

Les ambiguïtés d'une intervention publique dans la préservation des paysages : retour sur les labels « Paysages de reconquête »*

YANNICK RUMPALA

Dans son numéro 2 de 1997, Natures Sciences Sociétés a publié un article de Lucette Laurens sur une opération de labellisation du ministère de l'Environnement développée sous l'égide de Ségolène Royal et intitulée « Paysages de reconquête ». L'auteur y effectue une analyse qui est de nature à soulever de multiples interrogations et commentaires, non seulement dans les rapports qu'elle établit avec des pratiques se référant au développement durable, mais surtout dans la description et l'interprétation des logiques de production de ce type d'intervention publique visant à la préservation des paysages. C'est pourquoi il paraît utile de revenir sur la construction de cette démarche de labellisation et sur les enjeux qui la motivent, d'autant qu'elle tend à révéler, de manière plus profonde, une extension de la raison économique dans la gestion étatique de l'espace.

À côté de l'outil directif que devait constituer la loi du 8 janvier 1993, la politique revendiquée par Ségolène Royal en matière de paysages laissait une place pour une démarche au caractère plus incitatif. Cette perspective a pris forme dans l'opération de labellisation de paysages remarquables engagée sous l'égide du ministère de l'Environnement dans la seconde moitié de 1992 et dont le principe essentiel réside dans l'association entre un paysage et un produit¹.

Il ne s'agit pas ici de reprendre, sous une forme différente, l'ensemble d'informations déjà présent dans l'article de Lucette Laurens sur ce sujet. Ce qui est proposé dans le texte ci-après constitue plutôt une autre lecture de ce dispositif de labellisation, avec d'autres outils, relevant notamment de l'analyse des politiques publiques et des orientations sociologiques en termes de « traduction » adoptées par Michel Callon² et Bruno Latour³. L'objectif de cet approfondissement réside davantage dans le souhait de pousser plus loin la chaîne d'implications déjà esquissée.

L'analyse de la construction et de l'installation de ces labels « paysage de reconquête » tend en effet à faire apparaître une succession d'opérations sociocognitives qui témoignent du processus de traduction auquel a donné lieu ce programme d'action public. Cela laisse supposer des déplacements des enjeux à l'intérieur de l'espace des débats politico-administratifs, déplacements qui peuvent en particulier déboucher sur un changement du statut du paysage dans le champ de l'intervention étatique. Pour éviter « le piège des explications rétrospectives⁴ » et bien caler l'interprétation, ce programme d'action sera d'ailleurs étudié tel qu'il était « en train de se faire⁵ », de façon à coller au travail collectif des acteurs.

Pour structurer notre analyse, nous examinerons l'élaboration de ce dispositif de labellisation à partir

des « *process streams* » repérés par John W. Kingdon en amont des décisions publiques. Son cadre d'analyse pénètre en effet la dynamique décisionnelle en mettant en évidence les courants processuels (*problems, policies, politics*) qui la déterminent. Trois types de processus peuvent être différenciés : l'identification des problèmes, la production de propositions d'action publique, et les événements qui forment le contexte politique⁶. Trois axes nous permettront ainsi de compléter l'interprétation. Dans un premier temps, il s'agira de revenir sur les bases à partir desquelles la problématisation⁷ s'effectue, ce qui implique de déplacer le curseur temporel avant la mise en pratique des labels sous Ségolène Royal. Nous nous attacherons ensuite à revoir les conditions d'élaboration de ce type d'outil et le réseau d'acteurs sur lequel il s'appuie. Enfin, pour que l'image obtenue soit la plus fidèle possible, cette démarche sera à la fois replacée dans son contexte et reconsidérée par rapport aux tendances de fond dans laquelle elle s'inscrit.

* Les analyses présentées ici s'appuient sur une recherche en cours dans le cadre de la préparation d'une thèse de doctorat en science politique à l'Institut d'études politiques de Paris. Ce travail s'intéresse à l'évolution des stratégies d'action de l'État français face aux problèmes d'environnement au tournant des années 1980 et 1990, en les mettant en regard de la montée des exigences liées aux préoccupations écologiques et de l'influence que peuvent avoir les logiques économiques dans ce champ d'intervention. Trois thèmes sont plus particulièrement étudiés dans une perspective comparative : les déchets ménagers, les transports routiers, et les paysages. Je tiens également à remercier Pierre Lascoumes et Régis Ambroise pour les commentaires et informations qu'ils ont apportés avant la présentation de cet article.

Yannick Rumpala
Docteur en science politique
Institut d'études politiques de Paris et Groupe d'analyse des politiques publiques (Gapp),
École normale supérieure,
61, av. du Président-Wilson,
94235 Cachan cedex, France

¹ Cf. Lucette Laurens, 1997, Les labels « Paysage de reconquête », la recherche d'un nouveau modèle de développement durable, *Natures Sciences Sociétés* 5, 2.

² Dans l'approche de Michel Callon, le processus de traduction comporte quatre étapes : la problématisation, les dispositifs d'intéressement, l'enrôlement, la mobilisation des alliés (cf. *Éléments pour une sociologie de la traduction*, *L'Année sociologique*, 1986, volume 36).

³ Cf. Bruno Latour, 1995, *La science en action*, Gallimard, collection « Folio/Essais », Paris.

⁴ Madeleine Akrich, Michel Callon, Bruno Latour, 1988, À quoi tient le succès des innovations. Premier épisode : L'art de l'intéressement, *Gérer et comprendre* 11, 7.

Aperçus sur le *problem stream*. Une formulation des problèmes qui ouvre la voie à une traduction

Les orientations de base de cette démarche de labellisation étaient déjà contenues dans les réflexions engagées à la Mission du paysage dans les années précédentes⁵. Ces orientations reprennent en effet un ensemble d'associations permettant de lier des discours relevant de répertoires distincts et au travers desquelles s'effectue la formulation des problèmes justiciables de l'intervention publique⁶. Dans les réflexions menées par cette petite équipe, en liaison d'ailleurs avec un réseau de scientifiques et de professionnels, les questions paysagères concernant l'espace rural ont notamment été rattachées à des questions plus larges touchant la situation de l'agriculture française. Ce type d'association est effectivement de nature à modifier les termes du débat. Dans ce schéma d'appréhension, parler de paysages ruraux, c'est ainsi faire entrer en scène tout un groupe social, celui des agriculteurs. L'argumentation développée à la Mission du paysage au tournant des années 1980 et 1990 s'appuie en particulier sur les difficultés rencontrées en France par le secteur agricole, dont l'avenir risquait d'être obscurci par la double menace de la surproduction et de l'extension des friches. Les notes produites à cette époque par Régis Ambroise et Jean Cabanel rappellent régulièrement ces obstacles-problèmes⁷ auxquels vont être confrontés les acteurs qui gravitent autour de l'agriculture dans une orbite plus ou moins rapprochée.

La problématisation ainsi installée permet de proposer un détour aux intérêts repérés, notamment dans la profession agricole. Et c'est l'idée de qualité qui semble pouvoir fournir une équivalence entre la problématique paysagère et la problématique agricole⁸. En ce sens, la mise en relation effectuée dans les réflexions émanant de la Mission du paysage s'apparente en effet à une traduction⁹. Pour concilier des objectifs qui pourraient paraître hétérogènes, le traitement des paysages ruraux que ces prises de position cherchent à valider repose sur des fondements conceptuels renouvelés. Applicable à la fois aux paysages et aux productions agricoles, cette notion de qualité mise en avant représente en quelque sorte un concept-passeur, contribuant à construire une dépendance réciproque entre les deux termes placés en équivalence. Autrement dit, travailler sur l'un des termes doit permettre d'enregistrer des progrès sur l'autre terme.

Si la dégradation des paysages et la mutation des espaces agricoles peuvent être associés, c'est en effet parce qu'un même ensemble de causes (« course aux rendements » et « déprise ») peut être relié à ces phénomènes. La grille cognitive effectuant ce rapprochement à partir de l'idée de qualité esquisse ainsi une équivalence entre des intérêts auparavant éloignés, qui délimitaient leur propre champ de préoccupations. Pour autant, il s'agit de faire valoir auprès des agriculteurs le parti qu'ils peuvent tirer d'une adapta-

tion qualitative de leurs pratiques culturelles. C'est ce type de démarche (« l'atout « qualité » ») qui a par exemple été promu par Régis Ambroise et Yves Luginbühl : « La principale action à mener est d'aider les agriculteurs en place à y rester, mais il ne faut pas les tromper. Le modèle des rendements effrénés, d'ailleurs en crise, ne peut être une solution valable pour les régions peu propices à la mécanisation. Leur atout principal est celui de la qualité, fondée bien souvent sur des critères objectifs¹³ ». Dans ce schéma, le label, prolongement de l'idée de qualité, représente le dispositif sur lequel peut s'appuyer ce travail d'intéressement et qui peut contribuer à faire du souci paysager un point de passage obligé. C'est également le raisonnement de Régis Ambroise et d'Yves Luginbühl : « Les productions de qualité, sous label par exemple, peuvent être difficilement envisagées dans un cadre peu attractif. Pourquoi ne pas associer cette qualité de production à la recherche d'un paysage plus agréable, à l'image d'un cadre de présentation élégant pour les produits ? [...] Le paysage est le meilleur support médiatique d'un label de qualité¹⁴. »

Pour que cette conception qualitative soit reprise, il fallait en fait que les responsables de la Mission du paysage puissent recruter un certain nombre d'alliés. Les expériences menées antérieurement permettent de révéler l'existence d'une base sociale sensible aux préoccupations paysagères et encline à adapter ses pratiques. Le rapprochement des visées productives et paysagères dans l'univers agricole dessine ainsi un système d'alliances, dont la solidité est du reste à la mesure de sa capacité à s'insérer dans la mécanique économique. L'argumentation de Régis Ambroise trace ainsi les contours de ce système d'alliances dans lequel les espoirs sont placés : « Dans certaines régions d'agriculture en terrasse, exposées visuellement et particulièrement sensibles aux problèmes d'érosion, des agriculteurs, mais aussi des élus, des techniciens, des propriétaires ont décidé, souvent à contre-courant, de soigner le paysage. Mais dans les régions plus favorisées, ils sont également de plus en plus nombreux à comprendre que le modèle des rendements effrénés est désormais en crise. En liant la valeur des produits à celle des paysages, ils expriment au contraire un véritable raisonnement économique fondé sur une authentique culture, et c'est sans doute à partir de ce qui apparaît encore comme une sorte de grand bricolage de l'espace que progressivement se dégageront les idées force de ce que pourraient devenir l'agriculture, le monde rural et les paysages de demain, reconnus et admirés par l'ensemble de la société¹⁵ ». Si la chaîne associative décrite semble fonctionner au plan conceptuel, il reste donc à pouvoir la transposer sur le terrain, ce qui suppose tout un programme de négociations, également perceptible dans ce qu'ajoute Régis Ambroise : « L'idée de qualité est une idée forte, c'est un concept économique mais surtout culturel, capable d'entraîner des énergies. Qualité des produits, qualité des paysages, qualité de la vie. Au-delà du slogan, ce sont des connaissances à acquérir, un regard à exercer, des résonances à trouver, des compétences à rapprocher¹⁶. »

⁵ Cf. Bruno Latour, *La science en action*, op. cit., p. 29. Parmi les règles de méthode de Bruno Latour, nous nous inspirons surtout ici des règles n° 1 (l'étude de la science en action) et n° 2 (la reconstitution des transformations que peut subir un énoncé) (op. cit., p. 627).

⁶ Cf. John W. Kingdon, 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, Little, Brown & Company, Boston.

⁷ Telle qu'elle est envisagée ici, la problématisation renvoie au travail collectif par lequel s'effectue la formulation de problèmes, et qui peut être séparé, si l'on suit Michel Callon, en deux composantes : l'entre-définition des acteurs d'une part, et la définition de points de passage obligés et de systèmes d'alliances d'autre part (cf. *Éléments pour une sociologie de la traduction*, op. cit., p. 180-185). Sur la notion de problématisation et l'intérêt qu'elle peut représenter pour aborder l'émergence des problèmes sociaux, voir également Philippe Fritsch, Bertrand Ravon, *Du problème en tant qu'il est à résoudre au problème en tant qu'il est à débattre*, in Cresal, *Les raisons de l'action publique (Entre expertise et débat)*, L'Harmattan, Paris, 1993, en particulier p. 340-341 ; et Philippe Fritsch, *Conclusion. Opposition de complémentaires*, ibid., en particulier p. 353-356.

⁸ Comme le rappelle Yves Luginbühl dans les Commentaires sur l'article de Lucette Laurens, l'idée contenue dans cette initiative peut même être repérée dès la création de la Mission du paysage en 1979, dans l'aide apportée aux producteurs de lavande de Provence (in *Natures Sciences Sociétés* 5, 2, avril-juin 1997, p. 58).

Cette construction du paysage en patrimoine collectif débouche ainsi sur une recherche de modalités de réorganisation, voire d'inversion, des conduites qui participent à la dégradation de ce patrimoine. S'agissant de la réorientation de certaines productions agricoles vers des objectifs qualitatifs, l'enjeu est surtout de montrer que cette approche peut être mise en pratique tout en garantissant des bénéfices économiques pour les agriculteurs qui l'adoptent. Les « productions de qualité » sont ainsi une des deux voies (avec la diversification des activités vers les services) envisagées par Jean Cabanel, « pour que les agriculteurs continuent à prospérer et par là maintiennent, recréent sur des fondements économiques assurés, des paysages dont la variété et la beauté constituent, en effet, pour notre pays un patrimoine exceptionnel¹⁷ ». Ce faisant, le paysage se trouve transmué en signe propre à soutenir un créneau commercial jugé prometteur, comme dans le raisonnement de Jean Cabanel : « Pour les productions de qualité, le paysage, c'est à dire l'image des lieux de production qui traduisent les gestes, les savoirs, les traditions tournés vers l'excellence, sont un support très fort de commercialisation¹⁸ ». Plus exactement, le paysage entre dans le même univers de signes que les productions auxquelles il sert d'outil promotionnel. Comme le précise également Jean Cabanel, le lien créé est en effet double : « Le pari que l'on peut faire, c'est que les méthodes conduisant à des productions de qualité génèrent des paysages de qualité. Ainsi, la production soutient le paysage et le paysage la commercialisation des produits¹⁹ ». Pour que ces productions puissent participer à sa préservation, le paysage doit lui aussi devenir valeur d'échange/signe²⁰.

Le choix d'une démarche fondée sur la qualité a ainsi pour conséquence notable de rattacher davantage les paysages, sous couleur de les préserver, à des logiques de marché. Dans ce schéma développé à la Mission du paysage et inspirant les labels promus par Ségolène Royal, le marché tend en effet à être placé comme médiation privilégiée entre les agriculteurs et le paysage. L'objectif qualitatif n'est ici censé fonctionner que dans des rapports marchands, utilisés de telle façon qu'ils doivent permettre de stabiliser l'identité des acteurs du secteur agricole dans le sens de la problématisation conçue à partir des préoccupations paysagères. Cela transparait notamment dans l'importance que prennent les liens de type économique dans les chaînes associatives, comme chez Jean Cabanel : « Associer qualité des produits, qualité de paysage et politique commerciale dynamique, voici un choix qui nous paraît porteur d'avenir tant sur le plan économique que sur celui de l'environnement²¹ ». En somme, c'est par l'intermédiaire du produit qu'il semble possible de redéfinir le rôle des agriculteurs non seulement dans la gestion, mais aussi dans la production des paysages. La démarche de labellisation promue sous l'égide de Ségolène Royal va en fait reprendre la même problématique, plaçant le produit agricole dans une position de pivot capable d'articuler l'activité d'un secteur avec les dynamiques paysagères.

Aperçus sur le *policy stream* : Conditions de production et formes de développement de la proposition

Alignée sur ces perspectives dessinées par la Mission du paysage, l'initiative des « Labels paysagers de reconquête » impulsée en 1992 par Ségolène Royal consiste également à associer des paysages et des produits, tout en essayant de renforcer l'assise commerciale du lien ainsi ravivé. Ce dossier était confié au sein du cabinet ministériel à Anne Fortier-Kriegel qui, en tant que conseiller technique, travaillait presque exclusivement sur le lien entre paysage, vie locale et produits de terroir²². Dans son principe essentiel, l'opération tentait de promouvoir l'idée qu'il fallait labelliser des produits avec les paysages qui les ont engendrés. Mais, au demeurant, la réflexion économique sous-jacente ne se limitait pas aux objectifs paysagers, puisqu'il s'agissait également de « permettre à des gens de pouvoir continuer à vivre sur des espaces qui ne soient pas désertifiés²³ ».

Le label s'insère dans le répertoire d'actions du ministère de l'Environnement comme un outil complémentaire pour la préservation des paysages remarquables, capable de suppléer l'appareillage juridique lorsque celui-ci s'avère insuffisant. Son registre n'est pas celui de la contrainte, mais de la démarche volontaire aiguillonnée par les vertus de l'incitation. Le label fait office de révélateur de la richesse paysagère d'un territoire. Il doit donc non seulement participer à une sensibilisation, mais aussi à une mise en valeur d'un capital susceptible de retombées économiques locales. C'est d'ailleurs le sens qu'Anne Fortier-Kriegel donne a posteriori à la réflexion sur les « paysages de label » : « Elle partait d'un double constat : la protection des sites, quand elle est appliquée, et là où elle s'applique, n'est pas toujours une arme adéquate pour protéger les paysages. Il y manque en France – et à la différence de l'Allemagne – une dimension culturelle et incitative : une intériorisation du problème qui n'est pas dans la tradition française. Il apparaissait que la meilleure manière de préserver les espaces de petites cultures, telle la lavande des paysages bleus de Provence, consistait à les faire découvrir et à les encourager. Les 100 « paysages de label » ont pour ambition de maintenir des lieux de vie²⁴. »

Ce type de démarche n'exprime d'ailleurs pas une problématique isolée. Elle se situe dans le même courant qu'un ensemble de réflexions qui imprègnent par exemple le colloque sur « Le paysage, patrimoine et enjeu de développement », organisé par la Commission de la production et des échanges à l'Assemblée nationale le 4 juin 1992. Ce colloque est d'ailleurs pour Ségolène Royal l'occasion de rappeler la priorité qu'elle a donnée au paysage dans son action ministérielle, ce qui suppose un ensemble d'initiatives parmi lesquelles elle annonce « une action volontariste d'attribution de labels ». Son projet est alors présenté ainsi : « [...] j'ai l'intention de labelliser, à travers toute la France, des jardins culturels paysagers, qui peuvent être de tout petits espaces, apparemment

⁹ Cette notion d'association et le cadre d'analyse qui lui correspond sont empruntés à Michel Callon et Bruno Latour (cf. « Unscrewing the big Leviathan: how actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so », in : Karin D. Knorr-Cetina, Aaron Victor Cicourel (éd.), *Advances in Social Theory and Methodology. Towards an Integration of Micro- and Macro-Sociologies*, Routledge & Kegan Paul, Boston, 1981). Voir également « Dresser la carte des associations », in : Bruno Latour, *La science en action*, op. cit., p. 488 et sqq.

¹⁰ Ce terme fait référence aux analyses de Michel Callon dans *Éléments pour une sociologie de la traduction* (op. cit., p. 183-184).

¹¹ La notion de problématique, telle que définie ordinairement (« ensemble de problèmes dont les éléments sont liés », cf. *Petit Robert*, Le Robert, Paris, 1984, p. 1534), est utilisée ici de manière à prolonger sur le plan du contenu les processus que nous avons repérés sous le terme de problématisation.

¹² Pour un autre aperçu sur ce cadre d'analyse en termes de traduction, voir également Michel Callon, *L'agonie d'un laboratoire, et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques*, La Découverte, Paris, 1988.

¹³ Cf. Pour une esthétique du vivant, *Metropolis* 84/85, 1989, p. 17. Régis Ambroise et Yves Luginbühl sont tous les deux ingénieurs agronomes, le premier travaillant alors à la Mission du paysage et le second au CNRS comme chercheur.

¹⁴ *Ibid.*, p. 17.

¹⁵ « Le beau paysage », texte d'une conférence pour le colloque « Paysages sur commande » à Rennes, 16-17 mars 1990.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Cf. Paysage, agriculture, économie, *Chambres d'agriculture*, supplément « Agriculture et environnement » au n° 784, décembre 1990, p. 11.

¹⁸ *Ibid.*, p. 11.

¹⁹ *Ibid.*, p. 11.



insignifiants, mais qui font en fait l'identité des pays qui composent les régions de France²⁵ ».

Cette proposition apparaît sous une forme plus précise lors de la présentation, au début de septembre 1992, du projet de loi visant la protection et la reconquête des paysages. Elle vise effectivement à attribuer un label « Paysage de reconquête » à des terroirs gardant une activité agricole particulière et exprimant le maintien d'une certaine tradition. Vingt-cinq sites avaient ainsi été préalablement retenus et il était prévu de labelliser une centaine de petits territoires montrant une identité esthétique et culturelle marquée.

Comme le souligne Yves Luginbühl²⁶, la procédure d'attribution va se dérouler dans un temps très court. Elle consiste d'abord pour les communes et groupements de communes intéressés à envoyer un dossier de candidature aux directions régionales de l'Environnement (Diren), la date limite étant fixé au 30 octobre de la même année. Un « jury national », composé de « personnalités qualifiées », devait ensuite se réunir en novembre pour labelliser cinquante « paysages de reconquête²⁷ ». Le label devait être accordé pour une durée de quatre ans et être assorti d'une aide permettant de financer des travaux expérimentaux²⁸.

Dans la démarche, ce qui va justifier la labellisation, c'est notamment la possibilité de rattacher le lieu proposé à la catégorie du remarquable, et ce à un double point de vue : en raison d'une part du paysage, mais aussi, d'autre part, des activités économiques qui y sont présentes. Dans les deux cas, l'œuvre humaine prend une place centrale, et c'est elle qui tend en fait à être mise en avant à travers l'idée de qualité. Au surplus, une telle conception vaut principalement au plan commercial. Ainsi, le label exprime d'abord une action sur un produit, visant à souligner des caractéristiques originales. En l'occurrence, il renvoie à des caractéristiques intangibles : la référence au paysage constitue un arrière-plan contribuant à l'image du produit. Le label est destiné à prendre place dans un ensemble d'informations plus ou moins consciemment perçues par le consommateur et de nature à influencer sur son univers de choix. Il est alors un soutien dans la commercialisation du produit. Ce schéma d'appréhension transparait dans la justification du dispositif, telle qu'elle est faite par exemple dans la plaquette présentant le bilan de l'action ministérielle de Ségolène Royal : « La France compte de très nombreux paysages qui ont été façonnés par des activités agricoles ou artisanales. Les productions qui leur sont liées peuvent être de grandes qualités, même si elles se situent souvent en dehors des principaux circuits de distribution. Cent paysages remarquables à la fois par leur qualité paysagère et par celle de leurs produits, ont été labellisés par le ministère de l'Environnement. Ce label contribue à faire connaître ces productions. Il mobilise en outre des crédits du ministère de l'Environnement destinés à restaurer et à mettre en valeur ces paysages²⁹. » D'ailleurs, la participation de la Mission du paysage dans le dispositif devait notamment prendre la forme d'un appui financier, permettant de faciliter l'insertion des productions dans les circuits commerciaux.

Un tel dispositif est donc de nature à modifier l'appréhension du paysage. Celui-ci tend ici à devenir un attribut participant au positionnement d'un produit sur un marché. Autrement dit, dans la logique de labellisation, le paysage est mis en avant de telle sorte qu'il participe finalement à la formation d'une valeur d'échange. Même si c'est de manière indirecte, il entre en fait plus profondément dans l'univers de la consommation, par l'intermédiaire du produit dont il est censé garantir la qualité. L'argumentation reprise par Ségolène Royal, illustrée par la comparaison avec la pratique des « appellations d'origine contrôlée », peut être considérée comme une forme de rationalisation et de justification de ce mouvement de « marchandisation » qui est présumé bénéfique pour les paysages. Dans la perspective ainsi tracée, le label comme instrument d'action publique paraît d'autant plus tentant qu'il semble pouvoir combiner la saveur de la tradition et des produits d'antan, sources d'inéprouvables lamentations lorsque leur disparition est constatée, avec les avancées de la modernité, ces biens à profusion aisément disponibles dans les temples de la consommation³⁰.

Les références à l'idée de pays et les liens mis en avant avec les paysages viennent également mêler les registres identitaire et culturel à l'argumentation. Ces registres apparaissent en fait articulés au raisonnement sur un mode qui permet de (re)donner du sens à des pratiques agricoles qui en perdent, du fait de leur déclin dans le sillage d'une soumission généralisée aux impératifs associés à la modernité économique. Le label efface le soupçon d'archaïsme pesant sur les survivances de certaines activités. Il les magnifie en décrivant leur capacité d'insertion dans la marche du progrès. L'intervention de l'État dans l'espace symbolique doit alors permettre le maintien de ces activités porteuses d'identité, de culture, tout autant que la préservation de leurs reflets paysagers. Ces conceptions sont particulièrement présentes dans l'argumentation utilisée par Ségolène Royal : « Les paysages de reconquête traduisent l'identité et la diversité du territoire français. Fondés sur des cultures et des spécificités locales, liés à l'activité et à l'histoire des lieux, ils constituent autant d'atouts pour le développement économique, pour l'égalité devant la nature, ou encore pour le droit de garder une certaine qualité de la vie quotidienne. Conciliant les valeurs du passé et celles de l'avenir, mêlant les deux échelles du terroir et du territoire, ils ont une force de mémoire et d'inscription qui n'exclut ni changements ni adaptations. Les cent premiers paysages auxquels je donne ce « label » pour le ministère de l'Environnement, label que je conçois comme une appellation d'origine, avec le savoir-faire, l'authenticité, mais aussi la fragilité et le besoin d'être soutenu pour vivre, couvrent la presque totalité des régions. Ils évoquent autant d'images, autant d'histoires liées aux géographies et aux cultures locales. Ils s'appuient sur la production de produits agricoles de qualité souvent exceptionnels, mais mal connus³¹. » Là aussi, le parti adopté par Ségolène Royal a pour effet de tirer la démarche vers une conception centrée sur le produit, ce qui est en particulier perceptible dans les exemples emblématiques revenant régulièrement dans l'élaboration et la

²⁰ Nous reprenons ici la conceptualisation de Jean Baudrillard, en nous inspirant notamment de la réflexion développée dans « Design et environnement ou l'Escalade de l'économie politique » (in : *Pour une économie politique du signe*, Gallimard, Paris, réédition 1993).

²¹ Cf. Les enjeux principaux, *Paysage & aménagement* 21, octobre 1992 (numéro spécial « Colloque de Blois », p. 59).

²² Architecte paysagiste, Anne Fortier-Kriegel est une des personnes à l'origine de la création de la Mission du paysage. Dans un entretien réalisé pour cette recherche le 22 octobre 1996, elle précisait d'ailleurs que le soutien de relations à la Mission du paysage lui avait été utile dans l'élaboration de son travail au cabinet.

²³ Entretien avec Anne Fortier-Kriegel (22 octobre 1996)

²⁴ Cf. Les politiques publiques du paysage, état des lieux, *Urbanisme* 278-279, novembre/décembre 1994, p. 80.

²⁵ Cf. « Le paysage, patrimoine et enjeu de développement », colloque du 4 juin 1992, Commission de la production et des échanges, Victoires Éditions/*L'environnement magazine*, 1992, p. 109).

²⁶ « Commentaires sur l'article de Lucette Laurens », op. cit., p. 58

²⁷ Le chiffre symbolique de la centaine sera atteint l'année suivante.

²⁸ Au total, 7,5 millions ont été affectés en 1993 à la labellisation des 50 paysages de reconquête.

²⁹ Cf. « Reconquérir les paysages », in : ministère de l'Environnement, Ségolène Royal, *une année d'action pour la planète*, p. 4.

³⁰ Sur cette combinaison, cf. Ségolène Royal, *Pays, paysans, paysages. La réconciliation est-elle possible ?*, Robert Laffont, Paris, 1993, p. 10.

présentation de l'opération³². Mais c'est effectivement un moyen d'augmenter les chances de réussite du travail d'intéressement, en ouvrant la possibilité de recruter des alliés non seulement dans les rangs des agriculteurs, mais aussi des collectivités locales. Ségolène Royal insiste sur cette chaîne d'intéressement, dans une perspective d'ailleurs voisine des réflexions de la Mission du paysage signalées précédemment : « Le label des cents premiers paysages devrait permettre, à travers une reconnaissance publique, de soutenir ces activités spécifiques et d'intéresser les collectivités locales à la gestion que ne peuvent plus assurer seuls aujourd'hui les agriculteurs³³. »

Les prolongements du label « Paysage de reconquête » ont en fait été très limités. Un bilan de l'opération a été effectué en août 1994, et des labels « Paysages de terroir » ont été lancés dans la foulée sous l'égide du ministère de l'Environnement. Les critères justifiant la labellisation ont d'ailleurs été revus, un comité placé sous la coordination de la Direction de la nature et des paysages étant prévu à cet effet. Dix labels « Paysages de terroir » ont été accordés en 1995.

Aperçus sur le *political stream* : du contexte socio-politique de surface aux tendances économiques profondes

Replacer l'action publique dans ses rapports avec le *political stream* présente notamment l'intérêt d'inciter à examiner de manière attentive l'influence des facteurs contextuels³⁴. Nous le ferons ici selon deux modes : d'une part, à un premier niveau, à la manière de John W. Kingdon, pour mettre en relief la part que prennent les visées pré-électorales dans le lancement de cette opération de labellisation ; d'autre part, à un niveau plus profond, pour mieux saisir l'importance prise par les logiques économiques dans l'élaboration de ce type d'outil destiné à la protection du paysage. Les facteurs envisagés par John W. Kingdon dans son analyse du *political stream* concernent en effet essentiellement la compétition partisane dans le champ politique, et il nous semble ici utile d'étendre le cadre d'interprétation de façon à pouvoir cerner correctement la tendance dans laquelle s'inscrit le dispositif étudié.

Yves Luginbühl rappelle justement que les échéances électorales de mars 1993 constituent un point de mire déterminant dans l'élaboration et la promotion de cette initiative dans le cadre de l'action ministérielle de Ségolène Royal³⁵. Dans un contexte politique qui laisse augurer une déroute du Parti socialiste, toute initiative, si elle peut bénéficier de résonances favorables dans l'espace public, paraît en quelque sorte bonne à prendre pour maintenir un capital de voix, d'autant que celui-ci semble alors grignoté par la montée des partis écologistes dans les intentions de vote.

La perception de cette pression et la volonté d'obtenir des résultats rapidement visibles étaient notam-

ment de nature à jouer un rôle d'accélérateur dans la construction de l'opération. De fait, son installation se fait dans un délai restreint, en particulier dans la phase où se déroule l'appel d'offre et où il est fait appel aux Diren pour connaître les paysages susceptibles d'être labellisés. Comme le rappelle également Lucette Laurens dans son article, les candidatures « n'ont pas été sélectionnées, mais retenues au fur et à mesure de leur arrivée³⁶ ». Les dossiers parvenus après la date limite se sont trouvés écartés, sans que puisse être véritablement prise en compte leur qualité pour l'obtention d'un label.

Si le regard sur le contexte dans lequel s'inscrit la mesure est intéressant, c'est aussi parce qu'il évite également de la considérer comme une initiative isolée ou ponctuelle. Celle-ci offre en effet des correspondances avec d'autres tentatives d'inflexion des pratiques agricoles dans un sens favorable au respect de l'environnement. C'est notamment le cas avec les démarches de valorisation de l'origine des produits agricoles envisagées à l'échelon communautaire, dans lesquelles transparaissent de fortes concordances avec les problématiques qui guident la démarche des labels « paysage de reconquête ». Les règlements agricoles du 14 juillet 1992³⁷ relatifs à la protection des indications géographiques de provenance et aux attestations de spécificité des produits agricoles réservent ainsi une place notable au maintien de traditions agricoles originales, compte tenu des retombées dont celles-ci peuvent être porteuses dans certains terroirs ruraux³⁸.

Surtout, c'est l'affleurement d'un mouvement de fond que révèle ce type d'instrument public fondé sur la labellisation. La formulation de cette démarche montre en effet le poids pris par les considérations économiques dans les propositions construites à partir des problématiques paysagères. Il n'est en effet pas indifférent que le recours à des logiques relevant de la sphère marchande soit un des moyens privilégiés pour assurer la pérennité de certains paysages. Produits locaux et paysages, lorsqu'ils sont de qualité, sont presque mis sur un même plan et tendent à être représentés comme des patrimoines à gérer, l'un culturel, l'autre naturel. Dans la labellisation, la promotion dont les paysages bénéficient conjointement aux produits auxquels ils sont associés sanctionne en fait leur transmutation en atouts potentiellement valorisables dans la sphère économique. En arrière-plan apparaît la structuration d'un ensemble de conceptions tendant à traiter la dimension esthétique sur un mode instrumental, avec une nature gérée de façon à ce qu'elle puisse être encore productrice de beaux paysages et présentant alors l'avantage d'être créatrice de valeur ajoutée.

De fait, cette démarche de labellisation de paysages prend surtout son sens dans le courant de réflexions qui voit les fonctions paysagères comme de nouvelles fonctions pour une agriculture en mutation³⁹. Les grilles de lecture à travers lesquelles se positionne l'intervention étatique dans l'espace rural ont subi un ensemble de réévaluation, de sorte que les paysages tendent à devenir des biens susceptibles d'acquiescer une valeur marchande. La labellisation paysagère, en supposant que des paysages peuvent être porteurs

³¹ Cf. Labels des paysages de reconquête : des AOC du paysage I, in : Pays, paysans, paysages, op. cit., p. 172). Les trois premières phrases de cet extrait avaient déjà été utilisées dans un court article centré sur les paysages de reconquête (Ségolène Royal, 1991, La reconquête des paysages, *Études rurales* 121-124, 213) et dans la préface de la brochure de présentation de l'opération (Label : paysages de reconquête, ministère de l'Environnement, février 1993).

³² À l'instar des marais salants de Guérande fréquemment cités pour exprimer cette nécessité de passer par le produit pour conserver le paysage, notamment par Ségolène Royal elle-même : « Le label contribuerait à la sauvegarde du site par une aide à la commercialisation du sel de Guérande » (*Pays, paysans, paysages*, op. cit., p. 174).

³³ Cf. *Pays, paysans, paysages*, op. cit., p. 175.

³⁴ Notre analyse renvoie ici en particulier au chapitre 7 (« The political stream ») de John W. Kingdon dans *Agendas, alternatives and public policies* (op. cit., p. 152 et sqq.).

³⁵ « Commentaires sur l'article de Lucette Laurens », op. cit., p. 57

³⁶ Op. cit., p. 48.

³⁷ Règlement 2081/92 CEE du Conseil du 14 juillet 1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et denrées alimentaires (JOL 208 du 24 juillet 1992, p. 1), et Règlement 2082/92 CEE du Conseil du 14 juillet 1992 relatif aux attestations de spécificité des denrées alimentaires (JOL 208 du 24 juillet 1992, p. 9).

³⁸ Cette conception est notamment exprimée dans le règlement 2081/92/CEE du 14 juillet 1992 qui souligne que : « La promotion de produits présentant certaines caractéristiques peut devenir un atout important pour le monde rural, notamment dans les zones défavorisées ou éloignées, en assurant, d'une part, l'amélioration du revenu des agriculteurs et, d'autre part, la fixation de la population rurale dans ces zones [...] ».

d'une valeur ajoutée propre à rejaillir sur certains produits, constitue un exemple révélateur de cette tendance. En contrepartie implicite tend toutefois à s'affirmer un présupposé selon lequel certains paysages n'auraient pas d'autre chance de salut que la valorisation économique.

Conclusion

À l'instar de la plupart des programmes d'action publics, c'est en examinant les processus qui participent à sa construction que la démarche des labels « paysage de reconquête » peut être bien considérée et son contenu véritablement apprécié. Si le dispositif mis en place sous l'égide de Ségolène Royal peut associer des éléments concernant un paysage et un produit, faisant référence à un pays, c'est notamment parce qu'il s'inscrit dans une dynamique de traduction qui permet de mettre en relation des préoccupations et des discours dont la jonction était contingente⁴⁰. L'objectif qualitatif a pu jouer un rôle d'opérateur permettant de faire ce lien entre les considérations paysagères et les pratiques agricoles situées dans certains territoires.

Le cadre de perception sur lequel s'appuie cette opération se sépare ainsi sensiblement des conceptions naturalistes protectionnistes aspirant à la préservation

d'un « état naturel ». Ce qui sert de fondement au dispositif, c'est le travail humain sur et dans l'espace, notamment par l'activité agricole. Le label « paysage de reconquête » s'inscrit donc non seulement dans une perspective interventionniste, mais aussi matérialiste⁴¹. Mais, cette démarche de labellisation, dans sa formulation, n'apparaît pas codée en termes de développement durable, et il ne faudrait pas prêter aux promoteurs de ces labels plus d'intentions qu'ils n'en ont.

Du reste, que des productions puissent prendre l'évocation de paysages comme mode de promotion n'est pas quelque chose de totalement anodin. Le label comme mode d'action étatique en faveur du paysage tend en effet à transformer celui-ci en un tissu de signes échangeables. Cette forme d'utilisation des images associées aux paysages peut ainsi être considérée comme l'expression de l'ancrage de ces derniers dans un ordre sémiotique qui s'apparente en fait à l'ordre de la valeur d'échange. Le paysage devient, sous l'impulsion de l'État, un révélateur de traditions locales à mettre en valeur et, comme tel, sa préservation ne prend véritablement sens que par une intégration dans un circuit économique. Sous la forme du label, c'est donc en définitive une régulation essentiellement marchande que l'intervention publique contribue à promouvoir pour satisfaire un ensemble d'objectifs qui, de fait, ne sont pas uniquement paysagers.

³⁹ Sur ce point, voir Catherine Laurent, 1994, *L'agriculture paysagiste : du discours aux réalités*, *Natures Sciences Sociétés* 2, 3.

⁴⁰ On peut toutefois constater que, si les éco-labels connaissent un mouvement d'intérêt au début des années 1990, la réflexion sur laquelle sont fondés les labels « Paysage de reconquête » au sein du ministère de l'Environnement ne s'y rattache pas vraiment.

⁴¹ La schématisation envisagée ici utilise notamment le travail d'analyse que Pierre Lascoumes a effectué sur les représentations sociales de l'environnement (Cf. « La force du naturalisme naïf », in : *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 1994).