profit de l'instauration de règles. L'importance des groupes professionnels se révèle déterminante, car elle conditionne l'accès à des informations ou des prestations techniques, mais encore davantage à une confiance réciproque, qui permet la mise en place de certains arrangements se situant souvent à un niveau plus large que le micro-local.

II.3. Acteurs locaux se saisissant de l'outil pensé par la puissance publique pour s'organiser ou se coordonner

On peut se pencher, pour commencer, sur les coordinations d'agriculteurs autour de cahiers des charges, quand ces derniers résultent de règles édictées par les pouvoirs publics en matière d'environnement, de protection des espaces ou des paysages. Les efforts de coordinations locales autour des inondations boueuses dans le Pays de Caux, qui ont pris une forme alarmante des dernières années, révèlent comment agriculteurs et autres usagers de l'espace s'emparent des structures institutionnelles mises à leur disposition pour tenter de dépasser leurs divergences et apporter une réponse commune à un problème générateur de fortes tensions, celui du ruissellement érosif. Les difficultés de coordination entre agriculteurs pour la maîtrise des eaux de ruissellement, liées notamment à l'agencement spatial des territoires d'exploitation et au cloisonnement des réseaux professionnels locaux, traduisent une faible concordance des deux types de proximité, géographique et organisationnelle. Il en résulte que sur les bassins versants (caractérisés par la contiguïté des territoires d'exploitation et une inégalité forte face à l'espace) la maîtrise des flux d'eau trans exploitation nécessite une coordination assurée par une partie extérieure aux agriculteurs concernés, capable de dépasser leurs intérêts personnels et les fédérer autour d'actions collectives. C'est le but des organisations mises en place dans le cas des contrats ruraux et des syndicats de bassin versant, qui impliquent agriculteurs et autres usagers de l'espace autour d'opérations impulsées par les Agences de l'eau et des structures locales telles que la Préfecture, des communautés de communes ou des districts. Dépassement des conflits, recherche de solutions communes, mise en place d'opérations concertées ou de type coopératif, tels sont les objectifs poursuivis au niveau de la gestion de la ressource en eau (Muselet 2001). C'est à ce prix que la proximité géographique subie, porteuse d'un certain nombre de nuisances, en particulier concernant le ruissellement érosif, peut susciter (ou non) une proximité organisationnelle qui implique des relations de partenariat ou de complémentarité entre les acteurs locaux. La question de zonages de nature institutionnelle reste toutefois fortement présente et nécessite un espace de référence dépassant le cadre de la municipalité, tant les frontières physiques des bassins versants peuvent interférer avec les limites administratives.

Un autre exemple, moins convaincant, peut être trouvé dans les mesures agri-environnementales, qui visent à mettre en correspondance des pratiques agricoles avec des qualités de l'environnement naturel, au moyen d'un dispositif institutionnel de négociation-coordination entre agents de diverses natures. L'idée, présente dans les directives de l'Union européenne et dans des programmes impulsés au niveau national, est que toute prestation environnementale excédant le niveau de base des bonnes pratiques agricoles et le respect de la législation en matière de protection de l'environnement, devrait être rémunérée ou faire

l'objet d'incitations visant à accroître l'intérêt pour les actions qui contribuent à la compatibilité entre production agricole et préservation des ressources naturelles. Les acteurs locaux sont alors incités à s'emparer de ce type de mesures et à leur donner un contenu local au sein des zones définies par les pouvoirs publics. Le travail de négociation s'avère néanmoins souvent difficile, faute d'une conception partagée du problème environnemental à traiter entre différents usagers de la nature et d'un travail social de traduction des enjeux et des rôles de ces derniers dans le déroulement de l'opération (Alphandéry et al. 1998). La nécessité d'actions préalables de ce type, souvent menées par des agents techniques, illustre bien la difficulté de convergence des anticipations des acteurs, porteurs de vécus différents et insérés dans des réseaux poursuivant des objectifs divergents. Par ailleurs, des conflits naissent sur les frontières des zones ainsi repérées, qu'il s'agisse d'exploitants se trouvant en dehors de la zone et ne pouvant donc bénéficier des mesures, ou d'exploitations dont les limites viennent intersecter celles de la zone d'action retenue.

C'est probablement dans cet esprit qu'il faut traiter la montée des services environnementaux (Allaire et Blanc 2001), qui tendent à se développer et à s'associer à l'apparition de nombreux autres services collectifs, gérés au niveau local par les individus, les communautés, ou des associations diverses (Guigou 2001). S'ils peuvent jouer un rôle de prévention ou de résolution des conflits, on ne peut exclure que les services environnementaux contribuent également à la création de tensions lors de leur mise en œuvre. Dans le cas de la prévention des conflits, ils sont utilisés pour protéger un espace de la dégradation ou pour canaliser les flux d'usagers en favorisant la dissociation spatiale des usages et des utilisateurs. Dans celui de la réparation, ils s'inscrivent dans une logique de compensation de dommages (par exemple suite à la dégradation du bien) ou d'atténuation durable du droit de propriété, qui peut se manifester sous la forme d'une rémunération d'un service préalablement non marchand ou de l'augmentation de la rémunération de la prestation livrée par la partie que l'on estime lésée par l'évolution des usages. Il peut également s'agir de la création *ex nihilo* d'un nouveau service. Enfin, l'organisation commune du service peut favoriser la convergence des modes d'utilisation d'un bien collectif, entre usagers et propriétaires par exemple. Dans ce cas, la régulation locale revêt une grande importance, les collectivités devant non seulement mettre en vigueur des dispositifs publics mais également jouer un rôle d'intercession et de traduction des attentes des usagers et des propriétaires de certains biens. C'est plus généralement le cas dans toute intervention prenant les formes d'une action publique locale autour des questions environnementales, les pouvoirs publics devant veiller au respect conjoint d'une incitation au développement d'initiatives décentralisée, si possible innovantes, d'une politique d'innovations industrielles et institutionnelles, et d'un recentrage des interventions sur les risques majeurs de développement non durable (Theys 1999).

III. Le recours aux tribunaux comme sanction de l'échec de la solution coopérative

Toute négociation, fut-elle entre deux voisins bien disposés, fait référence à des bases légales, chacune des parties se trouvant en mesure de revendiquer, en tant que ressources pour l'action, des droits contre les prétentions ou les actes de l'autre. Dans ce contexte, le recours aux tribunaux (que l'on se retourne devant les juridictions administratives ou judiciaires) apparaît à la fois comme une étape plus tardive et plus formelle dans les tentatives de résolution des conflits et comme la sanction de l'échec des solutions négociées ⁷. La radicalisation de certains conflits, dont le risque augmente à mesure de la médiatisation du

⁷ On verra plus bas qu'il peut être parfois également utilisé de manière plus stratégique.

conflit, de sa généralisation et de son développement dans le temps (Charlier 1999), conduit parfois à des situations d'opposition-affrontement où la plage d'accord possible se réduit considérablement. Pour sortir de telles situations de blocage la voie juridique apparaît comme l'ultime recours.

L'exemple de la Bretagne est à cet égard parlant, comme le montrent les analyses du contentieux juridique réalisées dans cette Région sensible (Le Louarn 1998). Les 1800 kilomètres de littoral, soumis à l'application de la loi littorale, sont très convoités et la Région, dont l'activité dépend fortement des secteurs agricole et agroalimentaire, connaît une densité d'élevages industriels (qui ressortissent de la loi sur les installations classées) parmi les plus importantes d'Europe. Une analyse statistique et formelle des recueils du tribunal administratif de Rennes révèle que la voie du recours à l'arbitrage du juge administratif dans les cas de contentieux lié à l'urbanisme et à l'environnement s'avère, le plus souvent, un « pis aller ». Ces recours apparaissent en effet comme le symptôme de l'échec des procédures de négociations sociales instituées par le législateur, procédures que l'on peut interpréter comme des tentatives de construction d'une proximité organisationnelle, qu'il s'agisse des études d'impacts ⁸ auxquels sont soumis la plupart des travaux d'aménagement privés ou publics - notamment dans le cas d'établissements relevant des installations classées - ou des procédures d'enquêtes publiques ⁹. Dans le cas des nuisances des élevages industriels, dans des zones marquées par le phénomène de périurbanisation, l'arbitrage du juge (administratif ou judiciaire) représente la solution de dernier ressort pour des acteurs, individuels ou organisés en collectifs, qui désespèrent de faire valoir leur droit présumé à un environnement résidentiel de qualité (Rialland 2001). Toutefois, le contentieux lié à ces types de nuisances ne se limite pas aux conflits de voisinage mais est également généré parfois par des associations de défense de l'environnement, dont l'intervention se traduit par une généralisation des revendications tant en termes d'objet que d'espace de contestation. Au delà du soutien de revendications individuelles de voisinage, stigmatisées comme relevant du « syndrome Nimby ¹⁰ », il s'agit d'une modalité de protection de l'environnement appréhendé en tant qu'intérêt collectif transcendant les intérêts individuels. Ainsi, les revendications de l'association de protection de la nature Eau et Rivières de Bretagne sont, dans certains cas, étendues à l'ensemble des décisions publiques arrêtées pour un territoire donné (Léost 1998).

De tels recours à la voie juridique consistent, face à l'échec des modalités de concertation et de coopération, à sommer le juge saisi d'organiser la gestion d'espaces convoités par des usagers aux intérêts concurrents. Mais la définition de l'intérêt collectif, seul à même de servir de norme légitime, fait alors problème, notamment en raison de la difficulté à articuler et à hiérarchiser impératifs de développement économique et de protection de l'environnement (Declercq 1998, Romi 1998). Les solutions à ce dilemme proposées par l'analyse économique du Droit érigent ce dernier comme mode privilégié d'organisation du règlement pacifié des conflits d'intérêts, offrant un cadre conceptuel fécond et renouvelé pour appréhender la pluralité des solutions judiciaires aux conflits d'usages dans l'espace rural. Elles apparaissent comme un mode spécifique d'internalisation des externalités, assimilées soit à des co-produits des usages concurrents auxquels les biens

⁸ La procédure d'étude d'impact, instituée par la Loi du 10 juill. 1976 relative à la protection de l'environnement, précisée et modifiée par les décrets du 12 oct. 1977 et du 25 fév. 1993, a, entre autres missions, d'informer le public. Sa révision dans le cadre de la transposition de la directive 97/11/CE de mars 1997 doit permettre d'améliorer la participation du public au processus décisionnel.

⁹ La procédure d'enquête publique, issue de la loi n°83-630 du 12 juill. 1983 et de ses décrets d'applications, réformée par la loi n°95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement, est conçue comme un instrument de défense de l'environnement au service de la démocratie locale. Son objet est d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de toutes les informations nécessaires.

¹⁰ Not In My Back Yard

ruraux servent de support (Swanson et Kontoleon 1999) soit aux résultats « d'interférences » entre les droits de propriété des agents (Bromley 1991). Si l'on se conforme à de telles vues, le régime juridique complexe qui régit la gestion des espaces ruraux (constitué par une superposition de règles juridiques d'origine variées dans la mesure où le droit ne consacre ni le terme d'espace rural ni celui de bien rural) conditionne dans une large mesure les modalités de résolution des conflits après avoir influé sur leur apparition ! Comme le souligne Kirat (1999b), le système juridique exerce un rôle structurant sur l'espace rural, qui s'avère institutionnalisé, organisé, sous les effets des dispositifs juridiques.

III.1. Le régime de propriété des biens ruraux

Les fondements de l'analyse économique du droit reposent en partie sur une typologie de différents types de droits de propriété, qui fait la part belle aux caractéristiques du titulaire du droit et ignore largement les caractéristiques physiques des biens supports (Furubotn et Pejovich 1973). Deux attributs focalisent l'attention des auteurs : le degré d'exclusivité que le droit confère au titulaire de l'usage considéré et le degré de transférabilité du droit (c'est-à-dire la possibilité de le céder - avec une contrepartie librement négociée - à un tiers) (Demsetz 1967). Ces deux prérogatives, censées induire les incitations adéquates pour que les titulaires des droits agissent de manière à garantir une allocation efficace des ressources, sont supposées permettre l'émergence de solutions spontanées et librement négociées des conflits induits par l'incompatibilité de modalités d'usages des ressources, qui tendent à s'accroître à mesure de l'intensification de l'exploitation et de la raréfaction des biens supports (Alchian et Demsetz 1973). Seule la propriété privée (*private-property rights*) garantit la présence des deux attributs de transférabilité et d'exclusivité, atténués dans les deux autres formes archétypales de droits identifiées : la propriété publique et la propriété commune.

S'il a été montré que le classement hiérarchique - par ordre décroissant en termes d'efficacité - sur lequel repose cette typologie archétypale des types de droits de propriété repose sur de multiples confusions (Ostrom 1999), ce cadre d'analyse apparaît néanmoins relativement heuristique dans le contexte de cette étude. Cela parce que, comme le soulignent Bertrand et *al.*, (2001), les biens constitutifs de l'espace rural relèvent des catégories juridiques habituelles et, partant, sont déterminés à la fois par l'identité de leur titulaire - personne publique ou privée - et, dans les cas des personnes publiques, peuvent relever du domaine privé de ces dernières ou de leur domaine public. Par ailleurs, l'orientation législative des années 80 et 90, qui a tendu à généraliser les possibilités d'accès du public à l'espace rural, a contribué à créer de nouveaux droits d'usages des biens ruraux, qui restreignent, ou atténuent, l'exclusivité de la jouissance associée à la propriété privée du bien support. Qu'ils ressortissent du domaine privé ou public, ces droits, potentiellement créateurs d'externalités nouvelles et porteurs d'une reconnaissance de nouveaux usages de la nature, sont générateurs de tensions et de conflits au niveau local. Enfin, dans certaines situations qui touchent aux droits d'usages collectifs sur la ressource, comme c'est le cas pour les fleuves ou les bassins hydrographiques par exemple (Lahaye et Avilès Benitez 2001), l'action organisée sous forme de coopération entre les différents usagers de la ressource peut apparaître comme une solution possible, voire souhaitée par les pouvoirs publics, rejoignant les solutions négociées évoquées plus haut. Un approfondissement de l'analyse des catégories de biens (privés, publics, semi-publics...), des types de propriété de ces derniers (privée, publique, commune...) et de leurs usages (privé, public, commun...) serait ici la bienvenue, en particulier concernant des notions aussi ambiguës que le « patrimoine collectif » ou l'apparition « d'espaces dévolus à un usage étendu », tant les différentes définitions ou systèmes de référence apparaissent contradictoires ou manipulables.

Au-delà des conflits liés à la multiplicité des droits d'usage potentiellement concurrents auxquels les biens ruraux servent de support, il convient également de tenir compte de ce que,

bien souvent, les droits revendiqués par les agents sont des droits « présumés » à accomplir certaines actions ou à ne pas subir certains dommages. C'est notamment le cas dans les situations conflictuelles résultant de l'existence de nuisances olfactives. Comme le soulignent Nicourt et al. (2000), *« la question des odeurs est évacuée des textes (législatifs) précisément lorsqu'elle émerge en milieu rural avec le développement des élevages hors-sol »*, si bien que le droit considéré (ici celui de faire subir une nuisance olfactive en épandant les lisiers dans les champs mitoyens des résidences de néoruraux) relève du privilège, reflétant la capacité d'une partie à agir comme si elle disposait d'un droit réel. Ces situations, favorables à l'usager dont les actions sont sources de nuisances pour les tiers ou à l'origine de détériorations du bien support, révèlent parfois la position de pouvoir acquise par l'occupant le plus ancien du territoire. Citons le cas des installations classées pour la protection de l'environnement, soumises à une autorisation d'ouverture délivrée sous réserve du droit des tiers susceptibles, en évoquant les troubles de voisinage, d'intenter une action en responsabilité civile contre l'auteur du dommage. L'article L. 122-66 du Code de la construction limite toutefois cette possibilité de recours en conditionnant sa recevabilité au fait que l'installation de la victime soit antérieure à celle de l'établissement polluant, ce qui introduit une asymétrie de droit entre le responsable de l'activité polluante et les tiers nouvellement installés. L'occupant le plus ancien se trouve dès lors à la fois en mesure de refuser la solution coopérative et de jouer des insuffisances du juridique pour imposer ses pratiques ! Un tel rapport de force n'est pas sans évoquer, par son caractère asymétrique, les situations où la non équivalence du point de vue des droits correspond à une inégalité face à l'espace, révélatrice d'une asymétrie de fait entre les acteurs (vue plus haut). Antériorité de l'occupation et inégalité face à l'espace constituent ainsi deux facteurs d'asymétries importants, jugés toutefois de manière différente par les tribunaux.

III.2. Le rôle des tribunaux et la diversité des solutions juridiques envisageables

Le rôle des tribunaux ne consiste pas exclusivement à arbitrer entre les réclamations des parties en conflit en attribuant ou en précisant des droits (Calabresi et Melamed 1973). Le juge détermine également la règle de protection des droits qui doit prévaloir, sachant qu'existe au moins une alternative à la propriété, à savoir la règle de responsabilité, qui ne confère toutefois ni les mêmes prérogatives ni le même degré de protection aux titulaires du *property-right* en question :

- Une règle de propriété offre au titulaire du droit la possibilité d'empêcher l'usage de l'objet protégé et ouvre ainsi la voie d'une action en injonction à cesser la nuisance, injonction qui est formulée par le tribunal à l'endroit de l'auteur du préjudice. En d'autres termes, cela qui signifie que le juge ordonne que l'activité ou l'action à l'origine de la nuisance soit immédiatement stoppée. Pour qu'une telle injonction aboutisse à la suppression de la nuisance, il faut qu'existe une réversibilité parfaite, voire instantanée, du dommage (la suppression de l'activité incriminée étant supposée suffire à faire disparaître la nuisance).
- En revanche, une règle de responsabilité civile confère la possibilité d'une action en dommages et intérêts : l'auteur de la nuisance est enjoint d'indemniser sa(ses) victime(s)¹¹. La nuisance subsiste mais la victime voit son bien-être amélioré par la compensation versée en contrepartie du dommage subi.

On voit que la première solution a pour objectif de supprimer une partie des inconvénients liés à la proximité géographique subie par une action technique, alors que la seconde tient ces inconvénients pour acquis et propose une indemnisation (voire une solution de sortie si la

¹¹ On identifie également une troisième alternative, la règle d'inaliénabilité. Celle-ci proscriit toute modification et, partant, toute réallocation par arrangement privé ou juridictionnel des droits (ainsi, les êtres humains et/ou leurs organes ne sont-ils, en France, pas aliénables).

situation est jugée par trop insupportable). Ainsi, la règle qui régit les *property rights* détermine, d'une part, le degré d'interférences susceptibles de survenir entre les droits (notamment en incitant plus ou moins à la prise de précaution) et encadre, d'autre part, les modalités d'évaluation de la nuisance à l'origine des conflits, étape décisive dans le processus d'internalisation qui nous intéresse (Bromley 1991, Kirat 2000). Elle détermine également qui, entre l'auteur de l'action incriminée et sa ou ses victime(s), supportera le coût de la nuisance et de son règlement.

La théorie économique du droit, qui s'interroge sur l'efficacité respective de ces deux voies de règlement des litiges, repose sur une analyse du droit anglo-saxon, dans lequel la pluralité des solutions juridiques est particulièrement évidente. On peut toutefois s'interroger sur la pertinence d'une transposition de la solution de la responsabilité, aujourd'hui dominante aux USA, au cas français, en particulier pour la question des « troubles de voisinage » (Kirat 2000). Ainsi, l'évolution des stratégies contentieuses développées, en France, par certaines associations de protection de l'environnement offre une illustration de la variabilité des modalités de solutions envisageables, notamment dans le cas des conflits liés à la difficulté de concilier les fonctions de production, de résidence et de conservation assignées à l'espace rural. C'est le cas du contentieux lié aux élevages hors sol, qui relèvent du régime de l'autorisation administrative (loi n°76663 du 19 juillet 1976 relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement) et dont une large part est issue de recours devant les tribunaux administratifs¹². Dans le contexte des troubles de voisinage causés par une activité autorisée, seuls les tribunaux administratifs sont à même de revenir sur cette autorisation administrative, autrement dit, de délivrer une injonction à cesser le dommage¹³.

L'association Eau et Rivière de Bretagne, après avoir longtemps privilégié la concertation avec les services de l'Etat et les collectivités locales, a changé de stratégie à partir de la fin des années 90,. Dans le but de faire progresser la jurisprudence protectrice des milieux et prenant acte de la lenteur et de la lourdeur des tribunaux administratifs, elle a privilégié le recours à la justice judiciaire (c'est-à-dire les juridictions civiles et pénales, qui ont pour mission de trancher les litiges entre particuliers) (Léost 1998)¹⁴. Dans le cadre de tels procès, *« on ne se place plus sur le terrain de la nature d'utilité publique de la décision contestée ou de la bonne interprétation de la loi, pour se porter sur celui de la faute et du dommage qui implique l'absence de toute solidarité d'intérêt entre les protagonistes »* (Le Louarn 1998). Le traitement juridictionnel du litige s'opère alors sur le terrain de la responsabilité civile, une action étant intentée contre l'auteur du dommage. Dans ce contexte, le juge dispose d'un pouvoir discrétionnaire tout à fait conséquent. Il statue notamment sur la nature des dommages compensables, fixe le montant de l'indemnisation qui doit être versée aux victimes en compensation des nuisances subies¹⁵, et se prononce généralement à partir des prétentions

¹² Deux types de recours sont possibles devant le juge administratif : (1) le recours pour excès de pouvoir, qui vise à faire annuler un acte administratif illégal, et (2) le recours en responsabilité, qui permet d'engager la responsabilité d'une personne publique.

¹³ Une manière alternative d'arriver à cette fin consiste à saisir le juge pénal ou le juge des référés du tribunal de grande instance (juridiction civile) qui est susceptible d'agir directement sur l'auteur du trouble (en effet, en cas d'agissements fautifs, ces juges peuvent ordonner toute mesure utile pour faire cesser la faute de laquelle dérive le trouble à l'ordre public environnemental). Cette voie est privilégiée par l'association ERB compte tenu, notamment, des délais déraisonnables mis par le tribunal administratif de Rennes pour juger (Léost 1998). Comme le souligne Léost, aux yeux de l'association ERB, *« L'intérêt essentiel des pouvoirs du juge des référés réside dans le fait qu'il permet de dépasser une inaction des pouvoirs publics toujours prêts à négocier les modes d'exécutions des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement »* (Léost 1998).

¹⁴ *« L'objectif de l'association »* précise Léost, *« réside d'abord dans la cessation du fait générateur du dommage plus que dans la réparation de son préjudice »*. (R. Léost 1998).

¹⁵ Le juge civil est souverain dans son exercice d'évaluation. Puisqu'il s'agit d'une matière ayant trait aux faits matériels et non pas à une question de droit proprement dit, cette évaluation ne peut être révisée par la Cour de Cassation. Le principe du « pouvoir souverain d'appréciation des juges inférieurs » s'applique.

des parties opposées et non sur une évaluation extérieure aux intérêts en conflit ¹⁶. C'est la raison pour laquelle il existe une très grande dispersion des montants d'indemnisation alloués par différents tribunaux dans le cadre de jugements relatifs à des troubles de voisinage (Kirat 2000).

Ainsi, privilégier la voie juridique pour sortir du conflit renvoie le règlement de ce dernier sur les pouvoirs publics, ici représentés par la personne du juge. Ce recours aux tribunaux se substitue à la solution négociée et sanctionne l'échec de cette dernière, mais il traduit également l'impossibilité de la mise en place de relations de proximité organisationnelle, qu'il s'agisse d'interactions directes entre les acteurs du conflit ou d'une coordination par le biais d'institutions. L'inégalité face à l'espace, susceptible de se doubler d'une inégalité en termes de droits, révèle ainsi une double facette. Elle apparaît source de tensions, induites par les asymétries ainsi avérées, mais elle se montre également susceptible de donner lieu à des jugements qui, s'ils rendent justice aux droits de chacune des parties en conflit, ne sont pas nécessairement conformes à l'intérêt général (tout dépendra de la décision - souveraine - du juge civil). Ne débouchant pas nécessairement sur une solution « socialement » satisfaisante, l'arbitrage juridique peut dès lors, dans certains cas, aggraver le conflit auquel il prétend fournir une issue.

Conclusion :

L'analyse des conflits d'usages et de voisinages dans les espaces ruraux, si elle présente à l'évidence un intérêt croissant en raison de l'importance prise par ces zones pour l'ensemble des habitants du territoire national (et non plus seulement pour leurs occupants traditionnels), reste encore largement à faire. L'étude de la littérature économique révélant un intérêt encore inégal et modéré pour ces questions, c'est dans l'approfondissement des relations de proximité entre voisins et des solutions proposées par les tribunaux et par les voies de la négociation que l'on trouve de premiers éléments d'analyse de ces situations. Les conflits connaissent des localisations différentes, changent de nature en fonction des lieux, et sont particulièrement fréquents dans les aires géographiques où la pression de proximité se fait forte : zones touristiques, résidentielles, installation de gros équipements structurant. Plutôt qu'à la recherche d'une liaison systématique entre le type de conflit et le mode de résolution finalement adopté, qui semble assez aléatoire, c'est à l'étude des caractéristiques locales et à l'histoire des conflits - de leur origine à leur résolution en passant par leur déroulement - qu'il convient maintenant de s'intéresser. On peut ainsi envisager de mettre en évidence et de qualifier tant la genèse et l'explosion de tensions locales révélatrices d'inégalités spatiales auxquelles sont susceptibles de correspondre des asymétries en termes de droits, que la multiplicité des solutions utilisées, parfois de manière conjointe, pour prévenir, apaiser, résorber ou trancher ces tensions.

¹⁶ L'association ERB réclame généralement la publicité de son jugement (dans les revues professionnelles et à la porte de l'établissement condamné) au titre des réparations civiles. Ces mesures de publicité –jugée hautement pédagogique par l'association- constituent une forme de réparation du dommage moral dont l'évaluation n'est pas aisée surtout lorsqu'il s'agit d'une association de protection de l'environnement. ERB a innové en la matière en proposant d'évaluer son préjudice proportionnellement à l'étendue de la production illicite entreprise par le prévenu ou de la pollution du cours d'eau (1 F. par mètre carré de cours d'eau pollué - <http://www.assoc.wanadoo.fr/erb/>).

Bibliographie

- Alchian A.A. et Demsetz H., « The Property Right Paradigm », *The Journal of Economic History*, vol.33, n°1, 1973 : p. 16-26.
- Allaire G. et Blanc M., *Emergence et organisation de marchés locaux de services environnementaux*, INRA ESR, Toulouse, 2001.
- Alphandéry P., Deverre C. et Rémy J., « Opérations locales agri-environnementales et émergence de nouvelles formes de territorialité », in G. Allaire, B. Hubert et A. Langlet (dir.), *Nouvelles fonctions de l'agriculture et des espaces ruraux*, INRA, Paris, 1998.
- Bator F., The Anatomy of the Market Failure, *Quarterly Journal of Economic*, vol.72, n°1, 1958 : p. 351-379.
- Baumol William J. et Oates Wallace E., *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
- Belthali H., Bernard S., Vidalin J.C. et Bertrand N., « Le point de vue de juristes pour éclairer la question de la publicisation des campagnes », in *présent ouvrage*, 2001.
- Beuret J.E., « Petits arrangements entre acteurs... Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural », *Natures, Sciences et Sociétés*, vol. 7, n°1, 1999 : p. 21-30.
- Billaud J.P., « Les conflits d'aménagement du marais poitevin ou à qui appartient le pouvoir local ? », *Economie Rurale*, n°168, 1985 : p. 21-24.
- Billaud J.P., « l'Etat nécessaire ? Aménagement et corporatisme dans le marais poitevin », *Etudes Rurales*, n°101-102, 1986 : p. 73-111.
- Bodiguel M., « La pollution agricole dans les Côtes d'Armor », in B. Barraqué et J. Theys (dir.), *Les politiques d'environnement, Evaluation de la première génération : 1971-1995*, Editions Recherches, Paris, 1998 : p.331-346.
- Bromley D. W., « Property Rules, Liability Rules and Environmental Economics », *Journal of Economic Issues*, vol.12, 1978 : p.43-60.
- Bromley D. W., *Environment and Economy, Property Rights and Public Policy*, Blackwell, Cambridge, 1991.
- Calabresi G. et Melamed A. D., Property Rules, « Liability Rules and Inalienability : One View of the Cathedral », *Harvard Law Review*, vol.85, n°6, 1972 : p. 1089-1128.
- Caron A., *Une relecture coasienne du Problème du Coût Social*, Thèse pour le Doctorat en Sciences Economiques, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, 1998.
- Caron A. et Rialland C., *Recension des travaux portant sur les conflits d'usages dans l'espace rural et proposition d'éléments pour une typologie*, étude pour le Groupe de prospective espaces naturels et ruraux et société urbanisée, DATAR, 2001.
- Cartier S., *Entre recours à l'Etat et recours au marché, principes de solidarité face au risque de ruissellement érosif en Pays de Caux*, Thèse, Université Paris X, Nanterre, 1999.
- Catin M., *Effets externes : marchés et systèmes de décision collective*, Cujas, Paris, 1985.
- Charlier B., *Géographie des conflits environnementaux depuis 1974*, Thèse pour le doctorat de Géographie, Université de Pau, Pau, 1999.
- Coase R. H., « The problem of social cost, *Journal of Law and Economics* », n°3, 1960 : p. 1-44.
- Coase R. H., *The Firm, the Market and the Law*, University of Chicago Press, Chicago, 1988.
- Dales J. H., *Pollution Property and Prices. An essay in Policy Making and Economics*, University of Toronto Press, Toronto, 1968 (a).
- Dales J. H., « Land, water and ownership », *Canadian Journal of Economy*, 1, 1968 (b) : p. 791-801.
- Declercq M., « Le juge administratif breton et le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement », in P. Le Louarn (dir.), *Décision locale et droit de l'environnement, Etude*

comparée des cas breton et martiniquais, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 1998 : p.143-152.

Demsetz H., « Toward a Theory of Property Rights », *American Economic Review*, vol.62, 1967 : p. 347-359.

Facchini F., « L'évaluation du paysage : revue critique de la littérature », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, 1994 : p.375-402.

Feeny D., Herkes F., McCay B.J., Acheson J. M., « The tragedy of the Commons : twenty-two years later », *Human Ecology*, vol.18, n°1, 1990 : p.1-19.

Furubotn E.G. et Pejovitch S., « Property Rights and Economic Theory: a Survey of Recent Literature », *Journal of Economic Literature*, 10, 4, 1972 : p. 1137-1162.

Geniaux G., *Evaluation et Régulation des Impacts Environnementaux*, Thèse pour le Doctorat de Sciences Economiques, Université de la Méditerranée, Marseille, 1999.

Gibbs D., Longhurst J. et Braithwaite C., « Moving Towards Sustainable Development ? Integrating Economic Development and the Environment in Local Authorities », *Journal of Environmental Planning and Management*, vol.39, n°3, 1996 : p. 317-332.

Gilly J.P. et Torre A., *Dynamiques de Proximité*, L'Harmattan, Paris, 2000.

Guigou J.L., « Ethique et développement durable des territoires », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2, 2001 : p. 327-332.

Hardin G., « The tragedy of the Commons. The population problem has not technical solution, it requires a fundamental extension in morality », *Science*, n°162, 1968 : p.1243-1248.

Hardy S. et Lloyd G., « An Impossible Dream ? Sustainable Regional Economic and Environmental Development », *Regional Studies*, vol.28, n°8, 1994 : p. 773-780.

Hervieu B. et Viard J., *Au Bonheur des campagnes*, Editions de l'Aube, 2001.

Jackman R. A., « The Problem of Externalities in a Spatial Economy », in E.L. Cripps (dir.), *Regional Science. New Concepts and Old Problems*, Pion Limited, 1975.

Kaiser B., « Permanence et perversion de la ruralité », *Etudes Rurales*, n°109, 1988 : p. 75-108.

Kaiser B., *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*, Armand Colin, Paris, 1990.

Kirat T., *Economie du droit*, Repères, La Découverte, Paris, 1999 (a),.

Kirat T., « La proximité, source d'externalités négatives : le droit comme technologie de la structuration des espaces et de la gouvernance locale », communication aux 2èmes Journées de la Proximité, Toulouse, 19-20 Mai 1999 (b).

Kirat T., « Property liability and private nuisance : an economic interpretation of french lax relating to *troubles de voisinage* », communication au 17th Annual Meeting of the European Association of Law and Economics, Ghent University School Law, September 14-16 2000.

Knight F. H., « Some Fallacies in the Interpretation of Social Cost », *The Quarterly Journal of Economics*, vol.38, 1924 : p. 582-606.

Lahaye N., « Gouvernance territoriale d'un espace d'intérêt public : le rôle de la proximité face à l'enjeu d'un développement durable territorial », *Etudes et Recherches*, à paraître.

Le Louarn P. (dir.) *Décision locale et droit de l'environnement, Etude comparée des cas breton et martiniquais*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 1998.

Léost R., « La stratégie contentieuse d'une association de protection de la nature en Bretagne », in P. Le Louarn (dir.), *Décision locale et droit de l'environnement, Etude comparée des cas breton et martiniquais*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 1998 : p. 85-106.

Muselet A. *Entre contrats ruraux et syndicats de bassin versant*, Rapport de stage Gestion de l'eau, ISE- INA PG, Trappes et Paris, 2001.

Nicourt C., Girault J-M, Bourliaud J., « Les odeurs d'élevages : textes, conflits et négociations locales », *Economie Rurale*, n°260, 2000 : p. 79-89.

Ostrom E., « Private and Common Property Rights », *Encyclopédie d'Analyse Economique du Droit de l'Université de Gand*, <http://allserv.rug.ac.be/~é>, 1999.

Papy F. et Torre A., « Quelles organisations territoriales pour maîtriser collectivement la production agricole et les fonctionnements écologiques ? », *Etudes et Recherches* (à paraître).

Perrier A., « De la pratique des exploitations agricoles à l'aménagement du territoire rural », *Ingénieries*, n° spécial Agriculture-Environnement, 2000 : p. 7-11.

Pigou A.C., *The Economics of Welfare*, Mac Millan, Londres, 1920.

Pivot J-M et Aznar O., « Acquisition foncière et environnement : le cas de la protection d'un captage d'eau potable », *Economie Rurale*, n°260, 2000 : p. 35-141.

Rialland C., « Les conflits d'usage aux limites de la ville, étude de cas : la commune d'Héric en Loire Atlantique », communication au séminaire « Conflits et Territoires », Maison des Sciences de la Ville, Tours, 25 janvier 2001.

Romi R., « Aménagement du territoire et protection de l'environnement : esquisse d'un bilan contentieux », in, P. Le Louarn (dir.), *Décision locale et droit de l'environnement, Etude comparée des cas breton et martiniquais*, Presse Universitaires de Rennes, Rennes, 1998 : p.127-141.

Schmitt B. et Perrier Cornet Ph. (dir.), *Les campagnes et leurs villes*, Collection Contours et Caractères, INSEE, Paris, 1998.

Swanson T. et Kontoleon A., « Nuisance », *Encyclopédie d'Analyse Economique du Droit de l'Université de Gand*, <http://allserv.rug.ac.be/~é>, 1999.

Theys J., *Développement Durable, Villes et Territoires*, Note du Centre de Prospective et de Veille Scientifique, n°13, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, Paris, 1999.

Torre A., « Economie de la Proximité et Activités Agricoles et Agro-alimentaires », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, p. 407-426, 2000.

Zuindeau B., « Le développement durable: les enseignements de l'approche spatiale », communication au 45^{ème} Séminaire de l'OIPR, Octobre 1997.