
Recherches parallèles

Politiques d'environnement : des chercheurs français et espagnols face à face

Yves Luginbühl

**Édition électronique**

URL : <http://strates.revues.org/844>
ISSN : 1777-5442

Éditeur

Laboratoire Ladyss

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 1995
ISSN : 0768-8067

Référence électronique

Yves Luginbühl, « Politiques d'environnement : des chercheurs français et espagnols face à face », *Strates* [En ligne], 8 | 1995, mis en ligne le 20 décembre 2005, Consulté le 03 octobre 2016. URL : <http://strates.revues.org/844>

Ce document a été généré automatiquement le 3 octobre 2016.

Tous droits réservés

Recherches parallèles

Politiques d'environnement : des chercheurs français et espagnols face à face

Yves Luginbühl

- 1 La coopération scientifique dans le cadre de l'Europe, activée par le développement des programmes de recherche de la Commission de Bruxelles, a vu naître de nombreuses opérations de comparaison des politiques mises en oeuvre dans tous les domaines par les différents États. L'environnement n'a pas échappé à ce mouvement, et multiples sont les études de comparaison des politiques d'environnement réalisées par diverses institutions de recherche. Ce mouvement procède d'ailleurs également d'une vision parfois réductrice qui consiste à tenter de trouver dans la comparaison de ces politiques les raisons fondamentales du dysfonctionnement ou des difficultés d'application de mesures engagées par un État et qui sont réputées être plus efficaces dans un contexte national voisin : c'est en tout cas, à titre d'exemple, ce qui transparaît souvent dans les discours des techniciens des administrations françaises qui estiment que les politiques d'environnement sont mieux appliquées dans les pays anglo-saxons.
- 2 Si l'objectif du programme de coopération scientifique franco-espagnol, qui s'est déroulé de 1987 à 1992 entre des chercheurs du laboratoire STRATES et des chercheurs des Universités de Madrid et de Séville, consistait effectivement à comparer les politiques d'environnement entre la France et l'Espagne, la démarche ne s'en est pas moins démarquée de cette tendance. Comparer des politiques revient en effet souvent à analyser de manière comparative divers champs terme à terme sans chercher à les replacer dans un contexte national différent et à comprendre pourquoi et comment ce contexte historique, social, politique et économique a produit des politiques différentes.
- 3 D'une manière générale, on compare souvent l'action politique elle-même, et en particulier les mesures et les opérations mises en place et conduites par les institutions en matière d'environnement. Ce sont surtout les aspects juridiques qui sont concernés,

comme si la seule formulation d'une mesure était déterminante pour son efficacité. L'objet de la comparaison concerne également les effets de cette politique évalués en termes d'efficacité ou de bilans. On mesure alors, par rapport aux objectifs d'une mesure, les effets obtenus et évalués selon des critères identiques dans les divers pays. C'est, là aussi, oublier que les effets obtenus sont en réalité très dépendants des stratégies et des représentations de l'environnement des acteurs et que le contexte distinct d'un pays à l'autre oriente différemment leurs comportements et donc en retour les effets spatiaux.

- 4 D'une manière plus sectorielle, les comparaisons portent également souvent sur des champs ou domaines concernés par l'environnement : la pollution de l'air, de l'eau, les risques naturels, la flore, la faune, les paysages, le patrimoine, etc., et sous différents aspects (juridique, législatif, opérationnel, technique, spatial). Ici aussi, ce sont des évaluations comparatives qui sont réalisées dans le domaine concerné, mais elles sont aussi fréquemment détachées des conditions sociales, politiques et économiques dans lesquelles s'inscrivent ces divers secteurs. Enfin, ce sont souvent les acteurs « promoteurs » de ces politiques et en particulier les associations de protection de l'environnement ou les mouvements politiques et leur place dans le champ politique qui font l'objet des comparaisons, formes de recherches qui approchent d'une manière différente les stratégies des acteurs, qui se rapprochent de la méthode que STRATES et ses partenaires espagnols ont voulu mettre en place, mais qui restent malgré tout concentrées sur des acteurs particuliers.
- 5 Bien que de nouvelles tendances de recherche apparaissent depuis quelques années et s'orientent dans ce sens, les opérations de comparaison tentent moins souvent d'analyser les concepts utilisés, afin de préciser les champs de signification qu'ils recouvrent dans les divers contextes nationaux et de comprendre la manière dont les acteurs sociaux s'en saisissent dans leurs stratégies, recomposant ainsi de nouveaux espaces et de nouvelles identités. Certaines ont cependant mis l'accent sur l'épistémologie de l'environnement et l'histoire des mouvements et des pratiques qui ont conduit à la situation actuelle ; mais elles sont peu nombreuses et sont finalement très récentes ; de telles analyses pourraient d'ailleurs contribuer à la compréhension des trajectoires européennes des idéologies et des pratiques d'environnement ; ce n'est que très récemment que certaines opérations ont tenté d'engager des travaux dans ce sens, comme le colloque *Les Fondements agraires de l'Europe* organisé en 1993 par le Groupement de Recherche AGRAL et la Fondation nationale des sciences politiques.
- 6 Enfin, il est rare que ces opérations de comparaison portent sur les stratégies des acteurs sociaux dans l'adhésion, le refus ou la mise en pratique des mesures à caractère environnemental et leurs effets en termes de dynamiques spatiales ou sociales ; et encore plus rare qu'elles abordent de front l'articulation entre environnement et aménagement du territoire.
- 7 Ce sont cependant ces aspects qui ont été privilégiés par ce programme de coopération scientifique franco-espagnol, qui a évolué dans ses objectifs avec le temps et les financements obtenus : à l'origine en effet, il s'agissait de réaliser une analyse comparative des politiques d'environnement et d'aménagement du territoire dans le cadre du processus de décentralisation ou d'autonomisation en cours dans les deux pays. Cette problématique a subsisté en toile de fond dans la suite du programme et en a orienté le contenu et les résultats.
- 8 Il ne s'agissait pas de procéder à des analyses comparatives spécifiques en raison de la faiblesse des moyens accordés d'une part par le programme de coopération bilatérale du

ministère français des Affaires Étrangères et d'autre part par le ministère français de l'Environnement. La démarche retenue par les deux équipes a consisté à mettre en commun les travaux réalisés sur chaque territoire national et à en confronter les méthodes, puis certains résultats que ces méthodes-là étaient susceptibles de faire surgir. On a donc comparé autant des approches des problèmes posés par l'introduction de l'environnement dans le champ de l'aménagement du territoire et dans les sociétés françaises et espagnoles, que des dispositifs mis en place sur des terrains particuliers, comme les parcs nationaux ou régionaux, ou dans des secteurs délimités, comme celui des pollutions industrielles.

- 9 Il est nécessaire d'insister fortement sur le fait que ces analyses comparatives ont été réalisées en commun, lors de séminaires, par des chercheurs relevant de plusieurs disciplines des sciences sociales, géographes pour la plupart, mais aussi sociologues et agronomes, et qu'elles s'inscrivaient dans une *problématique partagée de l'interaction entre systèmes sociaux et systèmes naturels*. Il s'agit d'un point important qui a rapproché d'emblée les deux équipes française et espagnole.
- 10 Les confrontations entre chercheurs espagnols et français, qui eurent lieu dès 1987, ont en effet immédiatement mis l'accent sur la question de la place, des stratégies et des représentations de l'environnement des acteurs sociaux dans la compréhension des problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre des politiques. Mais la problématique des laboratoires en présence a entraîné également une seconde orientation, davantage tournée vers les effets spatiaux ou vers les catégories d'espaces concernés par ces stratégies d'acteurs et par les mesures mises en place dans le cadre des politiques. Ces deux orientations inscrivent ainsi la comparaison dans cet interface acteurs sociaux/ catégories spatiales qui structure l'ensemble des axes de recherche du laboratoire STRATES et qui en est l'une des caractéristiques essentielles.
- 11 Il est assez vite apparu, à travers les différents travaux des chercheurs des deux équipes, que la réflexion sur le rôle des acteurs renvoie à trois types d'analyses permettant de préciser leur place dans le développement de l'environnement dans les sociétés espagnoles françaises et européennes.
- 12 * Le premier type d'analyse ou de réflexion qui permet de comparer concerne le *niveau d'intervention* auquel on peut qualifier les acteurs : acteurs de l'État, des collectivités locales, acteurs professionnels, acteurs des milieux associatifs, c'est-à-dire les groupes sociaux plus ou moins impliqués dans la mise en oeuvre de ces politiques à un titre ou à un autre (au titre de l'action directe ou au titre de la soumission à une réglementation ou d'un refus, etc.).
- 13 *L'interface global/local ou national/régional* apparaît ici comme l'un des axes de réflexion privilégiés par les divers chercheurs : les questions qui se posent et qui furent toujours discutées tendent à préciser à quel niveau sont élaborées les politiques, à quel niveau elles sont contestées ou remises en cause et entre quels niveaux se déclenchent les conflits ou s'élaborent les actions. Ces questions permettent en effet de comprendre comment, à l'intérieur d'une société, se composent des configurations porteuses d'une idéologie ou de stratégies de développement d'actions d'environnement : on a ainsi pu identifier et discuter des réseaux qui s'établissent entre le niveau central et le niveau local, en particulier dans le cadre des processus de régionalisation ou d'autonomisation ; premières similitudes qui doivent cependant être nuancées par des différences fondamentales de compétences entre les Régions françaises et les Communautés autonomes espagnoles.

- 14 Ces processus, apparus pratiquement dans la même période dans les deux pays, c'est-à-dire dans les années 80, font apparaître en effet d'une part l'établissement de connivences ou, à l'inverse, de rapports d'opposition et des difficultés de communication, entre le central et le local, dans la structuration et la consolidation d'un champ de pouvoir et d'intervention, et d'autre part de profondes différences entre les pouvoirs des Régions françaises ou des Communautés autonomes espagnoles. Les compétences des CCAA¹ espagnoles sont en effet beaucoup plus développées en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, le niveau central espagnol se résumant à l'existence d'une Agence de l'Environnement sans grand pouvoir ; la relation entre le niveau national et le niveau régional dans les domaines de l'aménagement du territoire et l'environnement en Espagne reproduit un système politique plus fédéral qu'en France, avec la promulgation de « lois cadre » imposables à l'ensemble du pays mais adaptées à l'échelle de chaque Communauté autonome. Tel est le cas pour l'environnement, où une loi d'avril 1989 trace les grands objectifs de la politique d'État, mais que chaque CCAA reformule dans son contexte politique et territorial.
- 15 L'organisation française de l'environnement diffère en effet par la juxtaposition de deux systèmes relevant l'un de l'État et l'autre des collectivités territoriales : le premier est structuré selon une organisation hiérarchisée à partir de l'institution centrale, ministère de l'Environnement, vers les services extérieurs situés dans les régions, les Directions régionales de l'Environnement. Le second relève des pouvoirs des Conseil régionaux, des Conseils généraux et parfois des communes (en tout cas de certaines villes), qui ont constitué, avec des variantes selon les cas, des services chargés de la gestion des questions d'environnement. Cette configuration crée d'ailleurs des situations très diverses de connivence ou d'opposition entre les services décentralisés de l'État et les services des collectivités territoriales.
- 16 Il y a en effet connivence quand se produit, pour des raisons de défense d'un groupe professionnel ou pour des raisons d'appartenance à un même groupe politique, une synergie des acteurs au niveau local et au niveau central ; c'est le cas en France, par exemple, de réseaux qui agissent dans la mise en place de mesures opérationnelles à objectif « paysager », entre des institutions centrales de l'État, des Directions régionales de l'Environnement et des organismes locaux, comme les Conseils généraux et les Conseils en Architecture, Urbanisme et Environnement ou les Chambres d'Agriculture (voir par exemple les opérations de replantation de haies en régions débocagées) ; la synergie consiste alors à mobiliser les forces du réseau pour drainer au mieux les financements vers le local et l'objectif fixé. Cette synergie ne signifie pas forcément d'ailleurs qu'il y ait totale adhésion des acteurs locaux (en l'occurrence, dans l'exemple précédent, les agriculteurs) à cet objectif de l'État ; c'est davantage l'organisation des acteurs et la mobilisation de crédits qu'elle a su mettre en place qui entraînent la mise en oeuvre de l'opération. Mais il peut y avoir opposition quand ce réseau s'interrompt à l'échelle locale ou plus exactement quand il ne se prolonge pas jusqu'à cette échelle et donne aux mesures préconisées ou appliquées par les services de l'État un caractère d'imposition mal compris, mal admis et souvent refusé par les acteurs locaux. Mal compris en raison de l'existence fréquente d'expériences locales ignorées par l'État ou trop distantes des représentations de l'environnement chez les acteurs locaux, en raison de significations différentes attribuées à un concept ou à un champ d'intervention par les échelles nationale et locale : on pourra évoquer par exemple les échecs d'opérations « Grand Site » lancées par l'État dans des régions où les acteurs locaux ne cherchent qu'à

développer les activités et ne comprennent pas toujours les bénéfices qu'ils peuvent en tirer en termes de disponibilité de financements ; l'exemple du *Parque Nacional de Doñana* est également révélateur de la coupure qui s'est produite entre les acteurs de l'État et de la CCAA d'Andalousie et les résidents du territoire concerné ou de sa périphérie. C'est donc bien à travers l'efficacité de ces réseaux et les stratégies des acteurs que l'on peut raisonner l'efficacité des politiques d'environnement : il s'agit en effet de comprendre comment les acteurs ont su ou n'ont pas su s'organiser, mobiliser des financements et s'immiscer dans l'ensemble des échelons de la société et promouvoir les objectifs fixés.

- 17 L'inégale répartition des services chargés de l'environnement dans les régions entre les deux pays permet de comprendre les disparités régionales en matière de création d'espaces protégés et l'inégalité de leur répartition dans les deux territoires nationaux : en Espagne, d'une part, cette création relève davantage d'un acte volontaire d'une Communauté autonome², alors qu'en France l'accent est donné à la négociation entre les acteurs locaux et l'État (on pourrait d'ailleurs s'interroger sur la pertinence du concept de négociation dans le contexte actuel, avec le discours de certains milieux de l'échelle centrale sur la nécessité de redonner à l'État la place qui lui revient, sur l'incapacité des acteurs locaux à gérer leur environnement ou sur leur inconscience de la gravité des problèmes) ; d'autre part, l'État espagnol affirmant dans la loi la nécessité de réserver le statut d'espace protégé à des écosystèmes représentatifs de chaque Communauté autonome, une certaine émulation régionale s'est manifestée dans le sens d'un renforcement de l'identité régionale à travers des créations abondantes d'espaces protégés de la part de certaines de ces communautés. D'où l'inégalité forte des superficies d'espaces protégés entre les CCAA espagnoles, allant de 20,2 % de la superficie totale du territoire de la Communauté autonome de Catalogne³ ou de 17,1 % en Andalousie à 0,4 % pour les Asturies. Cependant, il faut remarquer que le processus de création de ces espaces protégés en Espagne est antérieur à la promulgation de la loi d'avril 1989, chaque Communauté s'étant engagée individuellement dans une politique de protection de l'espace avant cette date. Ce décalage entre l'affirmation d'une politique nationale et la mise en oeuvre des politiques régionales met une fois de plus l'accent sur la nécessité de comprendre les imbrications des divers réseaux techniques et scientifiques agissant dans la production de ces espaces protégés.
- 18 Mais en réalité on ne peut ignorer les relations que ces réseaux entretiennent avec le politique et qui révèlent des stratégies parfois claires d'élaboration ou de consolidation de ces pouvoirs au sein des institutions existantes ou d'organismes nouveaux dont le contexte a facilité la création. D'où la surenchère qui se manifeste dans la création des espaces protégés de la part de certaines communautés espagnoles cherchant à affirmer leur différence ou leur identité par rapport à d'autres⁴, en raison peut-être de l'implication forte des milieux politiques dans la formulation des objectifs des politiques régionales et nationale ; c'est sans doute le cas de l'Andalousie et de la Catalogne mais pour des motifs probablement différents. On touche d'ailleurs là une nouvelle similitude entre les deux pays quand on connaît le nombre actuel de projets de création de parcs naturels régionaux en France (une vingtaine), création freinée par l'État, certains milieux politiques affirmant la nécessité de stopper radicalement ce processus de création de nouveaux espaces protégés. En tout cas, il est clair que les processus de décentralisation ou d'autonomisation ont en commun en effet d'avoir offert une opportunité à certains groupes pour prendre une place particulière dans le dispositif politique régional et pour

faire de l'environnement un domaine de positionnement social et/ou politique et d'activité spécifique plus ou moins professionnalisé.

- 19 * Cette question des *stratégies des acteurs* a été souvent débattue entre les chercheurs des deux nationalités et a été la deuxième « porte d'entrée » dans la comparaison : il semblerait que l'autonomisation des régions espagnoles a ouvert les institutions régionales à une part « d'intellectuels » de la classe moyenne et en particulier à une partie importante de la population universitaire, parfois jeune, et que c'est notamment dans cette population que se sont formés les groupes agissant dans le champ de l'environnement. Le développement de ces milieux, auparavant exclus du pouvoir et situés en marge de l'action politique, souvent impliqués dans l'action associative, a bénéficié de la prise de pouvoir par le PSOE et a pu s'insérer dans les nouvelles institutions régionales. Il s'inscrit en même temps dans l'essor des classes moyennes et urbaines auprès desquelles une part des idéologies de l'environnement trouvent un terrain d'expansion favorable. Les processus ne sont pas apparus aussi clairement pour le cas français, où la structuration du politique ou des milieux acteurs de l'environnement a été moins radicalement brutale, et semble s'être faite de manière plus insidieuse à travers l'action d'une partie de la communauté scientifique comme à travers les milieux associatifs ou les techniciens des institutions. Il s'agirait davantage d'un processus de récupération par le politique postérieur à l'instauration du domaine où agissaient tout d'abord techniciens ou scientifiques. Les exemples sont en tous cas nombreux de l'implication du niveau politique dans la mise en place de nouvelles institutions et espaces protégés, que ce soient les « Conservatoires » régionaux ou départementaux ou les agences régionales de l'environnement.
- 20 Les chercheurs ont tenté de comparer la place et le rôle des classes moyennes dans l'émergence des questions d'environnement. Si en effet, comme le montre Bernard Picon, l'instauration d'un espace protégé en Camargue est concomitant de la consolidation de ces classes moyennes, il ne semble pas que l'on puisse établir une relation de cause à effet entre les deux processus ; certes, la socialisation de l'environnement procède de ce mouvement social, mais l'origine des idéologies environnementalistes est beaucoup plus élitaires, autant dans le cas français que dans le cas espagnol. Elle est en même temps beaucoup plus lointaine dans le temps par rapport à la recomposition sociale actuelle, comme les chronologies établies de part et d'autre ont pu le montrer. Bernard Picon reconstitue d'ailleurs l'origine de cette histoire parallèle entre deux espaces protégés dans des milieux humides (delta du Rhône - réserve et parc naturel régional de Camargue -, et delta du Guadalquivir - parc national de Doñana -) et montre clairement les rôles d'acteurs inscrits dans une « nébuleuse » d'esthètes, de savants, d'aristocrates chasseurs, etc., dans la construction de ces parcs, face à des particularismes locaux (propriétaires, sociétés privées et agriculteurs).
- 21 * En effet, et on aborde là le troisième type d'entrée dans la comparaison, les deux équipes ont tenté de mettre en parallèle une *reconstitution chronologique des faits, des représentations et des savoirs de l'environnement sur le long terme* ; les deux chronologies n'ont pas été totalement homogènes⁵, mais elles permettent de situer d'une part la trajectoire sociale et idéologique des questions d'environnement dans l'histoire, depuis le XIX^e siècle, d'autre part des représentations de la nature chez les acteurs principaux de la construction de ce nouveau champ.
- 22 On a pu ainsi remarquer un parallélisme relativement net entre les actions et les représentations de la nature chez les ingénieurs forestiers français et espagnols au cours

du XIX^e siècle, dans une période de transition où au rôle économique de la forêt se superpose un rôle protecteur (des sols et de la ressource hydrique). Parallélisme ou analogie dans la mesure où ces actions manifestent l'intention chez les ingénieurs de constituer un « patrimoine forestier d'État » lors de la privatisation des biens collectifs (les communaux en France et les terres à statut collectif des communes espagnoles) et s'inscrivent souvent dans une vision patrimoniale nationaliste du territoire, opposée à une exploitation locale « désordonnée » et gaspilleuse des ressources naturelles. Les deux équipes de recherche ont pu ainsi mettre en parallèle les contextes historiques où se mettent en place les idéologies de l'environnement à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle. En Espagne, la construction de ces idéologies s'élabore au moment où l'élite sociale et les milieux politiques se bâtissent une idée de la décadence de la patrie espagnole, après la perte des colonies (Cuba et Philippines), et prônent la nécessité d'une régénérescence du pays passant par l'éducation du peuple aux spécificités du milieu naturel et à un « aménagement raisonné » du territoire⁶ : c'est à cette époque que se définissent les politiques hydrauliques et forestières, avec la mise en place de l'*Instituto Nacional de Colonización* (INC, chargé surtout de l'assainissement des zones humides) et de l'*Instituto de Conservación de la Naturaleza* (ICONA, chargé de la mise oeuvre de la politique forestière et organisme actuellement gestionnaire des parcs nationaux). Bien évidemment, le parallélisme a été fait avec le cas français et en particulier avec les actions des ingénieurs forestiers et la définition de la politique forestière (RTM en particulier).

- 23 Analogie encore dans les méthodes et les pratiques des ingénieurs, dans les techniques utilisées. Mais aussi nuances ou différences : les actions et représentations des ingénieurs espagnols lient de manière plus étroite la gestion de la ressource forestière à celle de la ressource hydrique (argumentée par le contexte méditerranéen plus prégnant), et les envisagent à l'échelle de bassins-versants sur l'ensemble du territoire national espagnol. Il est vrai qu'en France également, les ingénieurs forestiers ont lié la nécessité des opérations de reboisement aux problèmes posés par la torrencialité des cours d'eau en région méditerranéenne ; mais il s'agissait davantage pour eux de préserver la ressource sol, alors que chez les ingénieurs espagnols, c'étaient à la fois la ressource sol et la ressource eau qui étaient en jeu.
- 24 Alors qu'il semble clair que des relations se sont établies entre les ingénieurs forestiers espagnols et français, et que les uns et les autres se sont emprunté des représentations de la nature, des techniques et des pratiques juridiques, les emprunts mutuels ne se limitent pas à la seule influence réciproque hispano-française. Les ingénieurs espagnols s'inspirent également des principes développés dans la même période par l'école forestière allemande, orientant l'essor forestier vers une forme de boisements plus septentrionale que les conditions écologiques méditerranéennes de la péninsule ibérique ne supposaient pas a priori : forêt arborée où la place des formations arbustives ou basses (maquis, garrigues et formations assimilées) est dévalorisée par rapport à un modèle de futaie nord-européen.
- 25 L'analyse comparée des représentations fait donc surgir des modèles de nature et révèlent en même temps des différenciations sociales dans la vision de la nature, qui impliquent en outre des échelles spatiales diverses (le local et le national en l'occurrence). Ces représentations ne se limitent pas d'ailleurs à la seule question des forêts, comme les articles des différents auteurs le révèlent : le cas espagnol du parc national de Doñana et de son environnement proche (village du pèlerinage du Rocío⁷) est particulièrement significatif de la recomposition des représentations sociales de la nature

à la fois sur le long terme (histoire du parc de Doñana) et le court terme (construction des nouveaux modèles paysagers des marais du Guadalquivir et du village de pèlerinage). Cette recomposition met en évidence des processus sociaux opérés à des échelles spatiales différentes et soulève la question de la place et du rôle de la société locale dans ces processus et dans la recomposition du territoire et de ses images. Cet exemple montre en outre la recomposition de la représentation de la société locale elle-même dans la société englobante (perte du nom local et folklorisation des rites populaires) sous l'effet de l'intrusion de l'environnement dans le champ social.

- 26 La deuxième grande similitude qui est apparue entre les approches des deux équipes de recherche est constituée par l'inscription de ces démarches dans un raisonnement qui *lie les stratégies des acteurs et les niveaux auxquels ils se situent à des catégories spatiales identifiées et caractérisées à la fois par leur « milieu » et par les sociétés qui y vivent ou les pratiquent*. La comparaison fait en effet apparaître presque immédiatement ces catégories et la nécessité de leur analyse collective.
- 27 * Le raisonnement « géographique » se distingue d'une approche sociologique pure et resitue donc les questions précédentes dans l'identification et la caractérisation de catégories d'espaces. Les problèmes d'environnement apparaissent ainsi dans un premier temps dans les deux pays par rapport à des milieux particuliers, caractéristiques d'espaces particuliers : milieux montagnards, espaces défavorisés par la contrainte naturelle ; « hauts lieux », points de vue tout d'abord ponctuels, sortes de belvédères où s'instaure et s'élabore un regard nouveau sur la nature et à partir desquels ce regard s'étend à des espaces précisés dans leurs limites : chaque pays possède par exemple sa propre montagne, définie en fonction de critères d'altitude, de dénivelé et de pente, inscrits dans une loi⁸.
- 28 Le rapprochement a été fait par les deux équipes avec les espaces « défavorisés », soumis à un statut particulier en raison de contraintes naturelles plus fortes, certes, mais sans doute aussi en raison de la faiblesse de leur économie locale ; on a pu faire les mêmes réflexions de part et d'autre sur les raisons qui imposent un statut d'espaces « protégés » à ces milieux là et sur les analogies qui, en France et en Espagne, apparaissent dans l'« inexistence » affirmée de la nécessité d'une protection d'espaces comme la Beauce ou la plaine céréalière du Guadalquivir.
- 29 C'est là où réapparaît la nécessité de caractériser ces espaces par rapport à leurs spécificités naturelles, sociales et économiques et de réinsérer la construction et la mise en oeuvre des politiques d'environnement dans un raisonnement territorialisé et socialisé. Ce raisonnement renvoie d'ailleurs immédiatement aux disparités régionales et aux inégalités économiques des espaces soumis à protection évoquées précédemment. Les équipes françaises et espagnoles ont mis en commun l'accent sur ces disparités et en particulier sur la coïncidence entre les milieux protégés et les espaces défavorisés du point de vue économique : le cas des espaces protégés andalous est d'ailleurs éloquent, puisqu'ils sont précisément des territoires où le revenu par habitant est l'un des plus bas de l'Europe. Si des similitudes évidentes apparaissent entre les politiques d'environnement des deux pays, tout du moins en ce qui concerne la protection de l'espace touchant davantage des milieux montagnards ou de deltas et de zones humides, elles ne sont pas pour autant systématiques.
- 30 Les analogies surgissent en effet dans une première analyse, relativement rapide et superficielle, et concernent davantage les histoires de la construction de ces politiques et de la définition de ces espaces : ils sont souvent d'une même nature, révèlent des

fonctionnements ou des composantes similaires, notamment dans cette concordance déjà évoquée entre les caractéristiques du milieu et celles des populations impliquées, ou dans les réseaux techniques, scientifiques et politiques qui les ont identifiés et leur ont attribué un statut particulier.

- 31 Mais lorsqu'il s'agit de comparer terme à terme ces espaces, des difficultés apparaissent, qui remettent au premier plan des analyses des différences fondamentales tenant aux découpages administratifs, politiques, aux pratiques institutionnelles, ou à la signification même des concepts utilisés. L'une des premières difficultés rencontrées dans les objectifs des analyses comparatives tient en effet aux découpages administratifs territoriaux fortement différents entre les deux pays : comparer des situations démographiques, sociales, économiques entre des régions de la France et certaines Communautés autonomes espagnoles est immédiatement apparu comme impossible, tant les découpages sont inégaux ; c'est notamment le cas avec les délimitations communales qui, en Andalousie en particulier, englobent des territoires parfois très vastes qui n'ont rien de commun avec le découpage communal français : la commune de Jerez de la Frontera, par exemple, s'étend sur 250 000 hectares, superficie inconcevable pour une commune française. Cette commune andalouse comprend des espaces défavorisés par les contraintes naturelles et un contexte économique et social particulier, et à l'inverse des espaces fortement productifs, où les technologies les plus modernes se sont introduites (vignoble de Jerez par exemple). Établir des comparaisons statistiques entre ces échelles communales relève alors de la plus haute fantaisie.
- 32 Or, c'est bien dans l'articulation entre les systèmes sociaux et les systèmes naturels que les équipes françaises et espagnoles ont cherché à confronter les résultats de leurs travaux. Et la compréhension du fonctionnement des systèmes sociaux passe, à un moment donné, par cette confrontation des données démographiques et sociales, qui n'a alors ici de valeur qu'à l'échelle de territoires plus vastes, celle des *provincias* espagnoles et des départements français, ou encore des Communautés autonomes espagnoles et des Régions françaises. Mais à cette échelle, la compréhension des processus de construction et de mise en œuvre des politiques ou de leurs incidences spatiales reste à un niveau trop général, efface la diversité interne et se résume à des résultats globaux ne permettant pas toujours de préciser les places et rôles respectifs des divers acteurs impliqués et d'évaluer la portée des politiques d'environnement.
- 33 On a donc cherché d'autres types de découpages comparables, comme les petites régions agricoles, les bassins d'emploi français et les *comarcas* espagnoles. Mais la comparaison se heurte ici à la définition différente de ces catégories d'espaces, qui ne sont pas similaires et dont la délimitation ne repose pas sur les mêmes critères. Il a fallu en revenir à des résultats acquis sur des catégories spatiales construites par les chercheurs eux-mêmes, de manière empirique, permettant l'identification des acteurs et de leurs stratégies individuelles ou collectives. Il s'agit souvent d'espaces plus restreints dans leur étendue qui permet la finesse des analyses et en particulier la compréhension des relations entre les acteurs. Ce mode d'approche n'empêche pas pour autant une connaissance des processus à l'œuvre à des échelles plus petites, qui favorise la mise en relation du local et du global.
- 34 Le second type de difficultés rencontrées dans la comparaison réside dans les nuances parfois subtiles qui existent entre les mesures concrètes des politiques, souvent empruntées d'un pays à l'autre dans le contexte des politiques européennes, mais toujours adaptées à des histoires et à des contextes nationaux. Le désir de comprendre

comment se mettent en place les politiques d'environnement en Espagne et en France puis de comparer ces processus oblige à procéder à l'identification et de la reconstitution historique des phases marquant des étapes de l'évolution de ces politiques : elles occupent en effet une place de plus en plus grande dans un dispositif plus global d'aménagement du territoire. Alors l'objectif initial du programme de coopération scientifique franco-espagnol défini entre les deux équipes resurgit presque naturellement : il s'agissait en effet de « réaliser une analyse comparative des politiques d'environnement et d'aménagement du territoire dans le cadre du processus de décentralisation ou d'autonomisation en cours dans les deux pays ». Comme on a pu l'indiquer dès le départ, cet objectif est revenu continuellement en toile de fond des réflexions communes.

- 35 Aussi les chronologies de l'aménagement du territoire et de l'environnement ont-elles fortement contribué à comprendre les différences ou les concordances⁹. On a pu ainsi mesurer les ambiguïtés et contradictions identiques dans les deux pays entre les objectifs des politiques d'aménagement rural et les politiques d'environnement, entre ceux-ci et ceux des politiques d'urbanisme ou d'agriculture.
- 36 Il existe, il est vrai - on a pu en voir quelques aspects -, un certain parallélisme de ces histoires des mesures d'aménagement du territoire et de l'environnement dans les deux pays, au point que des chercheurs espagnols affirment que ce que fait l'Espagne reproduit ce qu'a fait la France avec quelques années d'antériorité. Si en effet, à la Loi d'Orientation foncière française de 1967 correspond la *Ley de regimen de suelo y ordenación urbana de 1975*, si les fondements de la loi de la montagne (votée en 1985) en France apparaissent dès 1961, alors que la loi d'agriculture de montagne est votée en Espagne en 1982, il n'en reste pas moins que les contenus révèlent toujours des spécificités dues à ces histoires sociales et politiques ou à des milieux « naturels » particuliers qu'il est nécessaire d'assimiler lentement si l'on désire comparer efficacement.
- 37 La similitude concerne en tout cas la difficile articulation des politiques d'aménagement et des politiques d'environnement. Josefina Gómez Mendoza affirme que la politique d'aménagement rural espagnol se cale de plus en plus sur les objectifs des politiques d'environnement¹⁰, celle-ci privilégiant la conservation ou la protection des ressources naturelles aux dépens du développement local. Si tel est le cas, il serait intéressant d'analyser les pratiques des populations locales afin de savoir si ces mesures de protection ou de conservation sont assimilées ou si elles restent au niveau de l'intention politique. Il semble en effet que de multiples exemples français montrent que les pratiques (celles des agriculteurs en particulier, comme dans le cas de l'application des mesures agri-environnementales de la PAC) ne font que contourner les contraintes environnementales en récupérant les bénéfices financiers auxquelles elles sont assorties, sans pour autant les intégrer totalement. D'où, une fois de plus, la nécessité de procéder à des analyses fines sur des territoires relativement restreints où les acteurs sont plus facilement identifiables, où les stratégies d'un groupe peuvent être décrites et mises en relation avec celles d'un autre groupe, méthode qui n'empêche pas un recul pris à une autre échelle, plus petite, et le va-et-vient constant entre la réflexion sur le global et celle effectuée sur le local.
- 38 * Cette nécessité a toujours été au coeur des préoccupations des deux équipes de recherche qui ont cherché, à travers leurs rencontres, à « recoller » avec la matérialité du terrain, lors de séminaires décentralisés, le plus souvent assortis de visites de territoires particuliers sur lesquels des chercheurs réalisaient leurs travaux ; ceci, bien évidemment,

dans la limite des moyens (faibles) alloués par les institutions commanditaires des résultats du programme.

- 39 Il pourrait paraître anodin d'insister sur cette forme de réflexion « territorialisée » par rapport à l'ambition des objectifs du travail de coopération. En réalité, cette confrontation *in situ* des réflexions des chercheurs est essentielle dans la démarche tentant d'aboutir à une compréhension de l'articulation entre des systèmes naturels et des systèmes sociaux. Les visites faites dans le Parque Natural del Manzanares au nord de Madrid ou dans celui d'Alcornocales en Andalousie (Sierra de Cadiz) permettent de mieux comprendre cette articulation entre des milieux fortement caractérisés par des formes particulières d'organisation des ressources naturelles dans l'espace et des stratégies d'acteurs ou leurs représentations de la nature. Sans doute l'expérience acquise par les divers chercheurs et leur connaissance de milieux autres permettent également de resituer les observations faites de ces formes d'organisation dans le contexte social et politique. Mais il est indéniable que ces visites collectives sont l'occasion d'apposer sur la matérialité de ces systèmes naturels un regard différent, et surtout de soulever des interrogations nouvelles ou d'ouvrir des pistes de recherche inédites.
- 40 L'une des premières conclusions qu'il est possible de tirer de cette expérience réside dans la mise en commun de matériaux permettant de mieux éclairer les interactions entre des systèmes naturels et des systèmes sociaux. Elle est bien évidemment au coeur des préoccupations des chercheurs de l'axe « Interactions systèmes naturels/systèmes sociaux » du laboratoire STRATES dont l'objectif est de concentrer leurs recherches sur cette thématique qui en constitue sa propre dénomination.
- 41 Les démarches des deux équipes espagnole et française qui se sont rencontrées et ont échangé des résultats de recherche et les réflexions qu'ils suscitent possèdent sur ce terrain un point commun : celui de tenter de *lier les stratégies et les représentations de la nature des acteurs à des catégories d'espaces*. C'est, finalement, sur ces points que les échanges ont été les plus fructueux. La connaissance de l'histoire de la mise en place des politiques d'environnement dans les deux pays a également permis une meilleure compréhension mutuelle des processus de construction des idéologies de la nature et de leurs effets territoriaux.
- 42 Cependant, le programme de coopération n'a pas abouti à tous les résultats escomptés : la mise en chantier d'un vocabulaire spécifique de l'environnement et de l'aménagement en France n'a pas connu d'équivalent en Espagne, par manque de moyens attribués à l'équipe espagnole. C'est d'ailleurs sur ce point que les analyses comparatives ont le plus échoué. Et c'est sans doute sur ce point que les avancées seraient les plus significatives en l'état du contenu des échanges effectués qui a été abondant et riche. Le travail d'un retour à l'interrogation des concepts et à l'analyse et l'établissement de « plages communes » de signification ou de différences aurait sans doute permis de mieux comprendre l'articulation entre ces systèmes naturels et ces systèmes sociaux. Or, les chercheurs des deux équipes ont continuellement utilisé ces concepts de nature, de paysage, d'environnement, de ressource, d'aménagement, de patrimoine, d'écologie, de protection, de risque, etc., sans finalement en cerner les significations respectives pour les uns et les autres ou pour les acteurs décisionnels de la mise en application des politiques y compris pour les acteurs locaux.
- 43 C'est en effet en se ressaisissant des concepts, en identifiant ce qu'ils signifient pour les divers groupes sociaux en présence qu'une lecture critique des processus à l'oeuvre dans les territoires peut être proposée. Relire le paysage d'un territoire, c'est effectivement

faire la relation entre ce qu'il veut dire pour ses producteurs directs, et ce qu'il implique dans les stratégies de ceux qui l'utilisent en l'affichant comme un objectif opérationnel ; plus concrètement, s'interroger sur le paysage d'une région, c'est non seulement identifier et caractériser les catégories d'espaces qui portent, pour les divers groupes sociaux, le qualificatif de paysage, et comprendre les décalages qui existent entre ces délimitations et les représentations du territoire qu'elles suscitent ; c'est-à-dire comprendre comment une société « localisée » s'empare du paysage de son territoire et le recompose à travers les liens qu'elle entretient avec d'autres niveaux de la société globale, notamment avec les milieux politique, scientifique et technique. C'est donc chercher à éclairer le fonctionnement d'une société et ses liens avec la nature. Il en est ainsi du Parque Nacional de Doñana comme du Parque Natural de los Alcornocales (Andalousie), mais également des espaces naturels protégés en France où le paysage - mais aussi la nature, le patrimoine, etc. - jouent un rôle d'indicateurs de l'identité locale et de la recomposition qu'elle subit à travers les trajectoires de ces concepts dans les divers groupes sociaux qui les ont plaqués sur ces territoires. Le paysage, la nature, le patrimoine, etc. servent autant à éclairer les changements territoriaux et sociaux à l'oeuvre qu'ils constituent des objectifs en eux-mêmes. Et en tout cas, à partir du moment où certains groupes leur ont donné un statut d'objectif à atteindre, ils deviennent des objets d'analyse essentiels pour la compréhension du rapport des sociétés à leur environnement et du rapport des sociétés à elles-mêmes.

- 44 C'est, au fond, cette préoccupation de lier le social aux « systèmes naturels » qui constitue l'une des différences essentielles apparue dans les démarches des deux équipes et que Nicole Mathieu exprime dans son analyse des mots utilisés par les chercheurs. Ce travail de retour sur les concepts constitue d'ailleurs l'opération de réflexion collective à laquelle l'équipe de STRATES est le plus attachée, car elle permet le recul nécessaire à l'approfondissement de l'interaction entre des systèmes naturels et des systèmes sociaux. Elle oblige chaque chercheur à se déporter d'une trajectoire pouvant aboutir à la reproduction systématique des méthodes et au professionnalisme écologique, qui n'est pas le but de la recherche scientifique et qui risque de tomber trop vite dans l'élaboration de solutions immédiates à la demande politique et sociale.

NOTES

- 1.CCAA : abréviation utilisée ultérieurement pour désigner les Communautés espagnoles, c'est-à-dire l'équivalent territorial, politique et administratif des Régions françaises. L'initiative est prise par l'administration régionale de l'environnement et le Parlement de la CCAA décide de sa création par décret.
2. L'initiative est prise par l'administration régionale de l'environnement et le Parlement de la CCAA décide de sa création par décret.
3. Cette proportion peut aller jusqu'à 40,3 % dans le cas des îles Canaries, taux sans doute exceptionnel en raison du caractère insulaire et volcanique de ce territoire, et elle atteint

39,3 % pour les Baléares, Communauté autonome également insulaire et très soumise à des pressions urbanistiques.

4. Voir à cet égard : Gómez Mendoza Josefina, *Desarrollo rural y espacios naturales protegidos*, à paraître dans un ouvrage collectif du ministère espagnol de l'Agriculture.

5. La chronologie établie par l'équipe française a été réalisée à partir du XVI^e siècle et sépare ce qui relève de l'élaboration du droit ou de mesures spécifiques ou assimilables à un droit de l'environnement de la constitution des savoirs et des représentations. La chronologie de l'équipe espagnole est plus centrée sur l'action des ingénieurs forestiers à partir du début du processus *desamortizador* (on entend par là l'ensemble des opérations de privatisation des biens de l'Etat et du clergé au XIX^e siècle).

6. On a pu rappeler à cet égard le rôle éminent de l'*Institución Libre de Enseñanza* créée à la fin du XIX^e siècle, mouvement qui prônait précisément cette politique éducative et les propos du géographe Rafael Torres Campos qui rappellent fortement certains écrits de géographes français (Elisée Reclus ou son frère Onésime Reclus, militant très actif du Touring Club Français, association qui fut l'un des principaux protagonistes de la promulgation en 1906 de la première loi sur la protection des sites et des monuments naturels ou encore les écrits de forestiers français comme Le Play) : « *la géographie n'est pas seulement la peinture vivante des différentes régions de la terre, étude séduisante et éducative qui fixe les idées et nous donne une juste notion de notre valeur dans le monde, en recherchant les causes physiques, topographiques et ethnographiques qui orientent la marche de l'humanité vers le progrès ; c'est de plus en plus une science qui guide l'évolution des peuples, sert à résoudre les problèmes sociaux et apprend à tirer parti des ressources de la planète* » (1893).

7. González Faraco Juan Carlos, « Doñana : tradition et changement social, Paradoxes d'un espace naturel charismatique », *infra*.

8. En France : 1961, première définition de la zone de montagne ; 1972, loi relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde, nomination des commissaires par massifs montagnards ; 1974, nouvelle définition de la zone de montagne, indemnité spéciale montagne, schémas de massifs ; 1985, Loi montagne (Comités de massifs, Conseil National de la Montagne), Association nationale des Elus de la Montagne. En Espagne : 1982, Ley de Agricultura de Montaña (définition des compétences des CCAA et de l'Etat, définition des zones d'agriculture de montagne, programmes d'aménagement et de promotion des ressources agraires de montagne, associations de montagne, indemnisations).

9. Pour le cas français, voir notamment Guerrini Marie-Claude, « Repères pour l'analyse de cinquante ans d'écologie et de politique d'environnement », *Strates*, 4, 1989, pp. 107-122 ; Luginbühl Yves, « Tableau chronologique des créations de procédures, organismes et institutions concernés par l'aménagement rural en France depuis les années cinquante », *Strates*, 1, 1986, pp. 125-140 ; et « Repères pour cinq siècles de rapport à la nature », *Du milieu à l'environnement*, sous la direction de Marie-Claire Robic, Paris, Economica, 1992.

10. J. Gómez Mendoza, art. cit.

RÉSUMÉS

A la suite d'un programme de coopération entre deux équipes de chercheurs français et espagnols, l'auteur cherche à montrer comment une comparaison des questions d'environnement dans les deux pays a été abordée. Les méthodes d'approche des deux équipes présentent en effet des similitudes qui permettent de mettre en parallèle des processus historiques de la construction des idéologies de la nature, des pratiques sociales ou des problèmes d'environnement. Les chercheurs ont pu présenter ces manières d'aborder les problèmes d'environnement à travers les stratégies d'acteurs et les catégories d'espaces, sans toutefois parvenir à de strictes analogies : les contextes sociaux, politiques, géographiques, historiques modifient toujours ces approches comparatives, mais en même temps permettent d'éclairer les problèmes d'environnement par rapport à la globalité du changement social et spatial.

Environmental policies : a face to face encounter of French and Spanish researchers.

Following a research program jointly led by two teams of French and Spanish researchers, an comparison of environmental questions in both countries can be set up. Most approaches and methods used by both teams have been similar enough to allow to draw a parallel between historical emergences of ideologies of nature, social practices or environmental issues. Along with these prospects, the researchers have manage to study actors' strategies and various types of spaces. Nevertheless, mere analogies have never happened : social, political, geographical, historical contexts are always modifying comparative approaches, but, meanwhile, they incite to consider environmental problems as part of the global social and spatial change.

Políticas del medio ambiente en Francia y en España : investigadores franceses y españoles frente a frente.

Como continuación de un programa de cooperación entre dos equipos de investigadores franceses y españoles, el autor busca mostrar la manera como ha sido abordada una comparación de asuntos relacionados con el medio ambiente en los dos países. Efectivamente el enfoque de los métodos de los dos equipos presenta similitudes que permiten concerta procesos históricos en la construcción de las ideologías sobre la naturaleza, prácticas sociales o problemas de medio ambiente. Los investigadores han podido presentar las maneras de encarar los problemas del medio ambiente a través las estrategias de los actores y las categorías de espacios sin alcanzar, sin embargo, estrictas analogías : los contextos sociales, políticos, geográficos, históricos modifican estos enfoques comparativos, pero permiten aclarar, al mismo tiempo, los problemas del medio ambiente con relación a la globalidad del cambio social y del espacio.

INDEX

Mots-clés : Paysage, Nature, Environnement, Politiques, Stratégies d'acteurs, acteurs, Catégories spatiales, Comparaison, Espagne

Keywords : France, environment, landscape, Méthodologies, Politiques, Actors' strategies, Spatial categories, Comparison, Spain

Palabras claves : medio ambiente, Naturaleza, Paisaje, Políticas, Estrategias de actores, Categorías de espacio, Metodologías, Comparaciones, España, Francia

AUTEUR

YVES LUGINBÜHL

Ingénieur agronome, directeur de recherches au CNRS, il est directeur du laboratoire STRATES. Il poursuit des recherches depuis une vingtaine d'années sur les rapports entre l'aménagement de l'espace et les représentations du paysage. Il a notamment publié *Paysages, Textes et représentations du paysage du siècle des Lumières à nos jours* (La Manufacture).