

François COLLART DUTILLEUL

Professeur émérite

Membre correspondant de l'Académie d'Agriculture de France

Les enjeux juridiques de la « consommation » des espaces ruraux

(« Conclusions et perspectives » de la rencontre-débat organisée au Palais Bourbon le 16 juin 2016 par l'Association Nationale de Développement des Espaces Ruraux : www.ander.fr)

Je voudrais commencer en vous racontant à la fois une petite et une grande histoire qui se passe au Surinam avec un peuple qui s'appelle les Saramaka. Ce peuple est issu d'esclaves venus d'Afrique qui se sont enfuis et réfugiés dans la forêt tropicale depuis la fin du 17^{ème} siècle. Ils sont environ 50 000 personnes regroupées en quelques dizaines de communautés réparties sur un grand territoire qui couvre le nord de la Guyane française et du Surinam. Leurs terres leur ont été restituées au Surinam à la fin de la colonisation néerlandaise, par un traité qu'ils ont conclu avec les colons à la fin du 18^{ème}. L'Etat du Surinam n'a pas respecté ce traité et il a à maintes reprises concédé l'exploitation de parties de leur territoire (forêt et sous-sol) à des sociétés de diverses nationalités.

Certaines de ces communautés Saramaka ont demandé à la « Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme » la restitution de la terre ancestrale. Le Surinam s'y est bien sûr opposé en se fondant principalement sur l'argument selon lequel le droit de la propriété au Surinam ne le permet pas. Mais la Cour Interaméricaine a commencé par reconnaître la pluralité des concepts de propriété en se fondant sur celui qui est reconnu en droit international, à partir des textes internationaux.

Dans une décision rendue le 28 novembre 2007, la Cour Interaméricaine a accepté la restitution de la terre pour les communautés Saramaka qui en avaient fait la demande, mais avec un régime juridique spécifiquement élaboré à partir de la culture traditionnelle de ce peuple et les règles internationales.

Le résultat de cette restitution est une propriété de l'espace ancestral et des fruits et produits que le peuple originaire en retirait : cultures, chasse, pêche, produits de la forêt, mais sans droit sur les ressources naturelles du sous-sol qui, telles les mines d'or, n'étaient pas exploitées traditionnellement. Ces ressources naturelles du sous-sol restent la propriété de l'État. Mais comme l'État ne peut accéder au sous-sol que par la surface, il doit s'entendre avec la communauté s'il veut exploiter le sous-sol.

Quant aux autres communautés qui n'ont pas fait de demandes de restitution, elles ont aussi des droits dans la mesure où il s'agit du territoire où

s'enracine leur culture commune (lien à la nature, religion). Il en résulte que celles qui n'ont pas demandé la restitution du territoire ont malgré tout le droit d'empêcher la réalisation d'une activité ou d'un programme qui pourrait porter atteinte à la culture et à ce qui fait lien dans la communauté globale des Saramaka.

Cela donne un "droit de propriété" original, taillé à la mesure de la culture du peuple "propriétaire" et de son histoire, avec à la fois des prérogatives patrimoniales et des prérogatives morales, un peu à la manière dont est conçue la propriété littéraire et artistique.

Quand on réfléchit à cet exemple, on se dit que notre conception figée de la propriété est peut-être insuffisamment imaginative et, s'agissant de biens limités comme le sont la terre et les ressources naturelles, insuffisamment attentive aux grandes questions du moment (climat, surexploitation, gaspillage...).

L'histoire des Saramaka nous dit quelque chose d'original sur la propriété, sur le rôle du territoire, sur le lien qui (devrait) relie(r) l'Homme et la nature, sur ce que peut être une politique publique au regard de l'accès à la terre et de la pluralité des droits et des usages sur cette terre. Je vais poser quelques questions à partir de ces différents points.

1) Au regard de la diversité des approches de la propriété

Sans doute, le droit de l'environnement enrichit-il notre conception de la propriété en l'encadrant plus strictement que ne le fait le droit civil. Mais cela reste d'ampleur limitée et sans effet sur le concept lui-même. Or si on considère une parcelle de terre quelconque en zone rurale, on peut raisonner sur un bien objet de propriété, privée. On devrait aussi pouvoir raisonner sur une pluralité de biens, matériels et immatériels : sol, biodiversité, paysage, nappe phréatique... On pourrait aussi considérer que si le sol est objet de propriété privée, les autres composantes sont des biens collectifs ou communs superposés, un peu comme un domaine éminent (paysage...) au-dessus d'un domaine utile (sol productif). Dans une telle optique, le propriétaire du sol ne pourrait jouir que des utilités de la chose qui respectent les biens communs immatériels. Au fond, ce n'est pas très différent de ce qu'on admet classiquement lorsqu'on dispose que le propriétaire du sol est propriétaire du dessus et du dessous (art. 542, C. civ), mais sous réserve de l'air qui, bien que situé au-dessus de sols objets de propriété privée, reste un bien commun.

De telle sorte que sur un même lieu, il peut y avoir une propriété privée sur la terre et en même temps, qui englobe cette propriété, d'autres formes de propriétés ou en tout cas de droits sur d'autres biens. La biodiversité d'un terrain comme le paysage auquel il contribue, c'est quelque chose qui « n'appartient pas » au terrain.

Comment rendre compte à partir d'un système de propriété privée d'une dimension collective ou commune ?

En droit, on manque d'imagination ou bien on se bride inutilement puisqu'on raisonne depuis longtemps en noir et blanc, en posant qu'une chose est soit un bien appropriable soit non et que la propriété est un droit exclusif au point d'être le « plus absolu » (art. 544, C. civ.). Certains juristes ont certes essayé de faire reconnaître une fonction sociale à la propriété. C'est un vieux débat doctrinal avec les apports importants de Duguit, de Josserand et de tant d'autres.

La fonction sociale de la propriété, on la trouve reconnue dans le droit positif d'autres pays : au Bénin, par exemple, dans le code foncier adopté en 2013. Parmi beaucoup d'autres dispositions, le code précise notamment que tout achat de terres rurales doit être accompagné d'un "projet de mise en valeur a□ des fins agricoles, halieutiques, pastorales, forestières, sociales, industrielles, artisanales ou de préservation de l'environnement conformément aux dispositions des articles 368 et suivants du présent code ou d'une manière générale liée à un projet d'intérêt général" (article 361). En outre, "Tout projet de mise en valeur doit assurer une agriculture durable, respecter l'équilibre écologique, la préservation de l'environnement et contribuer a□ garantir la sécurité□ alimentaire dans l'intérêt des générations présentes et futures" (article 361).

La Constitution de la Bolivie, adoptée en 2009, fait également apparaître une combinaison de propriétés qui composent avec l'individuel et le collectif, les communs et la fonction sociale. Il y a en effet quatre formes de propriétés:

- la propriété communautaire des peuples indigènes sur leurs territoires et sur leurs connaissances traditionnelles, tout particulièrement sur les connaissances médicales liées aux plantes (article 30) ;
- la propriété étatique sur les biens et les services publics de santé, qui ne pourront jamais être ni privatisés ni concédés (article 38) ;
- la propriété privée, individuelle ou collective, pour autant qu'elle remplisse une fonction sociale et à condition que l'utilisation qui en est faite ne porte pas préjudice à l'intérêt collectif (article 56) ;
- la propriété collective du peuple bolivien sur les ressources naturelles du pays, administrée par l'Etat et avec la garantie de la propriété individuelle ou collective de la terre (article 311).

Ce ne sont que des exemples.

Mais finalement, pourquoi ne pas chercher spécifiquement en droit français comment donner une dimension collective à la propriété privée individuelle ? Comment peut-on penser cela juridiquement ?

Rien n'interdit bien sûr de revenir et de donner corps à l'idée initiale de la fonction sociale de la propriété.

On pourrait aussi essayer de raisonner comme dans la propriété intellectuelle. Le droit d'auteur est un droit de propriété. Mais face à ce droit, il y a un « droit à » qui est le droit à l'information du public. La propriété intellectuelle se caractérise ainsi par un « droit à » en face d'un « droit de ».

Pourquoi ne pas considérer un droit collectif à la préservation de la biodiversité ou du paysage comme un « droit à », collectif, qui serait face au « droit de » la propriété ?

Au fond, ce serait une manière moderne de repenser la distinction que faisait l'Ancien droit français entre le "domaine éminent" et le "domaine utile". Être propriétaire signifierait avoir le domaine utile, tandis que la collectivité - une collectivité qu'il faudrait déterminer - aurait un domaine éminent y compris sur cette propriété privée.

Je crois que ce n'est pas impossible sans aller jusqu'à reconnaître des droits à la nature comme le fait la Bolivie. Il n'est pas nécessaire d'aller jusque-là, même si l'idée est loin d'être absurde. Lorsqu'on la juge stupide, on oublie que notre système reconnaît les mêmes droits, droits de l'Homme compris, aux personnes physiques et à ces fictions que sont les personnes morales. Il est pour le moins curieux qu'on puisse s'offusquer de personnaliser la nature, qui est une « réalité », tout en trouvant parfaitement nécessaire et normal qu'on personnalise des fictions (personnes morales) dont certaines acquièrent par ce biais une puissance supérieure à celle d'un Etat.

On pourrait encore considérer le paysage et la biodiversité comme des biens communs distincts du sol, comme on le fait déjà pour l'air et en partie pour l'eau.

On pourrait aussi inciter les propriétaires à la contractualisation et, ce faisant, donner une dimension collective à la propriété privée par des formes de démocratie active. C'est d'ailleurs un peu la raison d'être des "obligations réelles environnementales" que le législateur a introduites dans l'article L. 132-3 du Code de l'environnement à l'occasion de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Mais le contrat du Code civil permet d'aller beaucoup plus loin pour peu que les juristes se mettent à avoir un peu d'imagination.

On peut même prolonger et renforcer la contractualisation par la constitution de groupements tels que les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC).

Ce qui est sûr, c'est que toute portion du territoire, qu'elle soit ou non objet d'une propriété, comporte une dimension collective. Cette dimension est bien sûr renforcée lorsqu'il s'agit d'une propriété publique. Cette dimension

crée une tension entre deux pôles philosophiques entre lesquels le droit doit essayer de rechercher un équilibre : le pôle individualiste mis en lumière par Locke qui légitime l'appropriation exclusive de la terre au profit de ceux qui en retirent des fruits. C'est ainsi que Locke justifiait l'exclusion des indiens d'Amérique de leurs territoires au profit des colons qui, seuls, "exploitaient" la terre, les indiens se contentant d'y et d'en vivre, mais sans « l'exploiter ». Et le pôle plus collectiviste qu'illustre Rousseau selon lequel les fruits sont à tous et la terre n'est à personne. Cela ne conduit pas à exclure tout droit sur la terre. Mais cela conduit à penser la terre en d'autres termes que celui de propriété. On trouve quelque chose de cela dans la loi de 2009 sur l'eau au Québec qui décline un droit de l'eau sans aucune référence au concept de propriété.

Entre Locke et Rousseau, on pourrait notamment situer Thomas Paine qui a participé à la Révolution française et qui défendait l'idée selon laquelle, si la terre peut être objet de propriété, chaque être humain né et à naître a un égal droit à une portion de cette terre. De telle sorte que ceux qui ont plus que leur "part" devraient alimenter un fonds destiné à compenser ceux qui ont moins. C'est évidemment une utopie. Mais cela permet de comprendre que l'appropriation de la terre met le droit en tension entre un pôle individuel et un pôle collectif. Il ne faut pas considérer que la propriété est définitivement ce que notre Code civil dit d'elle. Il y a autour du monde de nombreuses manières différentes de concevoir l'appropriation de la terre et de civiliser les usages qu'on en fait. L'expérience du marais de Brouage, vécue et racontée par Jean Marie Gilardeau en témoigne.

Quelle que soit la forme qu'on lui donne, cette dimension collective de l'appropriation de la terre conduit en tout cas à penser aussi le « territoire ».

2) Au regard de la cohérence des territoires

Au regard du territoire, il y a cette fois une tension entre les territoires administratifs et les « territoires naturels ». Cette tension peut freiner la mise en œuvre de politiques publiques relatives à l'affectation des terres. Prenons l'exemple de la collectivité Eau du Bassin Rennais (EBR) qui, avec l'appui de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, met en œuvre un projet d'amélioration de la qualité de l'eau de captage sur son bassin versant afin de réduire le coût du traitement et d'améliorer la potabilité.

Cette collectivité a donc commencé à conclure des contrats avec les agriculteurs qui se situent sur l'ensemble du bassin versant d'où l'eau potable provient, afin qu'ils utilisent de moins en moins d'intrants de synthèse et qu'ils cessent d'utiliser certaines molécules chimiques qui restent ensuite dans l'eau et qui coûtent cher à retirer. Les économies qui vont être réalisées seront destinées aux agriculteurs qui vont ainsi s'engager contractuellement sur plusieurs années à une décroissance progressive d'utilisation des intrants de synthèse. Pour accompagner cet engagement et le rendre économiquement satisfaisant, l'EBR s'allie avec la ville de Rennes pour

contractualiser avec ces agriculteurs l'approvisionnement des restaurants municipaux pour certaines denrées (dans un premier temps du lait et du porc après transformation par les agriculteurs eux-mêmes ou par des PME en yaourts et en saucisses). Le projet est ensuite destiné à s'étendre à la Métropole de Rennes (43 communes) et à 13 communes supplémentaires, ces 56 communes couvrant l'ensemble du « bassin versant » d'où provient l'eau destinée à devenir potable. Les bénéfices d'un tel projet sont multiples. Pour les élèves, il y a l'assurance de l'amélioration de la qualité de l'eau et des aliments de provenance locale. Pour les agriculteurs, il y a l'assurance d'un revenu satisfaisant issu des aides à la conversion et de contrats pérennes d'approvisionnement des restaurants municipaux. Des PME agroalimentaires peuvent trouver leur place dans le dispositif, comme transformateurs. Le projet devrait aussi conduire à un approvisionnement des magasins urbains en produits locaux de qualité à destination des habitants.

Mais pour réussir une telle opération, il faut apprivoiser le code des marchés publics, convaincre les agriculteurs, associer un grand nombre de collectivités (communes, département, région) pour construire un territoire couvert par une agence qui n'a pas de compétences en matière de restauration collective et par des collectivités territoriales dont le regroupement est nécessaire et non administrativement organisé. Le regroupement est d'ailleurs rendu plus difficile lorsque le territoire de l'écosystème est constitué de "morceaux" séparés et n'est donc pas "continu", ce qui est le cas des zones de captage d'eau pour le bassin rennais et ce qui exclut le SCOT qui, en tout état de cause, semble mal adapté.

En tout cas, pour réussir cette opération, il faut impérativement couvrir la totalité du bassin versant qui résulte de critères hydrologiques (« territoire naturel » initial). Sans doute pourrait-on songer à confier la gouvernance à la Métropole de Rennes. Mais c'est la seule de ces collectivités qui n'a pas de compétence en matière de restauration collective. Et pour compliquer la chose, on ne trouve rien de mieux que de scinder la restauration collective scolaire entre les différentes collectivités (écoles, collèges, lycées) sans parler des restaurants universitaires, de ceux des hôpitaux, maisons d'arrêt, centre de loisirs...

Mais c'est très souvent ainsi. Le marais de Brouage, pour le reprendre en exemple, est un territoire qui a une cohérence écosystémique (« territoire naturel »), mais sans correspondre au territoire d'une unique collectivité territoriale. Il faut donc là aussi construire un mode spécifique de gouvernance. On pourrait multiplier les exemples qui montrent certaines faiblesses à la fois du droit des collectivités territoriales (il y en a trop et pas assez!), au mille-feuilles qu'elles constituent en termes de concurrence dans les domaines agricoles et alimentaires, mais aussi du droit des marchés publics, du droit de la concurrence, du droit des contrats (baux ruraux, contrats entre collectivités...).

Donc l'une des questions clés pour sauvegarder les espaces ruraux, suppose de donner des moyens juridiques souples pour articuler des territoires constitutifs d'un même écosystème (« territoire naturel ») en lui offrant une forme possible de gouvernance pour certaines affectations de la terre. Comment peut-on faire ? Ce n'est pas si facile parce que chaque collectivité concernée a ses caractères socioéconomiques ou géographiques propres. L'une des communes peut avoir beaucoup d'agriculteurs et une autre non. L'une est pleinement située dans le bassin versant et une autre non. L'une a déjà une politique locale d'approvisionnement de ses cantines, etc, etc.

Et il y a un 2^{ème} problème relatif au territoire, c'est précisément celui de sa cohérence socio-écosystémique. Je vais en donner un exemple sur lequel nous travaillons (sur Guérande, Noirmoutier et Ré), celui des marais salants. Il faut dire au préalable que ce territoire n'échappe pas à la première difficulté car la même « zone » de récolte manuelle du sel relève de diverses collectivités territoriales.

Ce sont des sites remarquables sur lesquels vivent des personnes qui travaillent le sol, sont soumis au climat, dépendent du soleil et du vent, ont une activité cyclique et saisonnière. Mais leur activité n'est pas agricole. La personne qui « fabrique » 50 000 poulets dans un hangar aménagé a une activité agricole même si son « exploitation » a les allures d'une activité industrielle. L'un récolte un minéral, le sel (donc un produit naturel), et l'autre un animal (en réalité un produit industriel). Et il y a là une logique imparable puisque le sel est un minéral pour l'OMC et le commerce international, et donc aussi pour l'Europe et donc aussi pour Guérande, Noirmoutier et Ré. C'est la même logique imparable qui fait que, sauf exceptions, le code rural français définit l'activité agricole par référence au végétal et à l'animal (art. L. 311-1).

La « logique » voudrait qu'on applique aux paludiers ou aux sauniers le code minier. Imagine-t-on ce que donneraient les règles minières au regard de l'environnement, des paysages, du tourisme, de la biodiversité dans les marais salants ?

Alors en réalité, on biaise. On ne leur applique pas le code minier (sauf aux vraies mines de sel). On leur applique toutes les contraintes de l'activité agricole et du code rural. Mais pour ce qui concerne les avantages, les paludiers et sauniers doivent quémander, à chaque fois, auprès de l'Europe ou du Ministère de l'agriculture.

Quand il s'agit d'être solidaires avec le monde agricole, on leur applique le code rural : leur activité est complètement soumise au Livre 1 qui concerne les aspects fonciers. Elle relève de ce qui constitue le cœur même du droit des activités agricoles, à savoir le statut des baux ruraux et du fermage. Leur activité est soumise à l'ensemble des règles qui gouvernent l'entreprise agricole. Ils ont les mêmes contraintes que les agriculteurs au regard du

financement des exploitations et au regard des exploitations en difficulté. Ils peuvent constituer des coopératives agricoles.

Ils sont également soumis à la très importante politique d'installation ainsi qu'au contrôle des structures et de la production. Les saliculteurs relèvent des Chambres d'agriculture. Tout le Livre 8 du Code rural sur l'enseignement et la formation leur est applicable. Le statut social des producteurs de sel marin qui les assimile complètement à des agriculteurs (protection sociale, salariés, MSA, assurance, etc).

Mais pour le reste, ils sont victimes d'une discrimination qui les contraint à demander au Ministère le bénéfice de ce qui est naturellement accordé aux exploitants qui relèvent de l'article L. 311-1 :

- aide à l'installation des jeunes,
- régime des calamités agricoles,
- reconnaissance des organisations de producteurs,
- La taxe foncière des bâtiments salicoles (exonération),
- l'accès à certains signes de qualité (bio, par ex.), même si l'Europe va sans doute évoluer sur ce point)...

On voit bien, à travers cette liste, que ce sont les contreparties des fonctions environnementales, économiques, sociales des agriculteurs dont les producteurs de sel marin peinent à profiter en quémendant et en dépendant du bon vouloir du Ministère de l'agriculture, ou dont ils ne profitent pas ou plus.

Au fond, ils ont l'obligation d'entrer dans le code rural par presque tous ses vasistas et fenêtres. Mais surtout pas par la porte principale qui leur conférerait les mêmes droits en contrepartie des mêmes contraintes que pour les agriculteurs.

Eux qui sont soumis à tous les environnements, marin, terrestre, côtier, qui bataillent avec le climat, les saisons, la terre, la biodiversité, sans l'utilisation d'aucun produit chimique de production, ils sont déterminants de la qualité des territoires qu'ils occupent et le principe de cohérence, au-delà des éléments de discrimination, commanderait de modifier le statut de leur activité. Donnons-leur le droit d'entrer dans le code rural par la grande porte.

On pourrait même aller plus loin et commencer à penser à réserver un régime particulier à l'agriculture paysanne, à celle qui vit de la terre, du climat, de la géographie, bref du « territoire naturel » et au rythme de marchés locaux, à côté d'un autre régime plus spécifique à une agriculture industrialisée, hors sol et qui vit plutôt au rythme des marchés internationaux. La dimension réellement territoriale de l'agriculture prendrait alors tout son sens et trouverait une vraie cohérence.

Pour le dire autrement, il est vraiment temps de construire une « exception agricole », comme on a eu l'intelligence de le faire depuis la fin de la seconde guerre mondiale pour l'exception culturelle reconnue et respectée par le droit de l'Organisation Mondiale du Commerce. Sans l'exception culturelle, il n'y aurait plus de cultures minoritaires, plus de films français ou boliviens. Il n'y aurait qu'une culture mondialisée des grands Etats développés et des personnes morales les plus puissantes.

Une telle exception agricole passe, entre autres, par une « cohérence de territoire » qui suppose non seulement une cohérence du terrain, des paysages, de la biodiversité, mais aussi des activités et des droits de tous ceux qui contribuent à l'occuper, le façonner, le préserver, et en tirer des richesses à la fois pour ceux qui en vivent, pour ceux qui y vivent et plus largement pour toute la population de ce territoire : à la fois un territoire « environnementalisé » et un environnement territorialisé. Mais comment mesurer ce que peut être la dimension environnementale d'un « territoire naturel » auquel on redonnerait ainsi une cohérence sociale ?

3) Au regard de l'évaluation environnementale et de la doctrine ERC (« Eviter, Réduire, Compenser »)

Selon le droit français, les études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements doivent comporter l'analyse « *des effets du projet sur l'environnement ou la santé humaine, y compris les effets cumulés avec d'autres projets connus, les mesures proportionnées envisagées pour éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi qu'une présentation des principales modalités de suivi de ces mesures et du suivi de leurs effets sur l'environnement ou la santé humaine* » (art. L. 122-3, C. environ.). Cela est bien sûr analysé et pris en compte lors de l'évaluation environnementale réalisée pour autoriser ou non le projet (art. L. 122-6, C. environ. ; v. aussi art. L. 104-4, C. urb.). C'est ce qu'on appelle parfois la « doctrine ERC » : Eviter, Réduire, Compenser.

Pour être franc, je ne suis pas convaincu par la doctrine ERC et je voudrais vous dire pourquoi.

Je crois d'abord, et cela résulte bien de tout ce qu'on a entendu ce matin comme des travaux parlementaires, que le centre de gravité de la doctrine ERC, c'est la compensation. C'est surtout de cela qu'on discute. C'est très vite ce à quoi on pense quand un projet d'aménagement ou de construction va avoir des effets négatifs sur l'environnement. Et cela finira par une financiarisation des services écologiques et des services environnementaux, avec les effets que l'on sait pour la financiarisation des quotas de gaz à effets de serre. Finalement, tout se passe comme si on n'avait retiré aucune leçon de l'échec des quotas de gaz à effet de serre.

Qu'on ne s'y trompe pas. Je ne veux pas dire que penser à la compensation est par principe une mauvaise solution. Mais il me semble que cela crée plus de problèmes que ça n'en résout.

En fait la séquence ou la doctrine ERC (éviter, réduire, compenser), correspond à du vocabulaire sans grammaire. Or on ne peut pas construire ensemble des phrases, donc un récit qui a du sens, et on ne discerne pas un horizon avec du vocabulaire sans grammaire. La grammaire, c'est ce qui permet de donner vie au vocabulaire, de dire qui est le sujet avant le verbe et quel complément il y a après pour donner du sens.

Alors que pourrait être cette grammaire ?

Si on repart de la doctrine ERC, cela pourrait être, par exemple, qu'il faut avant tout chercher à éviter et, seulement après avoir montré que c'était impossible, tout à la fois réduire et compenser mais jamais l'un sans l'autre. Je ne dis pas que c'est ce qu'il faut faire. Je donne seulement un exemple de grammaire faite à partir du vocabulaire : E/R+C.

Et on peut aussi regarder comment font les autres, quels sont leur vocabulaire et leur grammaire. Il y a un très bon exemple, que je recommande de regarder de près : celui de la Nouvelle-Zélande avec une loi qui date de 1991 : le *Resource Management Act* (RMA).

Leur vocabulaire est un peu différent du nôtre : éviter, remédier, atténuer (« *Avoid, Remedy, Mitigate* »).

Le mot compenser n'apparaît pas. La compensation n'est pas pour autant complètement exclue comme remède possible. Mais la loi de Nouvelle-Zélande situe ailleurs le centre de gravité de sa doctrine.

Tout d'abord, dans la loi de Nouvelle-Zélande (RMA), on traite en même temps de l'affectation de la terre et des conditions d'usage de la terre. Il y a des activités économiques, sociales compatibles avec l'habitation et d'autres non. En Nouvelle Zélande, on ne discrimine pas et on ne découpe pas le territoire en zones identifiées par leur affectation. On regarde cas par cas si l'activité projetée peut s'insérer de manière satisfaisante à un endroit donné.

Ensuite, à la différence de la France, la Nouvelle-Zélande ne choisit pas un système à appliquer de manière homogène sur tout son territoire. La France est un pays centralisé, historiquement centralisé, et l'un des enjeux de la loi sur la protection de la biodiversité est de prévoir et d'aménager des solutions homogènes sur tout le territoire. C'est un peu notre "ADN".

La Nouvelle-Zélande, elle, choisit davantage le « sur-mesure » que le « prêt-à-porter ». À chaque cas, sa grammaire, une grammaire constituée de 3 mots qui assortissent des objectifs très précis. Il y a certes des objectifs qui sont de

niveau national et qui s'imposent donc partout en Nouvelle -Zélande (zones côtières, monuments historiques...). Il y a des objectifs de niveau régional, essentiellement relatifs à l'eau : cours d'eau, nappes phréatiques, mares etc. Le littoral relève aussi d'une compétence à la fois nationale et régionale. Et il y a des objectifs très divers et multiples à l'échelle des districts. Le district équivaut *grosso modo* au département en France.

Pour installer une activité quelque part, il faut apprécier si les effets environnementaux relèvent du Ministère (standards/objectifs nationaux), de la Région ou du District. La compétence du district est privilégiée, mais en s'adressant à cet échelon, il faut également respecter les normes régionales et les normes nationales.

Le dispositif s'inscrit dans un concept de « gestion durable et intégrée » qui prévoit un équilibre entre la protection environnementale et le développement économique, avec une approche écologique au sens large. Cette approche écologique recouvre : les écosystèmes et leurs éléments constitutifs, y compris les personnes et les communautés ; toutes les ressources naturelles et physiques ; les valeurs d'agrément ; le social, l'économique, les paysages, et les questions culturelles. Par ailleurs, cette approche intègre la gestion de l'air, de la terre, de l'eau douce et des zones marines.

Il s'agit donc d'éviter les atteintes à ces valeurs. Dans la mesure où certains effets négatifs ne peuvent pas être évités, il faut alors y remédier et, si cela ne peut se faire complètement, il faut les atténuer le plus possible. A un problème environnemental, la réponse doit être environnementale et destinée à résoudre le problème lui-même. L'argent ne vient pas dissocier le problème et la réponse.

Mais cela se détermine en associant directement le voisinage. Celui qui demande à développer une activité nouvelle va devoir aller voir les voisins, les informer, voir avec eux les effets négatifs possibles, leur demander leur accord ou au moins leur avis... L'environnement n'est pas seulement naturel. Il est aussi humain. Un avis positif du voisinage directement impacté permet aussi d'apprécier ce qu'on réussit à éviter ou à atténuer. Cela n'exclut pas la possibilité d'une compensation. Mais celle-ci n'est alors qu'un moyen parmi d'autres de remédier à des effets négatifs, au sein même et au profit du territoire naturel et humain concerné.

Le droit de Nouvelle Zélande n'est évidemment pas sans défauts. En particulier, la pluralité des compétences possibles peut conduire les demandeurs à s'adresser plutôt au district ou à la région ou à l'Etat selon les orientations de la jurisprudence de chacun. Par ailleurs, ce système peut engendrer des contradictions de pratiques et de jurisprudences. Mais il n'en demeure pas moins que le fait de traiter ensemble l'affectation de la terre et les conditions de cette affectation (par ex. accepter une affectation industrielle d'un terrain pour l'exercice de telle activité jugée compatible

avec le voisinage), la combinaison d'un vocabulaire et d'une grammaire qui renvoie la facilité et la tentation de la financiarisation à la périphérie, l'association du voisinage et donc la recherche de cohérence entre un territoire et sa population, tout cela mérite d'être relevé.

Dans le cadre de la doctrine ERC, on risque fort de voir la compensation devenir le centre de gravité du dispositif de décision, puis engendrer une « politique de l'offre de compensation », géographiquement plus ou moins éloignée (combien d'arbres plantés dans un pays pauvre d'Afrique pour « compenser » les effets désastreux d'une industrie dans un pays développé !) pour conduire à une financiarisation/marchandisation sur le modèle des quotas de gaz à effets de serre. Les meilleures intentions du monde ne suffisent pas à réussir l'adéquation entre les objectifs qu'on s'assigne et les politiques publiques qu'on met en œuvre pour les atteindre.

4) Au regard des politiques publiques et de la souveraineté locale

Au regard des politiques publiques, il y a également une tension, comme pour les points précédents, à la fois simple et compliquée. Je vais essayer de la présenter le plus simplement possible.

Votre vie économique, ma vie économique, la vie économique des entreprises, ne se fondent pas d'abord et avant tout sur une loi d'ajustement de l'offre et de la demande. Notre vie économique consiste avant tout à ajuster nos ressources et nos besoins. J'ai des ressources, j'ai des besoins et si j'ajuste mal mes ressources et mes besoins, alors je vais avoir des dettes ou bien je ne serai plus en mesure de garantir mes besoins fondamentaux et ceux de ma famille.

Pour vous, pour moi, sauf exception, nous ne mangeons pas ce que nous cultivons. Nous achetons notre alimentation. Dans ce cadre, la loi du marché n'est qu'un moyen au service de notre loi première qui consiste à ajuster nos ressources et nos besoins.

En réalité, c'est une loi de la vie. Tout être vivant, végétal ou animal ne peut vivre sans un ajustement des ressources qu'il a à disposition et de ses besoins fondamentaux. C'est vrai pour le coq et pour le coquelicot.

C'est également vrai pour les entreprises. Les entreprises visent cet ajustement pour leurs ressources financières (elles lèvent des fonds, empruntent, économisent pour réaliser leurs investissements et exercer leur activité). Elles font la même chose pour ajuster leurs ressources humaines à leurs besoins : en embauchant et en licenciant. Le "marché" du travail (offres et demandes d'emplois) n'est qu'un moyen au service de cet ajustement.

Et pour les collectivités publiques ? Pour l'État ? Pour les régions, les départements... ? C'est la même chose en pire, si je puis dire. Parce qu'il faut

réussir l'ajustement des ressources et des besoins au plan des ressources financières (dette publique!), au plan des ressources humaines (chômage!) et au plan des ressources naturelles. Il n'y a que ces trois sortes de ressources qui nous fassent vivre.

Comment fait-on avec les ressources naturelles pour ajuster ressources et besoins d'un territoire gouverné (Etat et autres collectivités ou territoires administrés) ? Il y a au moins deux difficultés à affronter.

La première vient de ce qu'on ne sait pas quel est le capital dont on dispose en termes de ressources naturelles. On peut comptabiliser les ressources financières d'une collectivité, évaluer le nombre de personnes sans emploi. Mais on ne sait pas évaluer ni comptabiliser de manière satisfaisante les ressources naturelles d'un territoire en fonction des besoins de la population à garantir. Car si on sait dire combien vaut un terrain, on ne sait pas évaluer la nature qu'il porte et représente. Comment comptabiliser en même temps la surface, l'épaisseur et la qualité d'humus, les capacités d'absorption de l'eau, la biomasse, la biodiversité qu'on y trouve, les services de l'écosystème (zone humide...) et, pourquoi pas, le nombre de vers de terre au mètre cube... ?

Si je voulais faire un peu de provocation, ce qui n'est évidemment pas mon intention, je me demanderais par exemple combien vaut la "nature" sous toutes ses formes à Notre Dame des Landes, au-delà d'un nombre d'hectares et d'un prix à l'hectare même calculé avantageusement. Mais comment faire pour additionner en euros des vers de terre, de la biomasse, des possibilités de biodiversité, une qualité d'humus, la présence d'une zone humide... ? La question de l'évaluation environnementale est une question qu'on se pose certes déjà un peu, mais sans savoir comment procéder. Il en résulte qu'on "consomme" la nature sans savoir combien on "dépense" et on ne le devine généralement que rétrospectivement, une fois constatés les dommages causés à l'environnement, au climat ou une fois qu'on a pris conscience d'avoir surexploité la nature que nous avons à disposition. A cet égard, les mots ont leur importance. S'agit-il de réussir à « comptabiliser » le « capital » naturel d'un territoire ? S'agit-il de « calculer » le coût des « normes environnementales » liées à la réalisation d'un projet et à l'affectation ou l'usage d'une terre ? S'agit-il plutôt de trouver les moyens juridiques et économiques d'une estimation socio-environnementale ou d'une évaluation socio-écosystémique d'un territoire ? Toute évaluation réalisée par des moyens comptables (même pour une « comptabilité verte » !) est à double tranchant. Sait-on pourquoi, dans le bilan d'une entreprise, les immeubles sont à l'actif et les salariés au passif ? Les premiers ne coûtent-ils rien ? Les seconds ne rapportent-ils rien ? La logique d'un enfant ne conduirait-elle pas à admettre que les immeubles sont passifs et les salariés actifs ? Derrière l'évaluation comptable, il y a une idéologie de système qui se cache et qui joue contre le social.

Ne devrait-on pas essayer d'inventer une évaluation environnementale autrement qu'en argent et qui ne se retourne pas contre l'environnement ?

Or, et c'est la seconde de nos difficultés, nous pensons pouvoir ajuster nos ressources naturelles et nos besoins sociaux fondamentaux par le marché (valeur de la terre à l'hectare, rentabilité, situation rurale ou urbaine...), c'est-à-dire qu'on fait comme si l'ajustement de l'offre et de la demande équivalait à ajuster les ressources et les besoins.

Ni économiquement, ni politiquement, la loi d'ajustement de l'offre et de la demande ne peut tenir lieu et être assimilée à une loi d'ajustement des ressources (naturelles) et des besoins (sociaux). Mais nous n'avons jamais pensé à construire juridiquement ce que pourrait être une loi d'ajustement des ressources et des besoins. Il y a bien une parenté entre offre et ressources, d'une part, et entre demande et besoins, d'autre part. C'est même parfois presque pareil. Mais seulement « parfois » et seulement « presque ». Même s'il n'y a qu'une petite différence, elle permet une transition vers un autre monde. Car mon assiette me renverra une image différente du monde si je peux satisfaire mes besoins alimentaires avec certains produits locaux (ressources du territoire) plutôt qu'avec des produits qui auront fait le tour du monde si c'est le marché qui commande. Et le monde ne sera pas non plus le même si on parvient à trouver le droit qui permettra à un milliard de personnes sous-nourries (besoin fondamental) d'avoir accès à une alimentation suffisante et équilibrée en dehors de la tentative absurde d'ajuster par le commerce international une offre qui regarde ailleurs et une demande par hypothèse insolvable.

Peut-être pensez-vous que je vous entraîne hors du sujet qui nous réunit ? Il n'en est rien. C'est par des politiques publiques locales qu'on décide de construire ici des logements sociaux, là des terrains de sport ou un collège, et là encore une zone d'activités. Ces politiques publiques visent précisément à ajuster au mieux les ressources naturelles (la terre) disponibles et les besoins sociaux sans confier cet ajustement à la seule loi du marché, c'est-à-dire sans se contenter de laisser faire l'offre et la demande. Ce qu'on sait faire pour le logement, pourquoi ne peut-on pas le faire pour satisfaire et garantir le besoin alimentaire de la population du territoire concerné ?

Pourquoi une ville ne pourrait-elle pas décider d'approvisionner sa cantine scolaire avec des produits frais locaux ? Pourquoi les marchés publics interdisent-ils de faire de l'origine géographique un critère de choix ? Parce que notre droit est construit au service de l'ajustement de l'offre et de la demande plutôt qu'à celui de l'ajustement des ressources et des besoins.

Il ne s'agit évidemment pas de vivre en autarcie, de cultiver chacun son jardin et de prôner l'autosubsistance alimentaire. Ce serait stupide. Mais supposons qu'un ensemble de communes, toutes situées sur le même bassin versant, souhaitent améliorer la qualité de l'eau qu'elles recueillent et donc à

diminuer le coût des traitements en invitant les agriculteurs à utiliser progressivement de moins en moins d'intrants chimiques, avec comme contrepartie des contrats d'approvisionnement des cantines sur des durées de plusieurs années à des prix garantis. Il y aurait une meilleure eau potable, des productions locales de qualité, des producteurs qui pourraient accueillir les élèves ou venir les voir à la cantine, moins de transports, plus de "lien social" sur le territoire. Cela n'empêcherait bien sûr pas d'acheter ailleurs ce qu'on veut, sans restrictions. Mais il n'y aurait pas que la loi du marché qui tiendrait lieu de politique publique.

C'est en réalité bien plus complexe. Car pour couronner le tout, dans une même ville, la cantine des écoles primaires est gérée par la commune, celle des collèges par le département, celle des lycées par la région, celle des hôpitaux, des centres de loisirs, du centre pénitentiaire par d'autres encore. Mais au cœur de tout cela, on retrouve le même problème, celui d'ajuster le mieux possible les ressources des espaces ruraux avec les besoins sociaux, le plus possible par la volonté et pas seulement par le marché.

La volonté politique, associant la population à l'utilisation de son territoire, a besoin d'un droit adapté qui n'existe pas et qu'on pourrait résumer autour de deux idées fortes qui constituent la charpente des recherches que je mène depuis quelques années avec le programme Lascaux : au plan économique et du marché, une « exception agricole » comme il y a déjà une exception culturelle, au service d'une politique innovante des espaces ruraux ; au plan politique et des collectivités, une « démocratie alimentaire » au service de la construction de véritables communautés territoriales. Pour cela, nous devons oser remettre sur le métier le droit de nos espaces ruraux, qu'il s'agisse de la conception de la propriété, de la cohérence des territoires, de l'évaluation sociale de la nature, le tout mis au service d'une certaine idée politique de la souveraineté locale. Il devient essentiel de sortir les espaces ruraux de l'emprise d'une échelle globale qui ne les voit pas et qui paralyse les initiatives locales.

Le droit est le langage social qui porte les valeurs qu'une société ou qu'une communauté se donne à elle-même. Il faut avoir pleine conscience que le droit que le législateur façonne au fil des ans est tout autant du côté des problèmes que du côté des solutions.

De quelles valeurs souhaite-t-on que les espaces ruraux soient le reflet ?