

Le paysage comme catégorie d'action publique ?

JACQUELINE CANDAU, SOPHIE LE FLOCH

Depuis quelques décennies, et notamment suite aux évolutions de la Politique agricole commune, des institutions – toujours plus nombreuses – sont amenées – de plus en plus fréquemment – à intervenir sur l'espace rural au nom du « paysage ». La loi d'orientation agricole (juillet 1999), tout comme le règlement de développement rural européen (1257/99), font effectivement figurer le paysage parmi les éléments à prendre en compte lors de la poursuite des objectifs généraux. Les mesures agri-environnementales lancées avec la réforme de la Politique agricole commune en 1992 avaient précédemment ouvert cette voie, allant au-delà de la simple vigilance jusqu'à alors accordée au paysage lors de quelques interventions spécifiques (bâtiments d'élevage et plans d'aménagement ruraux notamment).

Avec cette montée en puissance du paysage dans les objectifs légitimes de l'action publique sur l'espace rural, des espaces « ordinaires » se trouvent peu à peu qualifiés en termes paysagers (Le Floch et Candau, 2001).

Dès lors une question se pose : quels contours sont attribués au « paysage » lorsqu'il est approprié par les institutions en vue de leurs interventions sur l'espace rural ?¹

Notre lecture du processus d'appropriation se focalise sur la production de connaissance qui lui est inhérent : quel contenu est donné au paysage en vue de l'intervention ? Sous quels registres discursifs est-il décliné ? À quels autres objets d'intervention plus familiers est-il relié ? Le paysage est alors appréhendé en tant que catégorie pratique.

Catégorie est à entendre ici comme catégorie de connaissance ou plus précisément comme catégorie pour appréhender la réalité. Cette connaissance ne se caractérise pas exclusivement par les savoirs qualifiés d'intellectuels qui sont avant tout l'apanage des personnes « cultivées », mais elle se nourrit également des savoirs forgés dans la « culture ordinaire », ici, la culture professionnelle ordinaire : « Les formulations théoriques de la réalité, qu'elles soient scientifiques ou philosophiques ou même mythologiques, n'épuisent pas ce qui est 'réel' aux yeux des membres d'une société. [Ceci étant] la sociologie de la connaissance doit avant tout s'intéresser à ce que les gens 'connaissent' comme 'réalité' dans leurs vies quotidiennes, non ou pré-théorique. » (Berger et Luckmann, 1986, p. 26)².

L'objectif pour nous est de voir comment les acteurs institutionnels intervenant sur l'espace rural s'approprient la notion de paysage pour prendre des décisions et agir. « Toute connaissance est impliquée dans une pratique » (Prieto, 1975, p. 10). C'est en cela que nous parlons de paysage comme catégorie pratique de connaissance.

Il est bien évident que ce processus d'appropriation cognitive se construit collectivement et dépend en cela des relations de partenariats nouées et dans lesquelles

se jouent des rapports de force. Ce jeu ne sera pas étudié pour lui-même, mais comme une donnée du contexte où s'élabore le contenu et le sens du « paysage » pour l'intervention publique.

Dans le champ de l'action publique, le paysage présente une particularité : il ne structure pas (encore ?) une politique spécifique, bien qu'il soit l'objet d'interventions publiques ; sans avoir de politique sectorielle attitrée – malgré la loi Paysage de 1993 –, il vient cependant légitimer des objectifs généraux de la politique agricole, de la politique d'urbanisme, de la politique de l'équipement, de la politique de l'aménagement du territoire...

Ceci conduit à formuler l'hypothèse suivante : le contenu de la catégorie paysage provient – du moins partiellement – du champ de compétences, des missions (pour les services administratifs) et de la politique d'intervention « classiques » de chacune des institutions. Cette première hypothèse nous amène à regarder les problématiques d'intervention développées par chacun des acteurs, ainsi que les interventions précises qu'ils mettent en œuvre.

Notre seconde hypothèse emprunte les acquis de l'analyse cognitive des politiques publiques : « Ce travail [d'élaboration d'une politique] va beaucoup plus loin [...] qu'un simple travail de réflexion 'technique' et d'élaboration de règles d'intervention. » (Jobert et Muller, 1987, p. 72). Le paysage, en tant que catégorie pratique, serait certes doté d'une dimension technique, mais également d'autres dimensions où se donneraient à lire les éléments « d'une matrice cognitive et normative » (Muller et Surel, 1998, p. 47), c'est-à-dire une autre façon globale d'intervenir en cohérence avec une certaine interprétation de la réalité sociale.

Le discours de représentants institutionnels recueilli lors d'une étude menée autour du cas du marais breton³ constitue le corpus de base de l'analyse. Les institutions rencontrées ont toutes des compétences départementales : conseil général (CG), direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), chambre d'Agriculture (CA), Association départementale d'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA), Ligue de protection des oiseaux (LPO) de Loire-Atlantique. Une exception doit cependant être mentionnée : la direction régionale de l'Environnement (DIREN) déploie ses compétences à l'échelle régionale⁴. Mise à part la LPO dont nous avons rencontré le responsable départemental, les autres institutions nous ont orientées vers la personne qui s'occupe des dossiers « paysage ».

Interrogées à propos des opérations qu'elles menaient sur le marais breton et plus particulièrement celles dotées d'objectifs « paysagers », ces personnes ont structuré leurs récits à partir des problématiques déployées

JACQUELINE CANDAU

Sociologue,
Cemagref, 50 avenue de
Verdun, 33612 Cestas
cedex, France
jacqueline.candau@bor-
deaux.cemagref.fr

SOPHIE LE FLOCH

Sociologue,
Cemagref, 50 avenue
de Verdun, 33612 Cestas cedex,
France
sophie.lefloch@bordeaux.cemagref.fr

¹ Nous n'avons pas cherché à aborder celle de l'instrumentalisation du paysage, à savoir, la façon dont cette notion est utilisée à des fins stratégiques par ces acteurs, la façon dont ils la manipulent pour servir certains de leurs intérêts, pour renforcer leurs ressources d'autorité ou encore pour se démarquer de certains partenaires tout en confortant d'autres alliances.

² Ces auteurs prolongent ainsi les réflexions d'A. Schutz (1987) concernant les fondements de la connaissance dans la vie quotidienne.

³ Cette étude a été réalisée dans le cadre du Programme national de recherche sur les zones humides (projet ARAMIS coordonné par l'Inra de Saint-Laurent-de-la-Prée) et dans celui du thème mobilisateur « Concilier agriculture et environnement » du Cemagref. L'enquête elle-même a été menée en juin 1999.

⁴ Les autres institutions ayant classiquement en charge le paysage n'ont pas été interviewées – la direction départementale de l'Équipement, le conseil pour l'aménagement, l'urbanisme et l'environnement, les conservatoires (du littoral, des rives de la Loire) – dans la mesure où elles ne sont apparues ni dans les dossiers d'intervention concernant le marais breton, espace de référence de notre étude, ni dans les propos de nos interlocuteurs.

⁵ D'un point de vue méthodologique, les huit entretiens, enregistrés, ont été intégralement transcrits. Une analyse de contenu thématique a permis de dégager trois principaux objets de discours : la présentation des problématiques d'intervention, la présentation des interventions « paysagères » et la qualification du marais breton. Les propos présents se fondent sur les deux premiers.

⁶ Les passages entre guillemets et suivis de l'identité du locuteur sont issus des entretiens recueillis lors de notre enquête.

⁷ De longue date, le syndicat majoritaire en Loire-Atlantique est la Confédération paysanne, ce qui explique en partie qu'une telle orientation ait été prise.

⁸ Ces deux territoires se situent respectivement au nord et au sud du département, aux points les plus éloignés de l'estuaire et de son cordon de grandes villes. La carte ainsi dessinée fait apparaître différents espaces en fonction de critères d'urbanisation : densité de population, éloignement des centres urbains. Elle diffère en cela fondamentalement de la carte des « petites régions agricoles » retenue par le service environnement qui qualifie l'espace départemental selon des critères agronomiques de potentialités productives.

⁹ Les OGAF (Opération groupée d'aménagement foncier) agri-environnement sont un des dispositifs d'intervention publique de la Politique agricole commune dont l'objectif vise à concilier la protection de l'environnement et la production agricole. Sept OGAF ont vu le jour en Loire-Atlantique, toutes concernent des zones humides.

dans leur service en lien avec les missions de leur institution. Elles remplaçaient ainsi le paysage dans leur quotidien professionnel que ce soit du point de vue géographique ou du point de vue de leurs compétences et des objectifs poursuivis, témoignant alors de la place qu'occupait ce thème dans l'ensemble de leurs interventions⁵.

Afin de cerner le profil que prend le paysage en tant que catégorie pratique pour l'intervention publique, nous allons dans un premier temps examiner la façon dont les institutions l'articulent à leurs problématiques d'intervention. Dans un second temps, nous nous intéresserons aux interventions que les personnes rencontrées justifient en termes paysagers pour identifier les contours de cette catégorie de pensée prenant forme dans l'univers de références partagé entre les institutions intervenant sur l'espace rural en Loire-Atlantique.

Des problématiques d'intervention où le paysage est peu présent

Une seule institution affiche une logique d'intervention traitant spécifiquement de paysage, la direction régionale de l'Environnement. Ses compétences affirmées dans ce domaine se trouvent affichées dans le libellé d'un service spécifique – le service Aménagement, sites et paysage. Les actions menées « s'articulent autour des instruments juridiques » (DIREN)⁶, et sont principalement centrées sur la mise en œuvre de la loi de 1930 (inscription et classement des sites) ; curieusement, la loi Paysage de 1993 n'est pas mentionnée. Un autre service intervient sur l'espace rural – le service Nature –, grâce à des outils propres à la politique de protection de l'environnement (Natura 2000...) ou à la politique agricole (mesures agri-environnementales, contrats territoriaux d'exploitation...). Pour la DIREN, il ne s'agit plus de paysage à proprement parler, mais de protection de la nature puisque les actions entreprises visent la protection de la faune et de la flore et des habitats correspondants. L'espace rural est alors un espace naturel où « l'on entre par la gestion agricole » (DIREN).

Le paysage n'apparaît pas dans l'organigramme des autres institutions rencontrées. Il est la plupart du temps pris en charge par un service environnement aux facettes très différentes selon l'institution.

La chambre d'Agriculture a constitué une équipe « environnement », qui, avec la récente équipe du « développement territorial », compose le service du développement rural. L'équipe « environnement » prend en charge les thématiques classiques du développement agricole : la définition et la vulgarisation d'un modèle professionnel, le raisonnement par filière de production, le raisonnement économique. Classiques certes, mais ajustées cependant à la lumière du défi à relever : tenir l'agriculture du département à l'écart du modèle breton. Les producteurs des départements voisins décelaient des terrains d'épandage sur les terres sujettes à la déprise en Loire-Atlantique. « Ça été une réalité, il y a quelques années. [...] Je parle des Bretons, mais je parle aussi des principales filières coopératives du département qui voyaient là aussi

l'occasion de développer un potentiel de production agricole, un potentiel économique pour contrebalancer le potentiel économique breton qui tend à s'étendre sur les départements limitrophes. L'Ille-et-Vilaine a été un petit peu absorbée par ce développement agricole, l'ouest de la Mayenne commence à l'être assez sensiblement, la Loire-Atlantique est encore à la limite d'être colonisée par ce système de production » (responsable environnement, CA). Cette vigilance est d'autant plus exacerbée que « tout le département est zone vulnérable au titre de la directive nitrates, il y a des problèmes de qualité nitrates des cours d'eau, d'eutrophisation dans les plans d'eau, etc. ». De la sorte, toute implantation d'atelier hors sol ou tout retournement de prairie sur les bords de Loire pour y cultiver du maïs ou installer une peupleraie est critiqué par la chambre d'agriculture. Pour contrer ce « modèle breton », cette institution veut favoriser « l'agriculture durable »⁷. Ce projet en construction ouvre la porte à différentes notions, dont le paysage : « Comment favoriser le maintien d'une agriculture durable sur le département ? Avec en particulier le maintien d'un tissu rural suffisant à la fois pour l'entretien de la qualité du paysage, du bocage, et aussi pour éviter les zones de déprise » (CA, service environnement).

Le service du développement territorial se bat pour un autre enjeu : contrôler et maîtriser l'occupation du sol afin que l'extension urbaine ne gagne tout le territoire départemental et ne dicte sa loi à l'agriculture : « Le département est sous l'influence de Nantes et de l'estuaire, hormis le Pays de Chateaubriant, Machecoul et le canton de Legé⁸... Mais notre département est dans une problématique péri-urbaine au sens large. [...] La chambre veut reprendre pied sur la logique péri-urbaine ! Alors qu'on s'en est occupé au départ comme d'une zone de déménagement organisé ! » L'objectif ici n'est pas économique, mais territorial ou spatial : « L'enjeu pour l'agriculture dans un département d'un million d'habitants ou dans une commune comme celle-ci [commune de La Chapelle-sur-Erdre limitrophe de Nantes] ce n'est plus l'activité économique, c'est le territoire [...] pour faire un cadre de vie qui soit agréable à l'ensemble de ses habitants. Est-ce que c'est mieux pour la collectivité d'avoir 7 000 ha de friches ou est-ce que c'est mieux d'avoir une agriculture qui vit aux portes de la ville ? » (responsable développement territorial, CA). Friches ou agriculture vivante, le choix passe par un statut législatif du sol qui fixerait son occupation afin que les propriétaires (souvent des agriculteurs à la retraite) ne puissent vendre leurs terres avec une plus-value importante à des entreprises ou des particuliers en quête de terrain à bâtir. L'espace agricole serait l'annexe verte de la ville : un cadre de vie de qualité pour les urbains. Dans ce témoignage, on ne serait pas loin de préoccupations paysagères.

La Ligue de protection des oiseaux focalise quant à elle son regard sur les populations d'oiseaux vivant dans les zones humides, la Loire-Atlantique étant le deuxième département français pour l'importance de ses zones humides. Elles sont décrites comme zones d'habitat des espèces avifaunistiques devant à ce titre être protégées. Depuis l'expérience des OGAF agri-environnement⁹ où elle s'est fortement impliquée, la

LPO relie directement cet enjeu au maintien d'une certaine agriculture, à tel point que la protection des oiseaux semble reléguée au second rang ; la préservation des marais, des bords de la Loire et de ses affluents, comme milieu de vie d'oiseaux ne sera assurée que par la pérennité de l'élevage bovin extensif. Aucune explicitation de cette problématique d'intervention n'est conjuguée au mode paysager. Plus que cela, le paysage ne doit pas être un objet d'intervention. « Le paysage, on s'en préoccupe déjà avant d'intervenir » (responsable départemental LPO). Il qualifie cette conception de « notion paysagère au sens écologique du terme » et avance que la LPO est la seule à la promouvoir sur le département.

Le paysage occupe une place somme toute très marginale dans les problématiques développées par les institutions intervenant sur l'espace rural. Pour autant, dans leur témoignage, les personnes rencontrées disent en même temps la nécessité d'agir au nom du paysage. Cette nécessité est commandée par la perception d'une demande extérieure plus ou moins formulée. Pour les administrations, la demande est celle qui émane de l'échelon central : il s'agit d'appliquer les directives de leur ministère. La demande prise en charge par la chambre d'agriculture serait une demande d'urbains moins explicite et double : préserver un espace de nature cultivée dans ce département avant tout urbanisé, et encourager une agriculture vivante et diversifiée plus respectueuse de la qualité de l'eau.

De cette nécessité d'agir au nom du paysage naît la nécessité de construire une catégorie pratique dont les contours – en évolution – se donnent à lire au travers des interventions précises justifiées avec des objectifs paysagers.

Une déclinaison du paysage très variée

Les actions menées sur l'espace rural au titre du paysage ne sont pas nombreuses. La seule explicitement et unanimement qualifiée de paysagère par les acteurs institutionnels est sans conteste la « reconstitution du bocage ». Viennent ensuite certains aspects des OGAF environnement menées sur les zones humides. Les actions réglementaires mises en œuvre par la DIREN sont quant à elles uniquement mentionnées par les administrations, sans être reliées avec les précédentes.

Les acteurs, pris dans leur logique d'action, présentent ces différentes réalisations sous des registres variés, et dotent alors le paysage de différentes dimensions.

Une dimension symbolique

Cette dimension apparaît clairement lorsque certains acteurs institutionnels justifient leurs interventions en termes d'image à promouvoir. Elle est également présente dans la facilité avec laquelle les organisations agricoles inscrivent le paysage dans le cadre général censé orienter de nombreuses opérations.

L'image d'une certaine agriculture

Lorsque nous demandons à nos interlocuteurs s'ils menaient des actions en matière de paysage, la majorité d'entre eux (conseil général, chambre d'Agriculture, DDAF, et l'ADASEA dans une moindre mesure) nous ont parlé de leur volonté de reconstruire le bocage. « Il existe à l'échelle départementale des programmes qui sont financés par le conseil général. Le conseil général met beaucoup d'argent sur le volet paysage, paysage-bocage. [...] La chambre d'Agriculture y met des fonds publics aussi, ainsi que la commune. Donc il y a une politique assez volontariste du département pour reconstruire le bocage. » (responsable environnement, CA).

Il s'agit bien de paysage puisque nos interlocuteurs parlent « d'activité paysage-bocage » sans différencier cependant le bocage du paysage (chambre d'Agriculture, conseil général). Pour ces institutions, le bocage serait le paysage par excellence.

Ici, le bocage fonctionne comme l'image archétypale de l'espace rural et semble emblématique de l'activité agricole de la Loire-Atlantique : « Le bocage est dû au fait qu'on est dans une région d'élevage, donc il y a toujours eu un bocage » (responsable environnement, CA). Cet archétype présente des variantes pour notre interlocuteur du conseil général, car selon lui, il existe des bocages : un paysage bocager ancien, caractérisé par un maillage de haies très sinueux qui épousait les courbes de niveau, et un bocage « mimétique » et géométrique, plus récent, parfois incomplet (absence de fossés). Ils offriraient des différences selon les zones : « Quand on s'approche du marais, il y a une zone intermédiaire où on voit apparaître le tamaris. Là, les haies ne sont plus impénétrables. [...] Dans le nord-est, on rencontre des bocages à maillage lâche. » (conseil général). Malgré ces réserves, le représentant du conseil général estime que l'objectif principal est atteint : reconstruire le bocage comme le réclamait un mouvement général (« pas très fort ») émanant d'élus et d'associations.

Il reconnaît par ailleurs l'existence d'autres paysages caractéristiques de Loire-Atlantique, le paysage de vignoble et les paysages de marais notamment. Mais ceux-là ne peuvent être encouragés faute de financements publics nationaux ou européens similaires à ceux dégagés pour la replantation de haies.

L'image du bocage est en fin de compte la seule retenue et doit servir à représenter l'agriculture ; c'est à ce titre que l'on peut parler de dimension symbolique : « La restauration d'un paysage rural, ou du bocage est une des priorités environnementales au niveau de la chambre d'agriculture dans la mesure où elle contribue à relever l'image de l'agriculture sur le département » (CA, responsable environnement). En encourageant l'entretien de l'espace rural, ces acteurs institutionnels veulent améliorer la relation entre les urbains et les ruraux (notamment les agriculteurs, représentant par excellence les ruraux). Le paysage en tant qu'image, par la puissance symbolique de cette dernière, permet d'opérer un passage entre un espace matériel visible et la valorisation d'une profession : d'une belle image d'un espace, on glisse à la bonne image d'une profession. Reste ensuite à savoir, et nous ne pouvons l'analyser dans le cadre de ce travail

compte tenu du matériau disponible, quel imaginaire poétique (Bachelard, 1957) ouvre l'image structurée du bocage dans nos subjectivités que n'ouvriraient pas l'image des marais ou celle du vignoble.

Un principe d'intervention

Par ailleurs, le paysage est inscrit parmi les objectifs généraux de certaines opérations. Les acteurs font référence à l'arrêté préfectoral de l'OGAF environnement du marais breton où il est précisé que cette action doit favoriser le « maintien de l'espace naturel et du paysage ». Loin d'une présentation avec la formulation d'un problème à résoudre ou d'un plan d'action comportant la désignation d'objets matériels et les normes techniques à appliquer, le paysage est présenté comme un guide de lecture qui sert à donner un sens à l'opération entreprise. Les formulations utilisées évoquent des principes aussi larges qu'imprécis : maintien du paysage, gestion du paysage, favoriser un paysage de qualité... Le paysage n'est pas le seul thème à être ainsi utilisé, on le trouve souvent associé aux thèmes du développement durable, de la biodiversité, de l'agriculture raisonnée...

Une telle inscription n'est pour autant pas dépourvue d'efficacité car elle permet aux acteurs de justifier leurs interventions : « Dans la mesure où on maintient la prairie naturelle, on maintient le paysage », dit cet ingénieur de la DDAF. On retrouve également ceci dans l'évaluation portée sur l'OGAF environnement de Guérande : « On a essayé de favoriser cette agriculture qui était déjà, par ses pratiques traditionnelles, un gage de richesse écologique et paysagère. [...] Donc ça [la remise en état et en activité de salines aidée par des fonds publics] joue indirectement sur le paysage, mais c'est quand même affiché clairement dans la mesure où vous le verrez, dans les intentions, on met bien 'maintien d'un paysage spécifique' » (service environnement, DDAF).

Le paysage fonctionne ici comme fonctionne une légende au bas d'une photo : il oriente l'interprétation à donner aux actes techniques qui se trouvent déclinés dans l'arrêté préfectoral (ou aux articles constitutifs de la loi d'orientation de l'agriculture...). Parmi toutes les interprétations possibles (soutenir financièrement une activité, restaurer l'équité en faveur de citoyens désavantagés...), une seule est dite car on voudrait ainsi qu'elle cadre le sens à attribuer à l'opération. Rien n'assure bien évidemment de l'efficacité de ce cadre interprétatif, notamment auprès des agriculteurs. Il reste cependant assuré que le paysage (son maintien, sa restauration, sa protection...) permet ici aux acteurs institutionnels de produire un discours argumenté.

Dans cette argumentation, le paysage est présenté comme un produit des activités humaines et donc comme un moyen de revaloriser ces activités aux yeux des citoyens : l'élevage sur prairies pour l'OGAF du marais breton, l'activité des salines pour l'OGAF de Guérande. La pérennité de ces activités assurerait de facto la permanence du paysage qui leur est associé. C'est à ces activités que s'attachent les mesures concrètes.

Une dimension technique

Si les acteurs institutionnels justifient certaines interventions au titre du paysage en tant que principe général, ils en présentent d'autres comme étant des réali-

sations portant directement sur des objets matériels désignés comme des objets paysagers (les haies, les sièges d'exploitation...). Pour décrire ces réalisations, ils utilisent alors un registre technique.

Ils l'utilisent également lorsqu'ils font état des instruments publics (loi de 1930, OGAF...) et des financements mobilisés.

Cette déclinaison technique qui permet de traduire un principe général d'intervention sous la forme d'un cahier des charges précis est fortement souhaitée par l'ingénieur de la DDAF, notamment eu égard à la mission de contrôle dont son administration est responsable : « Je regarde si on avait inclus ou pas les éléments du paysage [dans l'OGAF du marais breton]. Oui : 'Le maintien des éléments paysagers caractéristiques du milieu devra être effectué'. Le problème, c'est qu'on n'a pas fait de cahier des charges spécifique pour cette mesure, donc c'est un peu léger. Mais il n'empêche que, quand on fait un contrôle sur le terrain, on peut très bien dire à un agriculteur, 'là vous avez une haie qui est complètement à l'abandon...', et le mettre en demeure d'entretenir la haie. »

La mise en œuvre d'instruments publics

Toutes les personnes rencontrées, lorsqu'elles présentent la façon dont leur service intervient au nom du paysage, font référence aux outils d'intervention qu'elles utilisent pour cela (loi de 1930, OGAF, Fonds de gestion de l'espace rural, etc., y compris les prochains Contrats territoriaux d'exploitation).

Mais certaines d'entre elles conçoivent leur intervention prioritairement, voire exclusivement, à travers l'application de ces outils. C'est bien sûr le cas des services déconcentrés de l'État, et plus particulièrement celui de la DIREN. Lorsque nous avons explicitement demandé à son représentant comment il définissait le paysage, il a répondu : « Moi c'est toujours en référence aux outils juridiques [...] Il y a en fait une demi-douzaine d'outils juridiques qui sont capables de nous permettre d'intervenir sur la structure paysagère ». La DDAF avance, elle aussi, cette conception de l'intervention au nom du paysage par la mise en œuvre d'outils réglementaires, en précisant cependant que l'application de ces outils ne relève pas de sa compétence première, mais de celle de la DIREN.

Dans le témoignage de la DIREN, l'outil le plus utilisé par cette institution paraît être la loi de 1930 dont le maniement s'inscrit dans une logique de protection¹⁰ ; le classement de paysages interdit en effet toute modification de l'état du site, sauf accord du ministre compétent.

Des réalisations concrètes

Les réalisations concrètes de protection ont simplement été évoquées : il s'agit essentiellement de l'inscription de sites (loi de 1930) sous les compétences du service aménagement, sites et paysage de la DIREN. Le conseil général associe à ces actions les acquisitions foncières qu'il effectue au titre des espaces naturels sensibles. Elles visent à protéger des espaces et à les ouvrir au public. Précisons à ce sujet que le fait de qualifier cette politique de « paysagère » est une interprétation de notre interlocuteur (et de l'ensemble du conseil général ?) car les textes présentent ses objectifs

¹⁰ Il ne faut pas entendre par là que les interventions de toutes les DIREN s'inscrivent dans cette logique. La mission du paysage du ministère de l'Environnement par exemple, en la voix de J. Cabanel revendique la volonté de « mettre en valeur le paysage », « de le reconquérir » grâce à des projets négociés (Cabanel, 1995).

en termes de « protection, de gestion et d'ouverture au public d'espaces naturels sensibles ».

En revanche, la plantation de haies s'impose à la majorité des personnes rencontrées comme étant la plus exemplaire des réalisations paysagères. Sans hésitation, elle vient à leur esprit pour dire ce qui est entrepris en Loire-Atlantique en la matière. « À la chambre, ils s'occupent de replantation de haies. Et c'est vrai que le discours du paysage, on arrive vite là-dessus » (ADASEA). Elle recouvre en fait deux programmes qui sont souvent confondus par les acteurs : la plantation de haies proprement dite et l'intégration paysagère des sièges d'exploitation. Cette confusion tient vraisemblablement à la valorisation centrale accordée à l'arbre dans les deux cas.

Ces deux opérations sont mises en œuvre par la chambre d'Agriculture à l'aide de dispositifs différents élaborés par le conseil général (aide à la plantation de haies), par la région Loire-Atlantique (contrats régionaux de développement), par le ministère de l'Agriculture via la DDAF (fonds de gestion de l'espace rural) ou par l'Union européenne (objectif 5b). C'est dire que plusieurs sources de financements publics sont capotées, et plusieurs institutions impliquées. On comprend ainsi pourquoi autant d'acteurs institutionnels y font référence et les revendiquent.

Les programmes de plantation de haies polarisent une volonté forte, notamment de la part du conseil général et de la chambre d'Agriculture, conformément à leur objectif de reconstitution du bocage. Les bénéficiaires peuvent être des agriculteurs ou des communes, qu'elles soient regroupées dans un organisme de solidarité intercommunale (communauté de communes, syndicat, pays...) ou pas : « On fait l'inventaire de l'existant et on propose aux agriculteurs de la commune un plan d'aménagement, de gestion et de plantation de haies nouvelles. Sur la base d'un programme volontaire, et d'une implication volontaire des agriculteurs. Donc c'est fait à l'échelle départementale, il y a un programme départemental qui permet aux communes d'avoir... d'être cofinancées pour la réalisation de ces études, et le conseil général aussi finance et aide les agriculteurs à la plantation » (CA, responsable environnement). Tout le département est concerné sans que soient délimitées une ou plusieurs zones qui seraient typiquement bocagères.

Ces interventions participent à « une vaste campagne de formation, de sensibilisation, et ça conduit des communes et des exploitants à s'inscrire et à créer une dynamique de plantation » (CA, responsable environnement). À n'en pas douter, des normes techniques précises se trouvent alors propagées (les espèces arbustives à planter...) et un modèle, celui du bocage, est diffusé.

Quant à l'insertion paysagère des sièges d'exploitation, elle s'adresse exclusivement aux exploitants agricoles. « La prestation consiste à aller voir un agriculteur volontaire qui essaie un petit peu d'améliorer son cadre de vie en réalisant des plantations, en faisant des bardages en bois plutôt qu'en tôles, en changeant les toitures, en aménageant les accès, en intégrant des plantations autour de l'exploitation » (CA, responsable environnement).

De nombreux agriculteurs manifestent leur intérêt pour ces opérations : « Ce type de prestation, cette

année, on va en faire 200. C'est un record ! » (CA, responsable environnement). Sur un périmètre plus réduit, le plan de développement rural nord Loire-Atlantique a permis de soutenir financièrement l'embellissement des fermes de 300 exploitants, sur les 1 000 que compte ce territoire. « Et on va tout juste satisfaire la demande. Donc, il y avait une demande très forte des agriculteurs d'améliorer leur cadre de vie. Donc c'était au départ... une préoccupation de la ville, mais qui rebondissait complètement sur une demande de la campagne » (CA, responsable développement territorial)¹¹.

Implicitement, les interventions concrètes mises en œuvre réduisent pour l'essentiel le paysage à des structures paysagères. Ces interventions portent en effet sur les haies, sur le bâti, et plus récemment sur les fossés et les barrières pas-de-barres dans le périmètre du marais breton. On ne trouve pas de projet concernant l'ensemble d'une zone spécifique où ces différents éléments matériels seraient reliés.

Même le programme de plantation de haies n'est pas relié au projet de restauration du bocage par notre interlocuteur de l'ADASEA. Pour lui, il s'agit d'une réalisation concrète qui « contribue à faire du beau ». D'autres au contraire mentionnent le modèle qui guide leur action : le bocage, mais soulignent la difficulté de passer de l'un à l'autre. « Aujourd'hui on reconstruit des nouvelles haies qui n'ont rien à voir avec les anciennes : on met des rubans de verdure autour de grandes parcelles d'exploitation qui sont surtout des brise-vent » (conseil général). La problématique énoncée de reconstruction du bocage n'est pas traduite en modèle paysager (Cadiou et Luginbühl, 1995) où les normes techniques inscrites dans le cahier des charges feraient sens dans un ensemble : la juxtaposition de haies ne donne pas obligatoirement un bocage.

Une dimension politique

Elle se manifeste par la désignation de partenaires, potentiels ou réels, nécessaires à la mise en œuvre de projets dans le domaine du paysage. On peut se demander si leur structuration tient ou non à des relations soutenues entre les différents acteurs et éventuellement centrées autour d'un leadership.

Chacun de nos interlocuteurs nomme les acteurs qui participent à la mise en œuvre d'une action publique lorsqu'ils en font la présentation ou lorsqu'ils parlent d'un projet d'intervention en cours d'élaboration.

Ainsi, la chargée de mission de la DDAF décline l'identité des membres des groupes de travail chargés du suivi des études paysagères : « Ces groupes de travail sont pluridisciplinaires. Là [à l'occasion du plan Loire] le groupe de travail était piloté par la DIREN, il y avait l'équipement [DDE], y avait le port autonome, vous avez... des assos... C'est très élargi. Et puis des paysagistes, des professionnels. » De la même façon, le technicien de la chambre d'Agriculture ne manque pas de préciser que l'activité paysage-bocage est portée par une volonté départementale, à savoir : le conseil général en tête, épaulé par la chambre d'Agriculture qui assure l'appui technique, et relayé par les communes et les agriculteurs volontaires. On voit

¹¹ Des programmes de plantation de haies à l'intention des agriculteurs existent depuis de nombreuses années dans le département, et ont donné lieu à plusieurs études. On peut citer Colson et al. (1996) à propos de la participation des agriculteurs. J.-E. Beuret (2000) relève par contre que certains agriculteurs entretiennent les haies et les talus pour respecter les normes de leur groupe professionnel local, et non pour répondre à une incitation publique.

également un partage de compétences établi entre la DDAF, la chambre d'Agriculture et l'ADASEA pour la mise en œuvre des OGAF.

Ces collaborations ne permettent pas de dire qu'il existe sur le département de la Loire-Atlantique un partenariat structuré pour intervenir au nom du paysage en milieu rural. Il y a simplement quelques partenariats, différents selon chaque action à mener : la chambre d'Agriculture et le conseil général pour le plan d'aménagement bocager ; la DDAF, l'ADASEA et la chambre d'Agriculture pour les OGAF environnement ; la DDE, la DDAF et des cabinets d'études pour les études paysagères... La prise en compte du paysage par les acteurs institutionnels intervenant sur l'espace rural ne laisse pas apparaître de système d'acteurs spécialisé. Le paysage ne structure pas (pas encore ?) une sphère politique qui lui soit particulière.

Ces partenariats peu stabilisés s'inscrivent à l'écart de la sphère spécialisée autour du paysage qui est composée de personnes appartenant au CAUE, aux conservatoires et à la DDE¹². Les institutions spécialistes de l'espace rural qui commencent actuellement à parler de paysage pour construire certaines de leurs actions collaborent très rarement avec les institutions aux compétences reconnues dans ce domaine. Leurs échanges actuels se limitent à leur participation commune aux comités de suivi d'études. Le fait que le service aménagement, sites et paysage de la DIREN ne soit pas en relation avec ces institutions, contrairement au service « protection de la nature » est sur ce point tout à fait significatif.

Cette dispersion des relations de collaboration au gré des actions témoigne certes d'une prise en compte collective du paysage, sans pour cela qu'elle donne lieu pour l'instant à l'émergence d'un ordre politique.

Dans la construction d'une catégorie pratique, l'influence du paysagisme et l'idée de naturalité

Les actions exclusivement justifiées au nom d'objectifs paysagers s'inscrivent à la marge des problématiques d'intervention (cf. le paysage-bocage)¹³ tandis que celles qui affichent l'objectif paysager parmi d'autres (OGAF environnement par exemple) jouent un rôle à part entière dans la politique poursuivie. Toutes cependant, malgré leur poids budgétaire modeste, sont importantes en termes de temps de travail car ce sont des opérations nouvelles qui demandent à être construites.

Le processus de connaissance inhérent à cette construction procède de deux dynamiques qui, pour l'heure, restent largement distinctes.

D'une part, les acteurs institutionnels réfléchissent à la notion de paysage dans leur quotidien professionnel à partir de leurs objets d'intervention plus familiers : les espaces sensibles pour le conseil général, les prairies naturelles et l'activité d'élevage pour la chambre d'Agriculture, l'ADASEA et la DDAF, la protection des

sites pour la DIREN. Notre première hypothèse se trouve de la sorte vérifiée.

Le paysage fait de surcroît apparaître de nouveaux objets pour les institutions agricoles tels que l'habitat : « C'est mon point de vue, le problème paysager, c'est plutôt sur l'habitat que sur le milieu qu'il y a quelque chose à faire. Entre le type qui a fait sa petite résidence secondaire, qui a transformé les baraques en genre de ranch, ou l'agriculteur un peu paumé qui laisse des trucs à l'abandon... » (DDAF). C'est également le cas des arbres en alignement, des fossés, des barrières.

Il amène également les acteurs institutionnels à réfléchir non pas tant aux objets qu'à leurs liens dans un espace. Cette réflexion est en cours. Les agents de la chambre d'Agriculture par exemple présentent le programme de reconstruction du bocage sous une étiquette paysagère, non sans quelque hésitation : « [Les plans d'aménagement bocager] étaient pas une démarche structurée paysagère vraiment... Enfin... » (CA, responsable environnement).

Ce travail de réflexion se déroule en interne : soit au sein du service de chaque institution, soit entre les partenaires qui collaborent depuis déjà plusieurs dizaines d'années dans le domaine du développement agricole (DDAF, chambre d'Agriculture, ADASEA).

D'autre part existe une dynamique de production de connaissances fondée sur la réalisation et le suivi d'études qui associe les professionnels du paysage : les paysagistes. Cette dynamique est plus en marge du quotidien professionnel des agents pour deux raisons principales. Tout d'abord, les paysagistes ne sont pas salariés par ces institutions – seule la DIREN a recruté de tels professionnels dans ses services – mais travaillent au sein de cabinets d'études. Ensuite, les études réalisées sont peu souvent utilisées pour définir le contenu d'interventions publiques « Dans la pratique, je ne m'en sers pas » (ingénieur DDAF), notamment parce que le degré de précision fait défaut, c'est-à-dire que l'échelle géographique reste trop large.

Parmi l'ensemble des études mentionnées, deux ont été particulièrement citées. L'une, financée par la DDE, « a découpé le département en sous-unités. » (DDAF).

Résumé – Le paysage comme catégorie d'action publique ?

Depuis quelques décennies, et notamment suite aux évolutions de la Politique agricole commune, de plus en plus d'institutions sont amenées à intervenir sur l'espace rural au nom du « paysage ». Une analyse de cas menée selon une approche cognitive permet d'approfondir la façon dont les institutions de Loire-Atlantique s'approprient la notion de paysage. Alors qu'elles dotent le paysage d'une faible pertinence pour définir leurs problématiques d'intervention, elles justifient pourtant certaines de leurs activités à l'aide de cette notion. Cet article dégage alors trois dimensions à cette catégorie pratique de connaissances : symbolique, technique et politique. En conclusion, l'intégration étroite du processus de connaissances au quotidien professionnel des acteurs institutionnels est soulignée, tout en reconnaissant que la prise en compte du paysage fait émerger de nouveaux objets d'intervention. Apparaît alors une catégorie en constitution où s'expriment l'influence du paysagisme et l'idée de naturalité. © 2002 Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS

action publique / paysage / espace rural / Loire-Atlantique

¹² D'autres dynamiques existent, en Lorraine notamment (cf. communication orale de J. Cloarec).

¹³ Nous ne parlons pas ici des actions réglementaires lancées au titre de la loi de 1930 dont seule la DIREN nous a parlé.

La DDE voulait connaître « les points forts et les points à soigner » à prendre en considération dans son programme routier. Dans le cadre interministériel du plan Loire, une autre étude a été conduite. Un volet de ce plan se consacre à l'aménagement des zones inondables afin de lutter contre les crues. À ce titre, plusieurs aspects devaient être pris en considération, dont la maîtrise du paysage. Notons que ces deux études datent respectivement de 1996 et 1998, ce qui est fort récent.

La chargée de mission de la DDAF tient au suivi de tels travaux car « ça m'a permis une meilleure connaissance », dit-elle. « Pour nous, on n'a pas beaucoup d'ouverture, ça nous ouvre des horizons, ça nous fait faire des articulations qu'on aurait peut-être pas vues de nous-mêmes ». On voit alors que la réalisation de ces études donne lieu à la constitution d'un savoir d'expert. Les paysagistes y occupent une place centrale, ce qui n'empêche pas aux autres participants d'amener des éléments de réflexion : « À partir du moment où j'ai participé à toutes les réunions de travail... – ça a duré plus d'un an et demi quand même – ... ça nous permet de faire passer des messages » (DDAF).

Les organisations professionnelles agricoles quant à elles semblent suivre ces études de façon plus distante, ce qui ne les empêche pas de reprendre certaines notions propres aux paysagistes¹⁴ comme le montre cet exemple à propos du mitage : cette notion qui traduit la dispersion des constructions nouvelles est utilisée par un technicien de la chambre d'Agriculture pour parler de parcelles plantées en peupliers dans la vallée de la Loire. Si, avec son transfert, le terme a changé d'objet matériel, on retrouve cependant la même dénonciation d'une dynamique. Et cette appréciation est directement connectée à la prohibition de plantation. La force de ce terme « mitage » s'érige en norme technique d'interdiction.

Là n'est pas la seule trace de l'influence du paysagisme dans l'élaboration cognitive du paysage comme catégorie d'action publique par les institutions agricoles. On doit aussi la relever à propos de leurs nouveaux objets d'intervention : constructions, arbres d'alignement, fossés ou barrières, tous sont des objets classiques pour les paysagistes, « des éléments structurants du paysage ».

Le paysage perd de son insignifiance et gagne du sens pour les acteurs institutionnels spécialistes de l'espace rural lors de la mise en œuvre d'interventions publiques. Dans cette construction de sens, ils dotent le paysage de trois dimensions : symbolique, technique et politique. Là ne s'épuisent pas les contours possibles de cette notion. Si nous avons rencontré les habitants et les visiteurs de l'espace rural de la Loire-Atlantique, seraient vraisemblablement apparues une dimension sensible et une dimension esthétique propres aux regards familiers (Larrère et Larrère, 1997)¹⁵.

Notre seconde hypothèse se trouve toutefois corroborée : l'élaboration du paysage en tant qu'objet d'intervention ne recouvre pas qu'un aspect technique.

Pour preuve on doit relever le choix opéré dans les objets d'intervention familiers des organisations agricoles : ce sont les prairies qui ont été retenues, et plus particulièrement les prairies naturelles. Ce qualificatif est loin d'être anodin, il relativise la production d'herbe attendue de toute prairie par les éleveurs et les services techniques de la chambre d'agriculture pour mettre l'accent sur un certain type d'espace. Le paysage est alors associé à l'idée de naturalité. Au-delà du technique et parfois grâce au technique, le paysage est donc appelé à jouer une fonction symbolique.

En outre, une des dimensions sans doute essentielles reste à aborder pleinement : la dimension politique. Le choix d'un outil d'intervention n'est jamais neutre : il est significatif du choix de partenaires. Qu'est-ce qui préside au choix de tel outil plutôt que tel autre pour une action « paysagère » ? À travers les collaborations et les partenariats induits, que nous enseignerait en retour ce choix sur la notion de paysage conçue par les protagonistes ?

BIBLIOGRAPHIE

- Bachelard, G., 1957. La poétique de l'espace. PUF, coll. Quadrige, Paris, (édition 1989).
- Berger, P., Luckmann, T., 1986. La construction sociale de la réalité. Méridiens Klincksieck, Paris, (édition 1989).
- Beuret, J.-Y., 2000. À qui appartient le paysage, qui doit le produire ? Actes du séminaire de recherche et d'échanges ENGREF-Cemagref « Le paysage a-t-il une valeur économique ? », Clermont-Ferrand, 16 mars.
- Cabanel, J., 1995. Paysage Paysages. Jean-Pierre de Monza, Hérisséy Évreux.
- Cadiou, N., Luginbühl, Y., 1995. Modèles et représentations du paysage en Normandie-Maine. Paysage au pluriel. Pour une approche ethnologique des paysages. Éditions de la Maison des sciences de l'homme, coll. Ethnologie de la France 9, 19-34.
- Colson, F., Almandoz, I., Stenger, A., 1996. La participation des agriculteurs à l'amélioration du paysage. Résultat d'une enquête auprès d'agriculteurs en Loire-Atlantique. *Courrier de l'Environnement de l'Inra* 28, 19-26.
- Dubost, F., 1983. Les paysagistes et l'invention du paysage. *Sociologie du travail* 4, 432-444.
- Jobert, B., Muller, P., 1987. L'État en action. Presses Universitaires de France, Paris.
- Larrère, C., Larrère, R., 1997. Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement. Aubier, coll. Alto, Paris.
- Le Floch, S., Candau, J., 2001. Le marais breton Loire-Atlantique : la qualification paysagère d'un marais oublié, *Espace géographique* 2, 127-139.
- Le Floch, S., Deuffic, P., 1999. Les « ramiers » de Garonne : un damier de peupleraies entre espace de production et paysage identitaire. Bois et Forêts des agriculteurs, Colloque de restitution finale de l'Action incitative programmée AGRIFOR 1995-1999 Cemagref-Inra, Cemagref Éditions, 281-307.
- Muller, P., Surel, Y., 1998. L'analyse des politiques publiques. Montchrestien, coll. Clefs politiques, Paris.
- Prieto, L.J., 1975. Pertinence et pratique. Essai de sémiologie. Minuit, Paris.
- Schutz, A., 1987. Le chercheur et le quotidien. Méridiens Klincksieck, Paris.

¹⁴ Il ne faut pas déduire de ce propos l'existence d'un savoir partagé entre tous les paysagistes. L'étude de F. Dubost (1983) notamment démentirait ceci puisqu'elle révèle l'existence de trois profils de paysagistes : les « gens de métiers », les « professionnels » et les « artistes ».

¹⁵ Comme exemple d'étude dans ce domaine, on peut citer Le Floch et Deuffic (1999).