

JEAN-EUDES BEURET

Le paysage, qui est aujourd'hui une notion centrale des politiques d'environnement voire de développement durable, mobilise de nombreux chercheurs soucieux de lier connaissance et action. Mais la polysémie du terme et l'usage qui en est fait comme catégorie politique, en privilégiant son sens patrimonial et esthétique, pour la construction et l'acceptation de règles de droit nécessaires pour gérer durablement de nouvelles valeurs du territoire, rendent cet objet obscur pour la recherche et surtout très controversé. NSS, qui s'est déjà à plusieurs reprises fait l'écho des débats que la question du paysage soulève, souhaite prolonger cette discussion par plusieurs textes mis en forum. Les textes qui suivent ne sont pas interdisciplinaires mais permettent un croisement de points de vue disciplinaires. Celui de Jean-Eudes Beuret est bien un point de vue d'économiste soucieux d'identifier les mécanismes qui opposent (ou pourraient faire converger ?) les points de vue des agriculteurs et des collectivités locales sur la production de paysages, et dont devraient tenir compte les politiques publiques avant que leur marchandisation soit généralisée. Mais à son analyse répond un autre économiste soulignant d'autres éléments du problème qu'il lui paraît indispensables de prendre en compte dans la mesure où ils s'opposent à ce que le paysage deviennent facilement une « fourniture ». Ce commentaire est suivi des réactions d'un agronome qui insiste sur la complexité des pratiques qui sont derrière ce qu'on désigne par le terme de paysage, et d'une historienne géographe qui fait de même à propos du rapport entre droits de propriété et droits d'usage. Enfin, Jacqueline Candau et Sophie Le Floch expriment un point de vue de sociologues sur le problème même de ce qu'est le paysage pour les acteurs publics et les institutions qui sont censées en faire un outil privilégié de leur action.

Introduction

À qui appartient le paysage ? À ceux qui possèdent la terre qui le supporte ? Au groupe social qui y trouve ses racines ? La question se pose dès que l'on veut faire payer un droit d'accès au paysage, certains usagers affirmant qu'ils refusent de payer pour profiter d'un bien qui est le leur, en tant que patrimoine communautaire (Beuret, Saïka, OCDE, 1999). La même question revient lorsqu'il s'agit de réaliser un aménagement qui dégraderait le paysage. Ainsi en Suisse, des collectivités locales publiques sont indemnisées par le Fonds suisse pour le paysage lorsqu'elles renoncent à effectuer un aménagement hydro-électrique qui dégraderait un paysage alpin : on leur reconnaît ainsi un droit de propriété sur le paysage et si les citoyens veulent que ce dernier soit préservé, ils doivent en payer le prix.

Abstract – To whom does the landscape belong ? Does the landscape belong to people who possess the ground or to the community ? The answer is determining to know if the landscape preservation is a duty for the ones who work the land or must be paid as a service. The analysis of agricultural practices shows that landscape production is subject to specific actions of some farmers, regardless of technical or economical determining factors. These ones refer to tacit agreements, which lay down rights and duties related to the functional appropriation of the soil, and as they impose duties on farmers recognize some rights to the community. The renewed doubt surrounding them could lead to a local dialogue, where the question of the farmers role in the landscaped production is explicitly asked. The policies related to landscape must take into account these mechanisms, when choosing to apply either the polluter pays principle or the beneficiary pays principle. © 2002 Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS

landscape / agricultural practices / rights of ownership / agreements / Brittany

JEAN-EUDES BEURET
Économiste,
Ensar-DR, 65, rue de Saint Briec,
35042 Rennes cedex, France
beuret@agrorennes.educagri.fr

Cette question est loin d'être anodine pour les paysages cultivés. En Bretagne, on observe une différenciation des espaces cultivés entre ceux qui sont soumis à une forte pression foncière (terres arables, espaces d'épandage) et ceux qui sont fréquemment délaissés (bas fonds humides, landes...) (Beuret, Mouchet, 2000). Des citoyens exigent des agriculteurs qu'ils ne dégradent pas les premiers et entretiennent les seconds. Mais face à eux, certains agriculteurs mettent en avant les droits attachés à la propriété et affirment que c'est à la collectivité d'assumer ces problèmes (« Les communes ont aménagé les bourgs, pourquoi pas les campagnes ? ») : c'est ce que font certaines collectivités territoriales qui soit rémunèrent les agriculteurs pour la replantation et/ou l'entretien de haies (Colson, Almandoz, Stenger, 1996), soit acquièrent des espaces délaissés par l'agriculture (haies, berges de cours d'eau...) pour assurer leur entretien. Cette deuxième voie laisse présager une campagne composée d'une part d'espaces voués à la seule production, d'autre part d'espaces verts à vocation esthétique et récréative, gérés par la collectivité. Même s'il semble illusoire de vouloir faire des agriculteurs des « jardiniers du paysage » (Laurent, 1994), c'est ici leur participation à la production paysagère qui est mise en cause et la question des responsabilités respectives des agriculteurs et de la collectivité vis-à-vis du paysage qui est posée.

Après avoir introduit la problématique de la fourmiture du paysage en tant qu'aménité rurale, nous analyserons les pratiques des agriculteurs concernant la gestion du paysage et en déduirons l'existence de différentes formes de conventions qui servent de repères à l'agriculteur pour lever l'indétermination portant sur les droits attachés à l'usage productif de la terre, et leur associer ou non, des devoirs quant à la production paysagère.

La production paysagère et sa problématique

Le paysage, une aménité rurale fournie sans contrepartie

Le paysage est une aménité rurale : chaque paysage est en effet une structure unique (un paysage ne peut être substitué à un autre), fortement liée à un territoire, dont la valeur est essentiellement liée aux éléments hédoniques (esthétiques, identitaires...) qu'il procure (Beuret, Saïka, OCDE, 1999). La production des paysages cultivés peut mettre en jeu trois types d'actes : des actes productifs non-spécifiques (le paysage est un effet induit, la production paysagère n'induit aucun coût pour l'agriculteur), des actes spécifiques de production paysagère (entretenir un muret, planter une haie...), avec un coût direct, ou encore des actes spécifiques liés au fait de renoncer à une action susceptible de dégrader le paysage (comme abattre une haie...), ce qui génère un coût d'opportunité. Le paysage n'est pas mis en marché notamment parce qu'il est très difficile de restreindre l'accès à sa « consommation ». En l'absence d'inci-

tations publiques, l'agriculteur n'a pas intérêt à poser des actes spécifiques et le paysage est alors considéré comme le produit fortuit d'effets externes liés à l'usage du sol (Facchini, 1993). C'est aussi une source d'effets externes entre territoires, des visiteurs notamment urbains pouvant bénéficier sans contrepartie de l'agrément offert par des paysages produits par les territoires qui les supportent. Se pose dès lors la question de la prise en charge de la production des paysages cultivés : alors que la demande est élevée, rien ne vient inciter les agriculteurs à y répondre.

Appliquer le principe bénéficiaire-payeur ou le principe pollueur-payeur ?

L'évolution des systèmes de production agricole produit souvent un hiatus entre les exigences de la production et celles du maintien du paysage, tel qu'il est demandé par la collectivité. Ceci rend nécessaire des actes spécifiques de production paysagère assimilables à des services (Laurent, 1994). Mais les agriculteurs ont-ils le devoir de les réaliser ou faut-il les rémunérer ? Une enquête réalisée auprès de 80 résidents d'un territoire situé en centre Bretagne, portant sur l'entretien de l'espace agricole montre que cette question n'est pas tranchée (Beuret, 1997) : 37 % des personnes interrogées affirment que les agriculteurs ont le devoir d'entretenir cet espace, ce qui revient à dire que la collectivité est propriétaire du paysage et peut exiger, sans contrepartie, que son bien ne soit pas dégradé. Les autres pensent que ce travail doit être pris en charge par la collectivité, qui doit pour cela rémunérer les agriculteurs et/ou créer des emplois spécifiques, ce qui revient à dire que les droits de propriété confèrent à ceux qui les détiennent (nous considérerons ici tant le faire-valoir direct que les droits d'usage ouvert par un bail) des droits sur le paysage.

Ces réponses divergentes témoignent d'une indétermination quant à la propriété du paysage, ce qui se traduit à l'échelle des politiques publiques par une incertitude quant au principe à appliquer pour agir, à l'échelle des individus comme des territoires. Si la collectivité est propriétaire du paysage, l'agriculteur qui dégrade un paysage génère un effet négatif et le principe pollueur-payeur doit s'appliquer. Par contre, si l'agriculteur est propriétaire de l'espace qu'il exploite, tout acte spécifique de production paysagère est une prestation de service qui fera l'objet d'une compensation monétaire, selon le principe fournisseur payé ou le principe bénéficiaire-payeur, principes définis par l'OCDE pour les aménités rurales (Beuret, Saïka, OCDE, 1999). Cette question a donc des implications importantes en terme de politiques publiques.

Dans la réalité, la propriété du paysage ne semble pas revenir en totalité à l'un des protagonistes. Nous verrons que les agriculteurs s'imposent certains devoirs de production paysagère sans contrepartie : c'est dire qu'ils reconnaissent des droits à la collectivité, concernant le paysage, droits qui viennent limiter leurs propres droits de propriété.

Pratiques agricoles et offres paysagères

Des pratiques différenciées correspondant à des droits... et à des devoirs

Afin d'analyser les mécanismes et déterminants de la production paysagère des exploitations agricoles, nous avons recensé et comparé les pratiques agricoles ayant un impact sur la préservation et l'entretien du paysage, dans des exploitations de polyculture-élevage en Bretagne. Deux études ont porté sur un échantillon A comprenant 28 exploitations liées à une association d'agriculteurs (le Centre d'études pour le développement d'une agriculture plus autonome) (17 exploitations laitières, 8 élevages bovins allaitants et 3 élevages ovins), puis sur un échantillon B comprenant 17 exploitations laitières d'un réseau « Éleveurs bovins demain »¹. Les deux échantillons sont diversifiés : on trouve des exploitations intensives dont le système fourrager comporte une part importante de maïs (près de la moitié de la SFP) (I), des systèmes reposant sur une culture intensive de l'herbe notamment à l'aide d'associations graminées-légumineuses (H), et des systèmes extensifs très herbagers valorisant des surfaces importantes (E). Une grille d'indicateurs concernant les effets paysagers a été appliquée à chaque exploitation (cf. encadré 1). L'ensemble des pratiques liées à la production paysagère ont été étudiées mais nous nous limiterons ici aux résultats concernant l'entretien et la préservation du bocage (tableau 1).

Tableau I. Le cas du bocage : structures bocagères dans le réseau B.

Résultats moyens pour quelques indicateurs		I	H	E
Structures	Taille moyenne des parcelles (ha)	4,8	2,4	2,3
Bocagères	Longueur haies (m/Ha de SAU)	34	76	98

On observe d'abord que la longueur de haie par hectare et la taille moyenne des parcelles diffèrent nettement d'un système de production à l'autre. Les entretiens réalisés montrent le caractère déterminant de la nature du système : à la question « Quelle est pour vous la taille idéale des parcelles ? », les éleveurs parlent de 4 à 10 hectares dans des systèmes intensifs, et de 2 à 4 ha en système plus extensifs et plus herbagers. Il apparaît que la nature du système de production détermine des besoins concernant les structures bocagères (densité, besoin d'ombre pour les animaux...) ainsi qu'un niveau d'exigence en terme de non-concurrence entre la parcelle et ses bordures. Plus le système est intensif, plus l'exigence de non-concurrence entre les espaces productifs et les bordures suscite un entretien intensif de ces dernières. D'autres déterminants tels que la disponibilité en matériel adapté et en temps de travail, rapportés à la longueur de haies et talus à entretenir, jouent aussi un rôle (Beuret, Mouchet, 2000). Mais le recensement des pratiques d'entretien du milieu, montre aussi une très grande diversité, sans relation directe avec la nature du système (tableau 2).

Comment s'explique la différenciation de ces pratiques, alors que la réglementation est la même pour tous ? Il ressort des entretiens que l'exigence personnelle de l'éleveur joue un rôle primordial. Cette exigence répond à un souhait et/ou à des règles exprimées sous la forme « je ne me permets pas de... » ou « je m'oblige à... » ou « c'est un devoir de... ». L'offre bocagère n'est pas l'objet d'une gestion en tant que telle, mais les actes des agriculteurs sont « bornés » par ces règles. C'est par exemple « pas d'abatage d'arbre dans les haies », « pas d'arasement total d'une haie », « pas d'abatage de haie sur les crêtes », « pas d'élimination de talus perpendiculaires à la pente », etc. Pour l'esthétique de la ferme, on parle d'embellissement obligatoire des abords de ferme, on s'impose de cacher les silos dans les bâtiments et non à l'extérieur, etc. La variabilité de ces règles explique la diversité des pratiques mises en œuvre². Ces règles ne sont écrites nulle part et pourtant l'agriculteur met un point d'honneur à les respecter. On les identifie lorsqu'elles sont exprimées spontanément, mais aussi en analysant les contradictions entre les réglementations, les actes et les discours.

Alors que la loi oblige les propriétaires des berges d'un cours d'eau à les entretenir, personne ne le fait par

¹ Aucune comparaison n'a pu être effectuée entre les exploitations des deux réseaux, à la demande expresse de l'un de nos partenaires. Nous n'avons pas non plus cumulé les deux échantillons car ils concernent des aires géographiques distinctes, ce qui aurait introduit des biais liés notamment à l'état initial du bocage.

² On retrouve cette « auto-discipline » dans les pratiques de contrôle des risques de pollutions diffuses, lesquelles correspondent à un effort volontairement consenti par l'agriculteur, indépendamment des besoins économiques de l'exploitation. Là encore des règles sont exprimées telles que « je ne me permettrais jamais de faire de la plasticulture » ou encore « on ne traite pas lorsqu'il y a du vent », souvent assorties dans les discours d'un « pour qui me prenez-vous ? » qui ne donne que plus de poids à la règle affichée comme référence.

Tableau II. Le cas du bocage : recensement des pratiques d'entretien.

Pratiques et niveau d'entretien des haies	Échantillon A
Émondage généralisé annuel et plantation de haies avec des essences variées	8 %
Émondage généralisé à l'échelle pluriannuelle	9 %
Émondage systématique avant mise en culture	22 %
Émondage ponctuel pour passage matériel et éviter des pertes sur cultures	61 %
Pratiques et niveau d'entretien des talus*	
Entretien généralisé annuel ou pluriannuel	17 %
Entretien ciblé sur les parcelles en culture ou sous les clôtures	48 %
Entretien ponctuel sous les clôtures ou autour de parcelles ou rejets	17 %
Entretien uniquement par les animaux	18 %

*L'agriculteur fait en outre un choix entre un désherbage chimique total ou sélectif et/ou un entretien mécanique, avec des conséquences environnementales et paysagères importantes.

obligation. Par contre, beaucoup d'agriculteurs affirment qu'ils sont obligés d'aménager les abords de ferme dans un souci paysager, ce qu'aucune loi n'affirme. Ils font implicitement référence à une règle tacite.

Au sujet des opérations d'entretien du milieu qu'ils réalisent, certains agriculteurs en font très peu, mais citent toutes les opérations effectuées : ils parlent d'un effort consenti. À l'inverse, d'autres en font beaucoup mais n'en parlent pas : seul un tour d'exploitation permet d'identifier ces actes et d'en parler avec l'agriculteur. On constate alors qu'ils perçoivent ces actes comme des devoirs liés à leur situation d'agriculteur au sein d'un territoire, ou se réfèrent tacitement à une déontologie concernant des actes précis qui les mettent en relation avec la nature. Ainsi un agriculteur qui entretient scrupuleusement les talus, fossés, chemins, bâtiments anciens et replante des haies composés d'essences locales, affirme que « c'est normal de le faire, je ne fais rien de spécial »...

En réponse à l'indétermination des droits de propriété

Ceci traduit l'existence de règles tacites, qui complètent ou contredisent les règles légales et témoignent d'une indétermination des droits de propriété. Les règles explicites (loi, code des usages) sont soit incomplètes, soit obsolètes du fait d'un non-respect qui n'est jamais sanctionné (cas de l'entretien des cours d'eau). Les règles tacites identifiées apportent une réponse, ou tout au moins une référence. Lorsqu'ils évoquent ces règles, les agriculteurs les rapportent à un groupe au

sein duquel « personne ne se permettrait de faire ceci », à l'échelle soit d'un réseau (comme le réseau A, lié à une association d'agriculteurs), soit d'un groupe attaché à un territoire (« nous, ici ... ») : la présente étude est insuffisante pour analyser les contours de ces groupes, ce qui en constitue une limite.

Ces règles ont les caractéristiques de conventions car elles se traduisent par des régularités de comportement (les mêmes règles tacites sont évoquées par les agriculteurs d'un groupe de référence) permettant une coordination entre les individus sans qu'il y ait pourtant d'agrément explicite (Favereau, 1989) (*encadré 2*). Lors des entretiens, les agriculteurs justifient ce qu'ils font ou refusent de faire, en évoquant soit le contenu du métier d'agriculteur (« cela fait partie du métier », « ce n'est pas à nous de faire cela »), soit des obligations concernant des actes particuliers (« on est obligé de cacher les bâtiments... »). L'indétermination des droits de propriété s'exprime donc à deux niveaux et génère deux types de conventions.

La détermination conventionnelle des droits... et devoirs

Des conventions professionnelles comme « conventions-cadres »

Quelles fonctions comprend le métier d'agriculteur ? Exploiter des ressources en tant que chef d'entreprise ? Entretien d'un patrimoine naturel dont l'agriculteur est responsable ? L'unité économique s'arrête-t-elle aux frontières des espaces productifs ou inclue-t-elle l'ensemble des espaces confiés à l'agriculteur ? L'indétermination porte sur les droits liés à l'appropriation fonctionnelle (*property rights*)³ agricole de la terre : qu'est-ce qu'implique l'exploitation agricole de la terre ? Quels fonctions et devoirs sont inclus dans le métier d'agriculteur ?

Dans l'incertitude, les agriculteurs se réfèrent à des conventions professionnelles qui précisent de façon tacite la délimitation du domaine d'action du professionnel dans le temps (temps long, temps court) et dans l'espace (la parcelle, la ferme, le pays.), la définition de ses rôles et compétences (produire, exploiter, entretenir...) et les critères de considération professionnelle qui sont les siens (le revenu, le travail, la performance technique...). L'analyse de l'évolution du métier d'agriculteur au cours du 20^e siècle au regard des économies de la grandeur (Boltanski, Thévenot, 1991), à partir d'ouvrages de référence (Duby, 1976, Mendras, 1992, Bloch, 1931, Rösener, 1994, etc.) montre le passage d'une convention basée sur un compromis industriel-domestique à une convention ancrée dans un monde industriel. Avant la modernisation, les facteurs de production sont aussi un patrimoine familial, les produits servent d'abord à la famille qui apporte son travail, les espaces naturels sont l'objet d'une appropriation et d'une exploitation à la fois domestique et industrielle. La modernisation impose la technique, la performance productive comme nouvelle valeur (à caractère industriel), l'agriculture se détache de la communauté rurale et de la famille pour s'ancrer dans un secteur professionnel et des filières, le travail

Encadré 1. Méthodologie d'analyse comparative de la production paysagère de chaque exploitation agricole.

Comment chaque exploitation agricole contribue-t-elle au maintien d'un paysage et de ses structures (chemins, talus, haies, petit patrimoine...) ? Une analyse comparative a été menée à l'aide d'indicateurs :

- des indicateurs quantitatifs : ils visent à évaluer les effets de l'exploitation au regard des préférences exprimées par les citoyens, préalablement identifiées par enquête (Beuret, 1998) ;
- des indicateurs qualitatifs : un recensement des pratiques de chaque agriculteur concernant l'entretien des haies, talus, chemins, cours d'eau, fossés, bois, bas-fonds humides, landes, et d'éléments du patrimoine bâti a été réalisé. Sur cette base, ont été définies pour chacun de ces objets, 3 à 4 modalités caractéristiques d'un entretien plus ou moins intensif et/ou plus ou moins intéressant pour la qualité de l'objet concerné (exemple : voir *tableau II*).

L'ensemble de ces indicateurs sert à comparer les effets paysagers de différents types d'exploitation puis à en rechercher les déterminants (Systèmes de production ? Pratiques élémentaires ? ...). Ils servent ensuite de support pour dialoguer avec l'agriculteur autour de ses actes relatifs au paysage et d'éventuels modes de gestion et règles auxquels ils se réfère.

³ Nous nous référons ici aux catégories du droit anglais, qui distingue l'appropriation juridique (*ownership*) de l'appropriation fonctionnelle (*property rights*) liée à la responsabilité de la ressource, sa gestion en bon père de famille (Thannberger, 1997). Le droit rural français est lui aussi basé sur la gestion « en bon père de famille » mais ne fait pas cette distinction.

devient un acte productif pur et l'image de l'entreprise devient le « point focal » (Ponssard, 1994) auquel on se réfère. L'agriculteur, confronté à la généralisation des échanges marchands, doit maximiser la part monétaire valorisée de son travail – via la vente de produits de plus en plus standardisés – et abandonner les tâches non-immédiatement productrices de marchandises (Jollivet, 1978). L'industrialisation de l'agriculture (Rösener, 1994, Mendras, 1992) limite les fonctions de l'agriculteur à l'exploitation des ressources et l'unité de production aux seuls espaces exploités.

Cependant, l'uniformité n'est pas de mise et l'analyse des objectifs, actes et discours des éleveurs du réseau A montre l'existence de conventions alternatives. Certains agriculteurs mettent en cause une vision industrielle sourde aux demandes de la société. Ils mettent en avant une vision marchande d'une sorte de « qualité totale » incluant l'espace, le processus productif, les produits et se posent en gestionnaires de cette qualité : « Maintenant, on est plus des gestionnaires que des producteurs, il faut gérer le travail, le revenu, le pâturage, le milieu... ». Ils intègrent des références marchandes dans la façon dont il vendent, produisent et gèrent l'espace utilisé et leur attitude dépend des signaux reçus (marchés, incitations financières). D'autres revendiquent un ancrage domestique dans un lien particulier entre famille et exploitation, dans la valorisation de l'expérience et de savoir-faire, mais aussi dans le rapport à la nature, considérée comme un objet domestique appartenant tant à l'agriculteur qu'à une communauté : « Je ne me sens pas propriétaire de mes terres, mais responsable, c'est différent. » Ce n'est pas neutre quant aux pratiques de ces agriculteurs qui affirment que l'entretien du milieu fait partie « du mode de vie de l'agriculteur », ou qu'être agriculteur, c'est « produire et entretenir ». Ils refusent une approche marchande de l'entretien du milieu au nom d'une gestion de la nature intégrée à l'activité agricole.

Ces références conventionnelles (ce repérage n'est pas exhaustif) déterminent le rapport entre l'agriculteur et l'espace qu'il utilise et constituent un cadre pour des choix déterminants quant à sa production paysagère. Elles déterminent aussi les réactions des agriculteurs face à des propositions visant à en faire des prestataires de services paysagers : ces projets sont souvent rejetés d'emblée, au nom d'un ancrage domestique (l'entretien du milieu fait partie du métier), d'un ancrage industriel (le métier, c'est produire des aliments) ou encore, comme le souligne Laurent (1994), du refus d'une soumission marchande aux fantasmes paysagers des urbains.

Les conventions d'effort : la reconnaissance implicite de droits d'usage collectifs

L'indétermination porte ensuite sur le contenu des droits de propriété vis-à-vis d'actes particuliers tels que l'entretien des cours d'eau, des chemins, le droit d'abattre des arbres, etc. Outre le code rural, des droits et devoirs sont fixés par des « codes des usages » issus des us et coutumes⁴, mais nombre de ces règles sont aujourd'hui méconnues, non-respectées ou incomplètes, ce qui soumet chaque agriculteur à une incer-

titude quant à ses devoirs effectifs. Ceci engendre des conventions d'effort (*encadré 2*). Ici, au sein d'un groupe local ou d'un réseau, chaque agriculteur sait qu'il doit consentir un effort qui permet d'offrir collectivement un certain niveau de qualité de l'espace rural ou d'un bien d'environnement déterminé, les autres membres du groupe faisant de même. Produire cette qualité leur permet d'éviter des sanctions à craindre en cas de chute de qualité de l'espace rural (sanctions réglementaires, sanctions sociales sous forme de mise en cause de la profession) et parfois d'obtenir une reconnaissance sociale ou même financière (cas de réseaux qui tentent d'obtenir des compensations monétaires). Le fait que chacun respecte cette convention confirme qu'elle est en vigueur et celui qui ne la respecterait pas s'expose à une pression exercée par le groupe, une perte de considération, la rupture de liens important pour son activité. C'est ce que reflètent des propos tels que « vis-à-vis des autres, je ne me permettrais jamais de faire du maïs en bord de cours d'eau ! » Ces références tacites permettent aussi parfois aux agriculteurs de ne pas respecter un règlement écrit, tout en sachant que les autres agriculteurs feront de même (cas de l'absence d'entretien des cours d'eau).

Ces conventions permettent implicitement un arbitrage entre les droits et devoirs attachés à la propriété privée du bien d'environnement, et ceux liés à son usage en tant que bien collectif, les premiers s'arrêtant là où commencent les seconds. Les droits et devoirs liés à l'appropriation privée sont d'abord ceux du propriétaire légal (*ownership rights*). Dans les cas qui nous intéressent, ses obligations sont en général considérées comme nulles, même lorsque cela contredit la loi, comme pour les cours d'eau. Ce sont ensuite les droits liés à l'appropriation fonctionnelle du bien (*property rights*). Les droits et devoirs liés à l'usage collectif de ce même bien sont ceux qui sont reconnus implicitement à la collectivité et qui viennent limiter les droits liés à l'appropriation privée. Ces conventions d'effort font donc émerger des droits liés aux usages d'un bien commun, qui ne sont pas inscrits dans la loi, mais sont présents dans les us et coutumes⁵. Seule l'observation des actes de chacun, en situation réelle, permet d'en cerner les contours. Ceci rejoint la position de Sandberg (1993) issue de travaux appliqués dans un champ différent (ressources qui ne sont pas soumises à des droits de propriété privés), selon lequel la distinction classique entre propriétaires et non propriétaires ne suffit pas : seule l'observation des rapports entre droits et obligations de chacun puis leur décomposition permet de définir qui est propriétaire de quoi.

L'analyse de cas de concertation explicite : où l'on retrouve la même problématique

En réalité, ces conventions ne suffisent pas à assurer une coordination correcte, ce qui génère des situations lors desquelles la question de la production du paysage est explicitement discutée : il s'agit soit de conflits ouverts, soit de projets portés par des acteurs locaux qui veulent intégrer les agriculteurs et les citoyens dans une démarche de gestion concertée du paysage. De

⁴ Par exemple en Ille et Vilaine, le code des usages stipule que les haies de chêne doivent être émondées tous les 7 ans et fixe des modalités techniques, ce qui est loin d'être neutre quant au paysage qui en résulte.

⁵ Les droits collectifs peuvent être implicites ou être publiquement reconnus. Ainsi en Suède, existe un droit (l'« Allemansrett »), non-écrit mais publiquement reconnu, qui stipule que toute personne a le droit d'accéder aux terres, de cueillir des champignons et des fruits sauvages, à condition de ne pas dégrader les cultures. Il attribue des droits aux usagers d'un bien d'appropriation privée.

Encadré 2. L'économie des conventions.

La théorie économique « standard » met en jeu des individus choisissant parmi diverses alternatives de façon à maximiser leur profit, mis en relation par un seul mécanisme coordonnateur, le marché. Dans le cas du paysage, comme de nombreuses aménités rurales, ce mécanisme étant défaillant, on observe que les acteurs mettent en œuvre des formes de coordination non-marchandes dans lesquelles leurs décisions ne peuvent être interprétées en dehors des règles suivies par d'autres agents. Ils construisent et se réfèrent à des institutions, c'est-à-dire des entités immatérielles qui stabilisent et favorisent la coordination entre les individus, dont l'étude suppose le recours à des théories qualifiées de non-standards (Favereau, 1989). Parmi elles, l'économie des conventions s'intéresse à un type d'institutions, les conventions, définies comme « une structure de coordination des comportements offrant une procédure de résolution récurrente de problèmes, en émettant une information sur les comportements identiques des individus » (Favereau, 1989). De telles conventions apparaissent en situation d'incertitude. Prenons pour exemple deux types de conventions auxquelles nous nous intéresserons particulièrement :

- des conventions d'effort : elles établissent le niveau d'effort communément admis comme normal au sein d'une organisation (Gomez, 1994). Par exemple dans une entreprise, chacun sait tacitement le volume de travail qui est attendu de lui pour qu'il ne soit pas menacé dans son emploi ou puisse prétendre à une promotion. Ce volume diffère d'un endroit à l'autre et n'est pas explicitement fixé : il n'est manifesté que par le comportement de chacun. La règle tacite ainsi respectée est une convention d'effort. Nous considérerons que de telles conventions peuvent émerger hors d'organisations formalisées ;
- des conventions professionnelles : elles précisent le champ d'action, les fonctions et les critères de considération professionnelle attachés à un métier dont les contours restent incertains, du fait par exemple d'une évolution de ses conditions d'exercice. Dans l'incertitude, chaque professionnel se réfère tacitement à ce que font ses collègues, dont les actes reflètent (et contribuent à construire) des références conventionnelles.

nombreux cas de ce type émergent en Bretagne : 86 expériences de concertation entre agriculteurs et non-agriculteurs ont été identifiés dans le cadre de la mise en place d'un Observatoire de dynamiques locales de gestion concertée de l'espace rural et 33 % d'entre elles ont le paysage comme objet principal (Trehet, Finsterlé, 1999).

La comparaison de ces cas montre que là encore, l'enjeu est de répartir les droits et devoirs liés à la production paysagère entre les agriculteurs et la collectivité. En effet, dans certains cas, un compromis est obtenu, avec un partage effectif des tâches entre les

agriculteurs et la collectivité. Ainsi, dans une commune, 70 % des agriculteurs participent à une démarche d'entretien et d'aménagement de l'espace rural, notamment du bocage. Depuis quelques années, la commune organisait chaque année cinq jours de travail volontaire associant des agriculteurs et des résidents locaux pour entretenir des chemins et bords de cours d'eau, et offrait le repas à tous. Puis les participants se sont mis d'accord sur une action plus globale, impliquant la replantation et l'entretien de haies. Un financement extérieur a été obtenu mais il ne fait que compléter un effort partagé entre agriculteurs et autres résidents.

Par contre, dans d'autres cas, l'accord obtenu entérine le transfert de la prise en charge de la production paysagère, depuis les agriculteurs vers la collectivité. Ce sont notamment des collectivités publiques locales qui prennent en charge l'entretien d'éléments de l'espace rural inclus dans les exploitations agricoles. Les propriétaires fonciers et les agriculteurs soit se contentent d'autoriser ces collectivités à intervenir sur leurs terres, soit apportent une contribution mineure : un contrat est établi. L'espace rural privé entre dans le domaine public, en tant qu'« espace vert » dont les agriculteurs n'ont plus la charge.

Conclusion

Les conventions identifiées sont le support d'une production paysagère intentionnelle : le paysage n'est pas qu'un sous-produit fortuit de l'agriculture ; il est aussi l'objet d'actes spécifiques des agriculteurs, en vertu de mécanismes de coordination non-marchands, sources des références conventionnelles quant aux devoirs de préservation et de production de paysage qui sont liés à l'appropriation fonctionnelle de la terre. Ces références prennent l'apparence de règles qui bornent tacitement les actes des agriculteurs et leurs imposent une autodiscipline.

Résumé – À qui appartient le paysage ?

Le paysage appartient-il à ceux qui possèdent le sol ou à la collectivité ? La réponse est déterminante pour savoir si la préservation des paysages est un devoir pour ceux qui exploitent la terre ou doit être rémunérée comme un service. L'analyse de pratiques agricoles montre que la production paysagère est l'objet d'actes spécifiques de la part de certains agriculteurs, indépendamment de déterminants techniques ou économiques. Ceux-ci se réfèrent à des conventions tacites qui fixent des droits et des devoirs liés à l'appropriation fonctionnelle de la terre et, en imposant des devoirs aux agriculteurs, reconnaissent certains droits à la collectivité. Leur mise en cause peut conduire à une concertation locale où la question du rôle des agriculteurs dans la production paysagère est explicitement posée. Les politiques paysagères doivent tenir compte de ces mécanismes dans le choix entre l'application du principe pollueur-payeur et le principe bénéficiaire-payeur. © 2002 Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS

paysage / pratiques agricoles / droits de propriété / conventions / Bretagne

Les politiques publiques d'incitation à la préservation et à l'entretien des paysages doivent tenir compte de ces mécanismes, car sinon, elles ne feront que marchandiser des actes effectués auparavant au nom d'une autodiscipline, alors qu'elles devraient avoir un rôle complémentaire. Elles doivent se baser sur la répartition existante des droits de propriété, lors de la mise en place de paiements compensatoires. Le principe bénéficiaire-payeur s'applique si la dégradation du paysage est autorisée par les droits de propriétés privés : un paiement vient alors compenser une restriction des droits de propriété. Si des droits d'usages collectifs interdisent de fait de telles dégradations, c'est le principe pollueur-payeur qui doit être appliqué. Les politiques réglementaires doivent elles aussi tenir compte de ces mécanismes, car ces conventions interviennent là où les références réglementaires sont obsolètes ou incomplètes : mais ces références sont instables dans le temps et dans l'espace, ce qui pourrait amener les pouvoirs publics à mettre à jour certaines références réglementaires pour donner des points de repères plus clairs tant aux producteurs qu'aux consommateurs de paysage.

BIBLIOGRAPHIE

- Beuret, J.E., 1997. L'agriculture dans l'espace rural : quelles demandes pour quelle fonctions ? *Économie rurale* 242, 45-52.
- Beuret, J.E., 1999. Petits arrangements entre acteurs : les voies d'une gestion concertée de l'espace rural. *Natures Sciences Sociétés* 7, 1, 21-30.
- Beuret, J.E., 1998. Agriculture et qualité de l'espace rural : coordinations, conventions, médiations. Thèse de doctorat en sciences économiques, Ensar-DR, Rennes, 340 p.+ annexes.
- Beuret, J.E., Mouchet, C., 2000. Pratiques agricoles, systèmes de production et espace rural : quelles causes pour quels effets ? *Agricultures* 9, 1, 29-37.
- Beuret, J.E., Saika, Y., 1999. Cultiver les aménités rurales : une perspective de développement économique. Éd. OCDE, 122p.
- Bloch, M., 1931. Les caractères originaux de l'histoire rurale française. Armand Colin, Paris.
- Boltanski, L., Thévenot, L., 1991. De la justification : les économies de la grandeur. Gallimard, Paris.
- Colson, F., Almandoz, I., Stenger, A., 1996. La participation des agriculteurs à l'amélioration du paysage. *Le Courrier de l'environnement de l'Inra* 28, 19-26.
- Duby, G., Wallon, A., (Éd.), 1976. L'Histoire de la France Rurale. T. 1, 2, 3, 4, Le Seuil, Paris.
- Facchini, F., 1993. Paysage et économie : la mise en évidence d'une solution de marché. *Économie rurale* 218, 12-18.
- Favereau, O., 1989. Marchés internes, marchés externes. *Revue Économique* 2, 273-328.
- Gomez, P.Y., 1994. Qualité et théorie des conventions. *Economica*, Paris.
- Jollivet, M., 1978. Rente foncière et gestion des ressources naturelles. *Études Rurales* 71-72, 257-274.
- Laurent, C., 1994. L'agriculture paysagiste : du discours aux réalités. *Natures Sciences Sociétés* 2, 3, 231-242.
- Mendras, H., 1992. La fin des paysans. Actes Sud, collection Babel.
- Ponssard, J.P., 1994. Formalisation des connaissances, apprentissage organisationnel et rationalité interactive. In : Orléan A. (Éd.), *Analyse économique des conventions*. PUF Économie, Paris, pp. 169-185.
- Rosener, W., 1994. Les paysans dans l'histoire de l'Europe. Le Seuil, Faire l'Europe, Paris.
- Thannberger-Gaillarde, E., 1997. Contrat agri-environnemental et production de bien commun : une méthodologie d'analyse de l'intégration du contrat agri-environnemental au fonctionnement des exploitations agricoles, thèse de doctorat de l'ENSAM, 321 p + annexes.
- Sandberg, A., 1993. Gestion des ressources naturelles et droits de propriété dans le grand nord norvégien : éléments pour une analyse comparative. *Natures Sciences Sociétés* 2, 4, 323-333.
- Trehet, C., Finsterlé, C., 1999. Mise en place d'un Observatoire d'initiatives de concertation entre agriculteurs et non-agriculteurs pour la gestion de l'espace rural. Mémoire Ensar-DR et MST Envar - université de Lille I, 72 p. + annexes.