



Économie rurale

Agricultures, alimentations, territoires

297-298 | janvier-avril 2007

Le paysage

Éléments d'économie du paysage

Towards Landscape Economics?

Robert Lifran et Walid Oueslati



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2031>

DOI : 10.4000/economierurale.2031

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 6 mai 2007

Pagination : 85-98

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Robert Lifran et Walid Oueslati, « Éléments d'économie du paysage », *Économie rurale* [En ligne], 297-298 | janvier-avril 2007, mis en ligne le 01 mars 2009, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2031> ; DOI : 10.4000/economierurale.2031

Éléments d'économie du paysage

Robert LIFRAN • INRA, UMR Laboratoire montpelliérain d'économie théorique et appliquée, LAMETA, Montpellier

Walid OUESLATI • Institut national d'horticulture, Laboratoire de Recherche en Gestion et Economie, LARGE, Angers

Introduction

L'objectif de cet article est de combler un manque, en rassemblant des éléments épars dans différentes branches de l'économie, pour comprendre la nature économique du paysage, analyser les difficultés de sa gouvernance et évaluer les politiques publiques paysagères. En effet, dans le foisonnement récent des recherches en sciences humaines sur le paysage, force est de constater que l'économie ne figure pas en bonne place. Ceci constitue bien entendu un inconvénient car, faute de comprendre les dimensions économiques du paysage, il semble difficile de pouvoir évaluer ses transformations et de fonder sa gouvernance.

Selon la Convention européenne du paysage¹, « le paysage désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Cette définition du paysage, longuement débattue, insiste sur la rencontre de deux termes de nature différente : territoire et perception.

Le territoire (utilisé ici dans son acception commune) traduit les relations d'une société à un espace. Il s'agit d'une notion dynamique, car elle décrit l'interaction entre deux systèmes en co-évolution. D'une part, un système anthropique décrivant les objectifs d'occupation de l'espace (agriculture, urbanisation, infrastructure routière, drainage

des marais, etc.). D'autre part, un système biophysique décrivant l'espace physique avec ses composantes biotique et abiotique.

La perception du paysage décrit la relation qu'entretiennent les individus avec leur environnement. Comme le souligne Berque (1994) : « *Les sociétés perçoivent leur environnement en fonction des aménagements qu'elles en font, et elles l'aménagent en fonction de la perception qu'elles en ont* ». Une relation que traduit les différentes représentations mais aussi les attentes dans la mesure où les sociétés modernes expriment une volonté d'accompagner, voire de pallier les politiques d'aménagement du territoire.

La définition de la Convention européenne du paysage nous conduit ainsi à retenir une dualité « simultanée » entre d'un côté l'offre biophysique et anthropique du paysage et de l'autre la demande, qui par la représentation, interprète les attributs des lieux en leur conférant une place dans l'échelle des valeurs sociales. Elle s'inscrit dans une conception phénoménologique qui convient bien à l'économiste, dans la mesure notamment où elle place les individus et leurs préférences au cœur de l'évaluation du paysage.

La conception phénoménologique du paysage conduit naturellement l'économiste à étudier dans une première partie la demande sociale de paysage, en mobilisant les concepts de l'économie publique puis, dans une deuxième partie, à examiner la formation des paysages, en mobilisant ceux de l'économie géographique et en soulignant le rôle des droits de propriété, comme créateurs de paysages et fondements des forces de viscosité dans leurs transformations. Mais en rester là nous laisserait au milieu du gué. La nature du paysage comme bien

1. Signée en 2000, la Convention européenne du paysage est une initiative de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux, siégeant auprès du Parlement européen à Strasbourg. Son histoire est en soi révélatrice de la dimension de bien public local attachée au paysage. Nous y reviendrons dans la suite de cet article.

public local, ayant le caractère de produit joint issu de l'activité de multiples acteurs, nous conduit alors, à analyser dans une troisième partie, les difficultés et les instruments de sa gouvernance. La conclusion nous permettra de nous demander s'il est possible de répondre à ces besoins en mobilisant les divers domaines constitués de l'économie.

La demande sociale de paysage

Les préoccupations paysagères émanent de deux grands groupes d'acteurs. Le premier est représenté par les services de l'État, les collectivités locales et les organismes de gestion. Ils demandent au paysage de compenser les impacts négatifs des politiques d'aménagement du territoire. Le second est constitué des utilisateurs des services de paysage, qu'ils y habitent, qu'ils le parcourent ou qu'ils en vivent. Habitants ou visiteurs, les consommateurs du paysage cherchent plutôt des compensations à ce qu'ils ressentent comme des manques ou des menaces à leur cadre de vie (Price, 1978 ; Lughinbühl, 2001). Ces formes de préoccupations paysagères constituent la demande sociale du paysage.

Les institutionnels, comme les consommateurs, expriment des préférences paysagères basées sur la recherche d'un bien commun qui donne sens aux lieux où ils vivent. Plus qu'un spectacle ou une belle vue, le paysage est demandé en tant que cadre de vie où s'expriment des intérêts et attentes divergents. La demande de paysage pose ainsi une question économique : qu'est ce qui fonde l'organisation sociale de l'espace, et est susceptible de rassembler les individus malgré la divergence de leurs intérêts ? Y a-t-il un système de valeurs qui les guident vers une meilleure occupation de l'espace, c'est à dire vers un paysage Pareto optimal ? Est-il possible de surmonter les divergences inévitables dans les préférences individuelles et dans les sens attribués au paysage ? Comment la diversité des pay-

sages est-elle susceptible de contribuer à la résolution de ce dilemme ?

L'analyse économique du paysage s'inspire amplement de ce cadre d'analyse et inscrit, le plus souvent, les transformations paysagères dans la sphère des phénomènes non marchands. Le statut que prend le paysage dans la discipline économique appelle alors un mode de gestion spécifique. Avant de présenter cette analyse, il convient d'abord de s'interroger sur le caractère économique du paysage.

1. Le paysage, bien économique

Un bien économique est un instrument de satisfaction des besoins humains. Il se caractérise par deux propriétés : son aptitude à satisfaire un besoin et sa rareté (c'est à dire le degré de compétition entre agents économiques pour son usage ou sa consommation). Le paysage remplit-il ces deux conditions ?

L'activité économique en tant que processus de transformation des actifs naturels, influe fortement sur la formation du paysage. Les transformations des paysages s'avèrent à maints égards comme une production jointe, voire fatale, des activités économiques (agricole, industrielle ou encore tertiaire). Les préoccupations individuelles et collectives de les accompagner traduisent implicitement la réponse à un besoin. Soucieux de la qualité du paysage qui s'offre à eux, les ménages lui portent un grand intérêt. La beauté d'un paysage perçu influence la valeur foncière des « points de vue ». Ainsi le paysage se trouve valorisé à travers le comportement de ses demandeurs sur différents marchés. Enfin, l'action des collectivités territoriales, à différentes échelles, pour protéger ou créer des formes paysagères traduit bien l'existence d'une demande sociale.

Le paysage est rare à double titre : d'une part, certains paysages présentent des caractéristiques remarquables, et dans certaines mesures, irremplaçables. Leur rareté réside parfois dans leur caractère unique. D'autre

part, le sol support physique des paysages est un bien éminemment rare. L'artificialisation croissante de l'espace naturel participe assurément à la transformation des paysages rendant leur disponibilité en l'état originel de plus en plus difficile et surtout coûteuse. Néanmoins, l'anthropisation croissante de l'espace ne peut pas être considérée comme un prélèvement sur une ressource épuisable. En effet, l'anthropisation détruit des paysages pour en créer d'autres, parfois dans un sens positivement apprécié par la société. En revanche, dans la mesure où cette transformation de l'espace engendre irrémédiablement la disparition de paysages remarquables au profit de paysages urbains standardisés et banaux, il y a réduction de la diversité des paysages et donc de la liberté de choix des consommateurs. Pour toutes ces raisons le paysage au même titre que les ressources environnementales constituent un bien économique.

2. Le paysage, bien public mixte (ou impur)

Le statut que peut revêtir un paysage appartient à cette infinité de position possible entre bien public pur et bien privé pur. On peut toutefois lui attribuer une certaine particularité en fonction du relâchement opéré des deux propriétés de non-exclusion et de non-rivalité. Différentes situations sont envisageables. En effet, il semble que le paysage puisse être considéré, dans certains cas, plutôt comme un bien privé et, dans d'autres cas, comme un bien public pur. La distinction est possible selon qu'il est observable d'un seul site ou de plusieurs.

Si la non-exclusion désigne l'impossibilité d'écarter qui que ce soit de l'utilisation d'un service, y compris les individus qui ne contribueraient pas à son financement, la non-rivalité signifie, quant à elle, qu'un bien peut être consommé simultanément par un ensemble d'individus sans que la quantité et/ou la qualité bénéficiant à un consommateur réduise celles consommées par les autres.

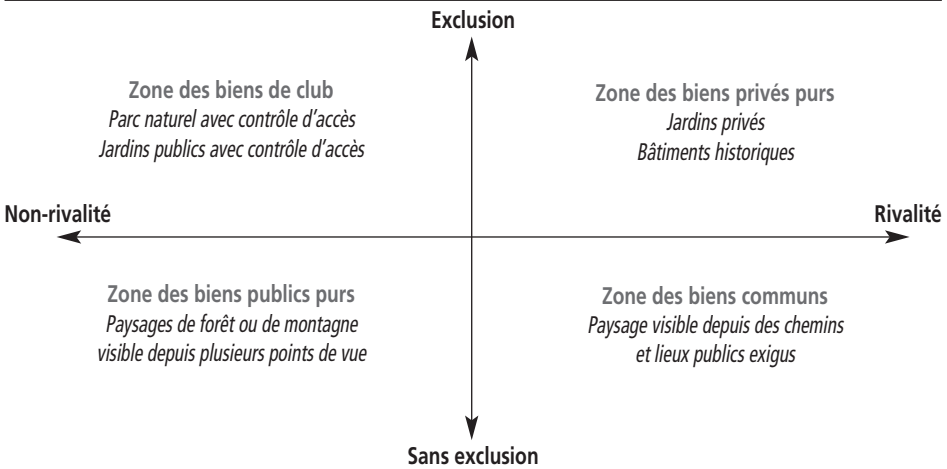
Certains paysages peuvent être des biens publics purs : dans ce cas, soit le nombre de

sites offrant des points de vue similaires est important, soit la propriété des sites relève du domaine public. Tout le monde peut bénéficier du paysage : il y a non-rivalité entre les usagers et le bien est indivisible. Il répond au critère de non-rivalité tant qu'il n'y a pas d'effet d'encombrement. En effet, au-delà d'un certain seuil de fréquentation, l'utilisateur supplémentaire gêne tous les autres et diminue donc le bien-être de chacun.

Si le paysage n'est observable que d'un seul site ou si les points de vue offerts par sites sont fondamentalement différents, le paysage peut être privatisé par l'achat du sol (ou du site), à condition toutefois que l'espace objet ne soit pas modifié. La privatisation est même complète s'il y a achat du point de vue d'observation et du site observé (intervisibilité exclusive). Les deux principes de rivalité et d'exclusion jouent alors pleinement. Si « à la gestion par le déplacement, se joint la gestion par l'achat d'un droit de propriété privée sur le sol » (Facchini, 1995), le paysage, dans ce cas bien privé pur, peut être source d'une activité économique : paiement d'un droit d'entrée sur le site par les observateurs potentiels, ou vente de droits d'image par exemple. Entre ces deux statuts extrêmes pouvant qualifier certaines situations particulières, il existe un continuum de possibilités de biens publics mixtes (*figure 1*).

On accorde le plus souvent au paysage le caractère d'un bien public local en considérant deux caractéristiques liées : d'une part, il est situé en un lieu précis, et nulle part ailleurs, et pour en jouir il faut donc se déplacer, d'autre part, à travers le tourisme, il est une composante du développement économique local. Plusieurs politiques de développement territorial mettent en avant le paysage comme éléments d'attraction des entreprises et des touristes. De plus, il peut être mobilisé par les entreprises locales comme attribut de différenciation de leurs produits (Aznar, 2002). Certains paysages entrent dans la catégorie des biens publics mondiaux dont les avantages sont diffus

Figure 1. Typologie des paysages biens publics mixtes



Source : conception des auteurs

(cf. la convention de l'Unesco, 1972)². Ils profitent à un grand nombre d'individus, usagers potentiels ou attachant de la valeur à leur simple existence.

3. Diversité et substituabilité des paysages

Peut-on contourner les difficultés d'accès à un point de vue spécifique déjà approprié en lui trouvant des substituts plus ou moins éloignés ? En quoi la diversité des paysages répond-elle à un besoin des consommateurs ?

Il y a dans ces deux questions une difficulté fondamentale qui oblige à proposer des réponses différentes selon les niveaux d'analyse. Ainsi, est-il nécessaire de distinguer la réflexion sur la qualité d'un paysage spécifique, situé dans le temps et l'espace, et celle sur la diversité des paysages. Cette question de la diversité des paysages est liée à celle de leur substituabilité dans la consommation touristique. Elle renvoie à toute une branche de la littérature économique qui met l'accent sur la préférence pour la diversité en tant que

garante de la liberté de choix du consommateur (Gravel, 2005). Parlant d'un paysage spécifique, il sera assez facile de le caractériser comme un bien public local s'il est impossible d'en contrôler l'accès (dans le cas contraire, on parlera de bien de club). Le caractère local implique deux conséquences : pour les habitants, le paysage est un bien public immédiatement perceptible, et accessible sans coût, alors que pour les non-habitants, il est nécessaire de supporter un coût de déplacement pour pouvoir en profiter directement. Dans cette perspective, les attributs de spécificité, d'originalité, d'historicité, seront certainement importants. Le consommateur, habitant ou touriste, en se déplaçant, va percevoir une unité du paysage, il va pouvoir la caractériser comme appartenant à un même type géographique (campagne, forêt, mer, montagne, désert, lagunes et marais), et en retirer le même type de satisfaction, ou bien, il va percevoir des changements, une transition plus ou moins marquée, lui permettant de dire qu'il se situe dans un autre contexte paysager, avec des attributs différents, lui procurant une satisfaction ou une insatisfaction. Selon les cas, il aura envie de s'arrêter pour savourer, ou au contraire, de traverser au plus vite, pour retrouver un autre paysage.

2. La convention de l'Unesco de 1972 sur le patrimoine mondial naturel et culturel est actuellement l'instrument international le plus opérationnel couvrant aussi bien le paysage culturel que le paysage naturel.

Dans tous les cas, c'est bien la conjonction de la mobilité du sujet économique, doté de ses filtres perceptifs, et de la diversité des paysages qui fondent la possibilité d'une analyse économique.

4. L'identification des préférences paysagères et l'évaluation des projets

Dans une large acception, on peut soutenir que la demande de paysage s'exprime à travers les comportements des individus (résidents ou visiteurs) dans leur actes économiques d'acquisition immobilière ou encore de fréquentation touristique. Cette demande embrasse à la fois des considérations d'usages et de non-usages. Dans certains cas (sites d'intérêt national) la demande de paysage peut être exclusivement de non-usage (Garrod et Willis, 1995). La demande de paysage à titre d'usage est souvent rattachée à la recherche d'une certaine harmonie (fonctions esthétiques) et d'un embellissement du cadre de vie. Si on se limite aux cas de non-usage, les paysages en question ont le statut de biens publics purs. En revanche, la demande de paysage à titre d'usage s'avère plus évidente dans le cas où le site peut être sujet à une exclusion (accès limité aux points de vue) ou encore par la rivalité en cas d'une forte fréquentation (Rambonilaza, 2004 ; Facchini, 1994).

Dans le cas du paysage, il n'existe pas, le plus souvent, de marché, donc de prix informant sur sa valeur. Ainsi lorsqu'un projet peut avoir des impacts sur le paysage, quels peuvent être les éléments d'appréciation dans un contexte où pèsent des contraintes budgétaires ? Pour répondre à cette question l'analyse économique procède à une extension de la théorie du consommateur. L'enjeu consiste alors à élaborer des méthodes susceptibles de fournir des indicateurs de valeurs utilisables dans une décision publique. À cette fin, différentes méthodes d'évaluation des préférences des agents ont été développées et peuvent être groupées en deux catégories³.

1. La première catégorie est fondée sur l'observation des comportements et des décisions (préférences révélées). On distingue notamment la méthode du prix hédonique⁴ et la méthode du coût de trajet⁵. La méthode du prix hédonique consiste à déduire la valeur d'un paysage du prix global d'un bien immobilier, par définition, composé de plusieurs attributs parmi lesquels le paysage. La seconde méthode postule que l'effort consenti pour se rendre sur un site fournit un indicateur monétaire de la valeur que les visiteurs concèdent au paysage. Pour les deux méthodes, c'est la valeur d'usage qui est révélée.

2. La seconde catégorie regroupe des méthodes qui utilisent des réponses à des situations hypothétiques lorsqu'il est difficile d'observer systématiquement des comportements susceptibles de fournir des éléments d'appréciation. Outre la méthode d'évaluation contingente, la littérature connaît un développement des méthodes de modélisation et d'expérimentation des choix. Dans tous les cas, il s'agit de méthodes de préférences déclarées basées sur une enquête au cours de laquelle les individus sont interrogés directement sur leur consentement à payer (Luchini, 2002 ; Willinger, 1996 ; Colson et Stenger-Letheux, 1996). Parmi les difficultés rencontrées par la méthode d'évaluation contingente, il y a celle liée au fait que les individus interrogés ne sont pas toujours enclins à donner un prix à ce qu'ils considèrent comme gratuit par nature (Amigues *et al*, 1996). La méthode des choix multi-attributs résout ce problème en intégrant le prix comme une variable, parmi d'autres,

3. Pour une présentation technique des différentes méthodes d'évaluation des biens non marchands voir Freeman (2003).

4. Pour un tour d'horizon de la littérature sur l'évaluation du paysage avec la méthode du prix hédoniste voir Cavailhès *et al*. (2007).

5. Voir Phaneuf et Smith (2007) pour une présentation technique de la méthode de coût de trajet.

qui décrit le scénario (Dachary-Bernard, 2004)⁶.

Le recours à la théorie du consentement à payer pour estimer la valeur économique des paysages se heurte à un certain nombre de difficultés. Il peut en effet exister des individus pour lesquels, notamment lors de l'enquête, le paysage n'a pas achevé sa migration du statut de bien public gratuit à celui de marchandise (Point, 1998). Les individus peuvent aussi faire référence à des éléments de nature collective, donnant au contexte social dans lequel est conduit l'exercice d'évaluation un rôle déterminant. Les valeurs révélées sont alors relatives à ce contexte.

Comme la demande de paysage s'effectue à partir d'un ensemble de caractéristiques appelées attributs paysagers, l'intervention sur un attribut affecte la valeur des autres attributs (Oueslati et Madariaga, 2006)⁷. Ce phénomène connu sous le nom d'effet de composition s'avère crucial quand à l'utilisation des différentes méthodes. Ainsi la nature de la relation entre les attributs dans la demande de paysage, substituabilité ou complémentarité, affecte les résultats de la méthode préconisée. Enfin, une expression des préférences sous forme de priorités (préférences lexicographiques) limite l'intérêt ou rend difficile l'utilisation des méthodes à préférences déclarées (Noublanche, 1999).

6. Nous pensons avec Cavailhès (2004) qu'il n'existe pas une méthode d'évaluation des biens non marchands fondamentalement supérieure à toutes les autres. Chaque méthode présente des avantages et des limites. En revanche, une méthode peut être plus appropriée que les autres pour un problème précis mais inadéquate pour un autre.

7. Oueslati W., Madariaga N. *Évaluation continue d'aménités paysagères liées à un espace vert urbain*. INH, document de travail, 2006.

Formation et dynamique des paysages

1. Paysage et territoire

Notre objectif dans cette partie est de présenter les principaux processus économiques à l'œuvre dans la formation et la transformation des paysages. La compréhension de ces processus nous aidera par la suite à mieux cerner la question de leur gouvernance. En effet, depuis des millénaires, l'activité humaine a consisté à conquérir et à aménager des milieux naturels pour y créer des lieux de vie et de production. Une telle activité est étroitement liée à la dynamique de population et à sa répartition sur la planète. Les deux phénomènes s'expriment localement en termes de densité. Historiquement, les économistes ont mis d'abord l'accent sur le rôle des contraintes de distance, et sur les caractères des processus de production (rendements croissants ou décroissants, économie d'échelle, complémentarités et externalités de voisinage). Plus récemment, ils ont montré comment les préférences des consommateurs pouvaient elles-mêmes construire ou modifier profondément le paysage (Henderson, 1974 ; Schelling, 1978 ; Krugman, 1998). L'analyse de ces forces et de leur impact sur la structuration de l'espace est certes l'objet central de l'économie spatiale⁸. Même en adoptant une définition phénoménologique du paysage, nous avons besoin de ces apports, car ils font de plus en plus jouer un rôle important aux préférences paysagères dans la formation des paysages (Marshall, 2004).

À ce stade, nous voici rendus à un point crucial de notre démarche. S'il apparaît somme toute assez aisé de trouver arguments et concepts pour fonder une analyse économique de l'espace, il n'est pas aussi facile de repérer ce qui pourrait fonder une économie du paysage par rapport à l'économie spatiale ou géographique.

8. Au sens large, ce que la recherche économique sur ces aspects est partie de points de vue variés : économie géographique, économie urbaine, économie régionale.

Elle est forcément en lien avec les deux types fondamentaux de relations qui caractérisent le paysage et structurent ses perceptions : les processus de dispersion et les processus d'agglomération. L'analyse détaillée de l'histoire de la pensée économique face à la question de l'espace, des choix de localisation des agents, et du rôle respectif des coûts et des préférences est trop complexe, et hors de portée du présent article⁹. Nous allons aborder un aspect plus souvent ignoré, le rôle spécifique des droits de propriété, et les interpréterons comme une force de viscosité, à l'œuvre dans les transformations du paysage.

2. L'appropriation implicite de l'espace

Un des processus fondateurs de l'économie géographique, resté souvent implicite, est l'appropriation de l'espace, c'est à dire le processus d'exclusion d'usage constitutif du droit de propriété. Sur un site urbain ou industriel, il est possible de relâcher la contrainte de rareté de l'espace en superposant les activités, mais cet espace supplémentaire est coûteux. Comme de plus, les activités industrielles peuvent bénéficier de différents effets externes positifs, le processus d'agglomération industrielle est ainsi renforcé. Au contraire, la production agricole étant dépendante de la photosynthèse, on ne peut superposer les productions sur une même surface, et ici, l'usage exclusif du sol combiné à cette contrainte, produit de la dispersion. Ce processus est renforcé par l'existence de rendements décroissants et la faiblesse des économies d'échelle en agriculture. Pour l'économie géographique, les espaces ruraux apparaissent en général comme des espaces interstitiels sans grand intérêt pour la recherche économique. Le regain d'intérêt pour les paysages et leur diversité est-il de nature à créer une incitation pour combler cette lacune ? On peut le penser, en soulignant que l'économie du pay-

sage peut prendre son essor dès que les économistes seront capables d'intégrer dans leurs analyses non seulement les coûts de transport, et les diverses propriétés des processus de production (économies d'échelles, de gamme ; rendements croissants, complémentarités, etc.) mais aussi les préférences des consommateurs pour les caractéristiques de l'espace, y compris celles incluant les aménités.

3. Droits de propriété et formation des paysages

Droits de propriété, externalité paysagère

La compétition entre activités pour l'espace crée la rareté économique de ce bien, et appelle à la régulation de son usage. Très tôt, les différentes formes de propriété de la terre sont venues remplir ce rôle. Comme l'espace est très difficile et coûteux à produire, on peut l'assimiler à une ressource naturelle épuisable et, dès lors, parler de rente foncière. On a vu dans les paragraphes précédents que la rente de localisation, liée à l'usage exclusif d'un site, et à l'impossibilité de superposer les productions agricoles, jouait un rôle de force de dispersion dans les modèles de l'économie spatiale. On a vu également que les préférences pour un certain type d'espace et de voisinage jouaient le même rôle. Les droits de propriété, ou plus largement, les formes sociales de régulation de l'accès à l'espace, définissent la localisation et la surface d'un bien foncier, ce qui revient à celle de ses limites. Ces dernières peuvent être plus ou moins matérialisées par des artefacts (naturels ou artificiels) qui font « paysage ». Les droits de propriété sur la terre ne jouent donc pas uniquement sur la régulation de la compétition entre activités, ils ouvrent aussi la voie à d'autres formes d'externalités paysagères. L'exercice, par un agent économique quelconque, de son droit de propriété sur une portion d'espace, crée ou modifie les caractéristiques perceptibles de l'espace et du paysage. Il crée une ou des externalités par l'exercice même d'un droit conçu pour les éviter ! C'est qu'en effet, la propriété foncière englobe un ensemble de droits (*bundle of rights*) superposés ou liés.

9. Nous nous bornerons ici à renvoyer le lecteur à l'ouvrage récent de Combes *et al.* (2006) sur l'économie géographique.

Les droits de propriété ont besoin d'un système de garantie qui en assure la défense vis à vis des tiers, et le suivi dans le temps. La garantie peut être offerte soit par l'État, soit par une communauté d'intérêt. La plupart du temps, cette fonction est remplie par le cadastre.

Les cadastres ont joué depuis la plus haute antiquité, voire même depuis la préhistoire récente, un rôle majeur dans la distribution des activités humaines dans l'espace, et par voie de conséquence, sur celle des paysages. Les fonctions des cadastres sont essentiellement de définition et d'assignation (définition du bien à travers la description précise de ses limites, assignation de la parcelle à un propriétaire, personne physique ou morale). Sur le terrain, la forme du plan s'appuie sur des limites naturelles ou des bornes qui assurent une fonction d'opposabilité aux tiers. Le cadastre est l'instrument essentiel du prélèvement de la rente (sous forme des fermages ou de l'impôt foncier) et de la distribution du crédit hypothécaire.

Au titre du premier, il a vocation à couvrir exhaustivement l'ensemble du territoire, et à ne laisser aucune portion d'espace hors système. Il réalise le pavage de l'espace par les droits de propriété. Par ses rapports avec les composantes du droit de propriété, et avec l'espace, le cadastre est le support institutionnel de la création d'externalités paysagères spécifiques. Par ses rapports avec l'extraction de la rente foncière, et ses impératifs propres, il crée aussi des formes qui ont valeur d'externalité. En effet, les cadastres se distinguent des compositifs qui avaient seulement une fonction d'assignation, mais dans lesquels la rente était perçue en nature, avec tout ce que cela comporte d'imprécision et de risque de fraude. L'arpentage et le bornage sont donc des actes essentiellement économiques et politiques, qui font passer le paysage dans l'âge de la géométrie¹⁰.

10. Les grands aménagements hydrauliques médiévaux et modernes s'accompagnent également de la cadastration, pour pouvoir répartir et facturer l'eau.

Or, les formes créées par les cadastres présentent souvent une stabilité remarquable, ou en tout cas, des modalités spécifiques de transformation. En effet, l'exhaustivité de la couverture (et donc l'intrication des droits de propriété dans un réseau) de l'espace par le cadastre explique la transmission des formes et des organisations spatiales, ou du moins la lenteur de leur transformation, et la faible fréquence des restructurations de droits et de leurs réseaux¹¹.

Ceci nous incite à porter une attention particulière à la formation des paysages et à leurs processus de transformation.

4. Processus de transformation des paysages

Forces de viscosité, historicité des paysages

Ayant identifié et reconnu l'importance des réseaux de droits dans la structuration des paysages agraires, nous devons maintenant en comprendre la stabilité historique ou la plasticité. Selon l'importance des moyens techniques à disposition des propriétaires individuels ou des communautés pour créer et maintenir les réseaux physiques (haies, fossés, chemins, routes, etc.), ces derniers seront plus ou moins stables et structurants dans le temps. Lorsque seule la force musculaire des hommes ou des animaux est disponible, le coût de création de telles infrastructures est considérable, et souvent hors de portée d'un propriétaire isolé. Les grands travaux de défrichement ou d'assèchement ont ainsi été le fait de communautés ayant une importante capacité de mobilisation des ressources. À des échelles plus modestes, le réseau des haies, bordures et chemins dans les paysages de bocage tire sa longévité non pas tant de l'effort individuel de maintenance que de la force des contraintes de voisinage qu'il implique. En effet, même lorsqu'une innovation technique ou institutionnelle vient

11. On peut d'ailleurs remarquer que le terme de matrice cadastrale n'est pas seulement un terme technique, mais peut aussi être interprété en terme plus conceptuel, comme un réseau de droits de propriété.

diminuer considérablement le coût de création ou de maintenance de ces réseaux, ils continuent souvent à persister. Il faut une pression sociale forte, et l'injection de moyens financiers importants, pour engager les communautés rurales sur la voie du remaniement ou du remembrement. Les coûts de création et de transformation des infrastructures, liés à la force de la matrice des droits de propriété et à l'importance des coûts de transactions encourus pour leur transformation, sont la base de l'historicité des paysages. Dès lors, pour comprendre leurs transformations, il est nécessaire d'inclure dans les modèles de l'économie géographique à côté des forces d'agglomération et de dispersion, les forces de viscosité.

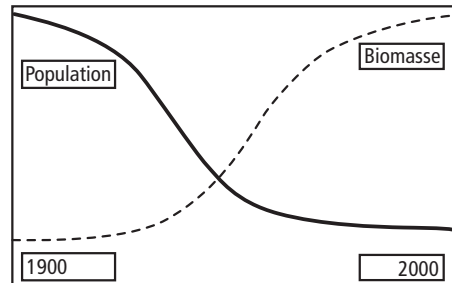
Transformations par abandon ou dévalorisation des ressources

Les transformations des paysages se font souvent sans remaniement majeur de la structure de propriété et des réseaux, simplement parce que les ressources distribuées dans le paysage sont socialement ou économiquement dévalorisées. Il en résulte un processus d'abandon ou de changement d'usage qui déclenche une dynamique de la couverture végétale, et une transformation du paysage. Des exemples d'un tel processus sont nombreux en Europe, notamment dans les zones de montagne pour lesquelles la révolution des modes d'alimentation des animaux s'est combinée avec la concurrence des autres régions pour induire une diminution importante de la population agricole. Dans les régions d'élevage, la diminution de population affecte le prélèvement global sur la végétation de plusieurs manières, à la fois par abandon d'exploitation de parcelles ou de hameaux entiers, et par la modification des techniques d'alimentation des troupeaux subsistants, qui ont de plus en plus recours à des aliments extérieurs. Cela enclenche un processus cumulatif de diffusion de la végétation dans le paysage, qui s'appuie sur la diffusion à distance des semences. Une telle externalité

écologique est à l'origine d'un processus cumulatif de boisement et de fermeture du paysage, qu'il sera très coûteux de combattre ultérieurement (Lifran, 2005, Lifran et Hofstetter, 2007).

Le processus global ressemble à un modèle Proie-Prédateur, mais ce qui intéresse la dynamique de transformation du paysage, c'est la façon dont les deux processus se combinent dans chaque hameau. On trouve ainsi des hameaux dont le territoire est entièrement boisé, et d'autres qui conservent un territoire et une population agricole conséquents (figure 2). Tous sont soumis à la pression de boisement, soit naturelle, soit artificielle et soutenue par les politiques publiques. On obtient au niveau d'ensemble une mosaïque paysagère constituée de pavés boisés et d'îlots de culture.

Figure 2. Dynamiques longues stylisées de la population et de la végétation



Source : conception des auteurs.

Gouvernance des paysages

1. Le paysage : expression d'un effet externe ou service environnemental ?

Comme les attributs du paysage intègrent à la fois des éléments naturels et des éléments d'origine humaine, il est difficile de qualifier le paysage à travers l'expression d'une externalité, dite paysagère. En revanche, les transformations du paysage sont pour l'essentiel du ressort des sociétés humaines. L'externalité paysagère relève ainsi d'un cadre plus large que celui de l'externalité pigouvienne. Elle s'appuie sur un service environnemental naturel et le

modifie dans un certain sens. Le paysage produit ou co-produit par l'homme et le milieu, est à l'origine de l'effet externe, véhiculé par l'environnement lui-même et affectant, positivement ou négativement le bien-être individuel ou collectif. Or, la production d'externalités par les « propriétaires » du paysage dépend fondamentalement du mode de gestion et d'exploitation des ressources environnementales. C'est donc à travers les arbitrages entre différents usages que les flux de services et de biens produits par le milieu naturel peuvent apparaître et être captés au bénéfice d'une amélioration du bien-être. Le fait que les paysages possèdent une composante de production jointe, ou d'externalités, ouvre la possibilité de politiques publiques et d'action collective à différents niveaux pour sa gouvernance.

Parce que l'organisation et la gestion des activités sur un espace donné implique par nature une action collective et la production de biens publics (infrastructures de communication et de transports notamment, aménagements des écosystèmes...), autant que les activités privées, la gouvernance du paysage est complexe et à plusieurs échelles. Parce que le paysage apparaît comme une ressource transappropriative, sa gouvernance implique de nombreuses coordinations entre acteurs privés, mais aussi entre acteurs et politiques publiques. Ces coordinations peuvent s'appuyer sur des instruments spécifiques, adaptés aux objectifs des politiques de paysage (droits de développement et banques de compensation, incitations couplées et bonus d'agglomération, enchères et autres instruments volontaires comme les chartes).

2. Les défauts de coordination des politiques publiques

Les effets externes des politiques publiques sur le paysage

Comme nous l'avons souligné dans la première partie « La demande sociale de paysage », le paysage peut être analysé comme

un bien public local, qui n'est pas produit intentionnellement par les acteurs, propriétaires fonciers ou usagers (ce qui pourrait permettre à certains de lui conférer le statut de bien public). Les propriétés du paysage, en un lieu et en un temps donnés, sont plutôt une propriété émergente d'un système d'interactions sociales inscrites dans l'espace. Il y a peu de sites dans lesquels le paysage puisse être expliqué comme le produit joint d'une seule activité économique et d'un seul acteur. Par voie de conséquence, les politiques publiques qui ont le plus d'impact sur la dynamique des paysages ne sont pas celles qui se donnent pour objectif explicite de « produire » ou de « conserver » un paysage donné. Par contre, les politiques publiques qui ont pour clientes des activités à fort impact spatial (transports et urbanisme, agriculture, forêt...) structurent et marquent de leur empreinte les paysages, en modifiant non seulement les pratiques d'usage de l'espace des acteurs, mais aussi par leur impact sur la répartition de la population et des activités correspondantes. On peut donc parler d'effets paysagers externes de ces politiques publiques. Comme les politiques publiques ne sont pas *a priori* coordonnées, il en résulte ce qu'on appelle des défaillances de gouvernement ou de coordination entre politiques publiques sectorielles et politiques du paysage. Cette question de la coordination des politiques publiques est au cœur du problème de la gouvernance des paysages. Elle se heurte à des problèmes liés à l'historicité des paysages.

Le temps du paysage n'est pas celui des politiques publiques

Nous avons vu que la formation et la transformation des paysages sont des processus complexes qui combinent l'action des forces d'agglomération et de dispersion dans le cadre d'un réseau de droits de propriété qui produit des forces de viscosité. Nous avons vu aussi que le redéploiement des activités dans l'espace, en modifiant localement les

densités humaines et les usages du sol, enclenchent des processus écologiques qui deviennent autant d'externalités. Les transformations paysagères peuvent être représentées par des systèmes dynamiques complexes ayant des équilibres multiples, et souvent instables. Une fois perturbés par un choc démographique ou technologique, ils vont s'engager dans des trajectoires difficiles ou très coûteuses à contrôler. Quand la société prend conscience soit de la perte de valeurs attachées aux équilibres précédents, soit des effets externes négatifs associés aux nouveaux équilibres, il est souvent trop coûteux ou trop tard pour intervenir. À cette difficulté se rajoute celle liée à l'existence de seuils de perception, individuels et sociaux, dans l'évaluation du caractère négatif des externalités.

Remarquons enfin qu'avec le développement économique et l'évolution du niveau de vie, les préférences de la société, exprimées en termes de priorités, changent elles-mêmes. Ainsi, par exemple, jusqu'aux années récentes, en France, on a considéré que le développement des boisements était souhaitable dans le double objectif de soutenir l'approvisionnement de la filière bois et pâte à papier, et de fournir des services comme la protection contre les inondations, la lutte contre l'érosion des terrains en montagne, etc. La politique de soutien aux boisements contribue aujourd'hui de façon significative à la diffusion des boisements spontanés, à la fermeture des paysages et à la perte de biodiversité. Tous ces aspects sont appréciés négativement par certaines composantes de la société. Mais au moment précis où un équilibre peut être trouvé surgit une nouvelle priorité, la lutte contre le réchauffement climatique, et la recherche de puits de carbone. Cette nouvelle priorité est équilibrée par le besoin de développer les cultures énergétiques, et donc de maintenir un équilibre entre champs et forêts. Comment, dans un tel contexte, trouver la stabilité d'objectifs indispensable pour la gouvernance des paysages ?

3. Acteurs et niveaux de la gouvernance des paysages

Les éléments visibles qui font paysage en un lieu donné sont constitués d'artefacts humains tels que édifices bâtis, espaces aménagés, voies, ouvrages d'art, fossés, digues, parcelles agricoles et forestières, tables saunantes, etc., et d'infrastructures naturelles (cours d'eau, glaciers, plages et estuaires). Rares sont ces éléments qui échappent à un statut d'appropriation et de gestion. La gouvernance des paysages repose notamment sur l'identification précise des titulaires de droits sur ces éléments, de leur rationalité et de leur intégration dans une hiérarchie de droits. Ceux-ci peuvent être des personnes physiques (les citoyens) ou des personnes morales, de droit privé ou de droit public. Les décisions des personnes morales et leurs actes de gestion, qui ont un impact paysager, sont prises par des Conseils, au sens très général de ce terme, par délégation des personnes physiques et/ou morales qui en sont membres.

Au sein d'une unité paysagère, nous pouvons trouver de nombreux éléments qui dépendent de centre de décision et de gestion géographiquement extérieurs à cette unité, soit par la résidence où le siège social pour des personnes privées, soit parce que par sa nature, l'élément en question est trans-juridictionnel. Ainsi en est-il des fleuves et cours d'eau qui relèvent du domaine public fluvial, des plages et estuaires qui relèvent du domaine public maritime, mais aussi des voies de circulation et des ouvrages d'art, dont la typologie est très directement liée à l'organisation territoriale de la République (ainsi en est-il de la typologie des voies de circulation, depuis les pistes et chemins privés, jusqu'aux routes nationales et autoroutes, en passant par les chemins vicinaux et départementaux). Le rôle de la loi portant organisation territoriale de la République est, en France, le cadre légal qui règle la répartition des droits et responsabilités de gestion des différentes institutions sur ces différents

éléments, et les définit ainsi comme le Territoire. Si on accepte de se baser sur la définition du territoire donné par la loi¹², il est clair que le paysage s'en différencie, car il englobe aussi les éléments de patrimoines privés. On peut ainsi définir le paysage, d'un point de vue juridique, comme la réunion du Territoire et des artefacts relevant de patrimoines privés.

Conclusion

L'article dont l'objectif a été de rassembler des éléments pour la compréhension de la nature économique du paysage s'est organisé en trois volets.

Les attributs paysagers d'un site sont l'objet de préférences individuelles. Ils sont *ipso facto* une ressource économique pour l'activité touristique, et pour la promotion immobilière. Les paysages contribuent donc au bien-être social et sont, à ce titre, objet d'attention de nombreux acteurs, publics ou privés. Comme le territoire, les paysages ont une dimension patrimoniale collective (ils sont le support de flux de valeurs économiques capitalisables et d'identité collective). Le paysage est donc une extension du concept de territoire, il est la réunion du territoire (dans son acception de patrimoine commun de l'État et des collectivités territoriales) et des artefacts appartenant aux patrimoines fonciers et immobiliers des ménages.

Du point de vue de la demande, et en conséquence de la difficulté de gérer l'exclusion d'accès, de la non-rivalité dans la consommation, et de la contrainte de non-ubiquité, le paysage a les caractères d'un bien public local. Au niveau global, la mobilité des consommateurs permet de valoriser la diversité des paysages et ouvre la possibilité d'une substitution entre destinations touristiques. Au niveau local, les activités

humaines modifient le paysage, et les transformations induites peuvent être évaluées du point de vue de leur impact sur le bien-être social, par différentes méthodes plus ou moins satisfaisantes (préférences révélées déclarées) qui ont encore besoin d'être explorées et adaptées.

Alors que les forces d'agglomération semblent être consubstantielles à l'économie urbaine et industrielle, les forces de dispersion sont caractéristiques de la formation des paysages ruraux. Elles reposent sur la nature même du processus de production agricole et forestier (besoin d'une surface de captage de l'énergie solaire, rendements décroissants, faiblesse des économies d'échelle,...). L'action combinée des forces d'agglomération et des forces de dispersion produit la dynamique des paysages. Mais les droits de propriété agissent comme des forces de viscosité, non seulement en raison des coûts directs liés à la modification des limites physiques, qui sont étroitement imbriquées dans la matrice paysagère, mais aussi à cause des coûts de transaction importants liés aux processus d'expropriation ou de négociations et d'échangeables volontaires (comme dans les remembrements). Pour cette raison les paysages ont une historicité (leurs transformations témoignent d'une dépendance des états antérieurs). Et cette caractéristique constitue à la fois une contrainte et une chance pour la gouvernance des paysages.

Les transformations du paysage proviennent de l'action (non orientée *a priori* vers des objectifs paysagers) de nombreux acteurs, publics et privés, qui disposent de pouvoirs de coordination plus ou moins forts. La gouvernance des paysages doit donc mobiliser des méthodes et des instruments qui relèvent de plusieurs registres d'action, depuis les procédures administratives de régulation de l'activité d'aménagement de l'État et des collectivités territoriales jusqu'aux instruments réglementaires qui visent à encadrer l'exercice du droit de propriété. Les instruments visant à enca-

12. Loi portant organisation territoriale de la République. Voir Durand (2006) pour un recueil des textes juridiques liés au paysage.

dre les transformations du paysage peuvent utiliser des zonages, des marchés de droit échangeables, des banques de compensation. Ils peuvent faire appel à des systèmes variés d'incitations (fiscales, contractuelles, etc.). Mais les instruments les plus adaptés à la complexité de la gouvernance des paysages sont sans aucun doute ceux qui font appel à la contribution volontaire des acteurs privés ou publics à l'amélioration du paysage. Ce qui passe par l'élaboration d'objectifs et de contraintes négociés, comme dans les Chartes paysagères.

La concertation et la négociation locale des transformations semblent donc être une bonne garantie de robustesse des projets paysagers d'une communauté, ce qui nous conduit à les placer dans la perspective du développement durable. ■

Remerciements

Nous remercions les deux lecteurs anonymes pour leurs conseils avisés. Nous sommes bien entendu seuls responsables de la version finale de cet article.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Aznar O. (2002). *Services environnementaux et espaces ruraux : une approche par l'économie des services*. Thèse de Doctorat, Université de Bourguogne, 305 p.
- Amigues J.-P., Desaignes B., Vuong Q.-H. (1996) ; L'évaluation contingente : controverses et perspectives. *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 39-40.
- Berque A. (1994). *Cinq propositions pour une théorie du paysage*. Champ Vallon.
- Cavaillès J. (2004). Une méthode innovante à développer, des résultats encore fragiles. *Économie et Statistique*, n° 373.
- Cavaillès J., Brossard T., Hilal M., Joly D., Tourneux F.-P., Tritz C., Wavresk P. (2007). Valeur des paysages ruraux et localisation résidentielle. In Aubert F., Piveteau V., Schmitt B. (Eds), « *Agriculture, développement régional et politiques publiques. Quels enjeux pour l'action et pour la recherche ?* » Éditions QUAE.
- Colson F., Stenger-Letheux A. (1996). Évaluation contingente et paysages agricoles, Application au bocage de Loire-Atlantique. *Cahiers d'économie et sociologie rurale*, 39-40, p. 152-177.
- Combes P.-P., Mayer T., Thisse J.-F. (2006). *Économie géographique. L'intégration des régions et des nations*. Paris, Economica.
- Dachary-Bernard J. (2004). Une évaluation économique du Paysage : une application de la méthode des choix multi-attributs aux Monts d'Arrée, *Économie et Statistique*, 373, p. 57-80.
- Durand M.-H. (2006). Vademecum du droit du paysage. Rapport, ministère de l'Écologie et du Développement durable, 89 p.
- Facchini F. (1994). L'évaluation du paysage : revue critique de la littérature. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3, p. 375-401.
- Facchini F. (1995). Economie et paysages : la place de la gestion politique. *L'espace géographique*, n° 4, p. 319-327.
- Freeman A.-M. (2003). The Measurement of Environmental and Resource Values: Theory and Methods. *Resources For The Future*, Second edition, Washington, DC.
- Garrod G.-D., Willis K.-G. (1999). *Economic Valuation of the Environment: Methods and case studies*. Cheltenham, UK, Edward Elgar, 384 p.
- Gravel N. (2005) Une analyse économique de la liberté de choix. In A. Lerou, (Ed.), « *Leçons de Philosophie Économique* », Paris, Economica.
- Henderson J.-V. (1974). The Sizes and Types of Cities. *American Economic Review*, volume 64, n° 4, p. 640-656.

- Krawczyk J.-B., Lifran R., Tidball M. (2005), Use of Coupled Incentives to Improve Adoption of Environment Friendly Technologies. *Journal of Environmental Economics and Management*, 49, n° 2, p. 311-329.
- Krugman P. (1998). *L'économie auto-organisatrice*. Bruxelles, De Boeck Université, (traduit de l'anglais par F. Leloup), 126 p.
- Lifran R. (Ed.) (2005). *Politiques publiques et dynamiques des paysages au sud du Massif central*. Montpellier, INRA, UMR LAMETA, 168 p.
- Lifran R., Hofstetter A. (2007). Le temps des paysages et celui des politiques publiques : enseignements de la modélisation. In Chassany J.-P., Crosnier C. (Eds), « *Les Grands Causses Lozériens, Terres d'expériences* », Florac, PNC.
- Luchini S. (2002). De la singularité de la méthode d'évaluation contingente. *Économie et Statistique*, 357-358, p. 141-152.
- Lughinbühl Y. (2001). La demande sociale de paysage. Conseil National du Paysage.
- Noublanche C. (1999). *Évaluation économique du paysage : quelles possibilités d'identification des composantes de la demande pour l'aide à la décision publique à partir de l'exemple de la châtaigneraie cévenole ?* Montpellier, ENSAM, Thèse de doctorat, 263 p.
- OECD (2000). *Valuing Rural Amenities*. Paris, OECD, 180 p.
- Rambonilaza M. (2004). Évaluation de la demande de paysage: état de l'art réflexion sur la méthode du transfert des bénéfices. *Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales*, 70, p. 77-101.
- Phaneuf D.-J., Smith V.-K. (2007). Recreation Demand Models, Forthcoming as Chapter 9. In Mäler K. and Vincent J., (Eds.), "*Handbook of Environmental Economics*", volume II.
- Point P. (1998). La place de l'évaluation des biens environnementaux dans la décision publique. *Économie Publique*, n° 1, p. 13-45.
- Price C. (1978). *Landscape Economics*. London, Mac Millan Press, 168 p.
- Schelling T.-C. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*. New York, WW Norton Company, 270 p.
- Willinger M. (1996). La méthode d'évaluation contingente : de l'observation à la construction des valeurs de préservation. *Nature-Sciences-Société*, 4(1), p. 6-22.