



***The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library***

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search  
<http://ageconsearch.umn.edu>  
[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from AgEcon Search may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

# De l'intérêt des observatoires dans la résolution des conflits locaux : une approche en termes de science politique et de droit public

Michel PECH, Pierre DUPRAZ

**Working Paper SMART – LEREKO N°09-14**

September 2009



## **De l'intérêt des observatoires dans la résolution des conflits locaux : Une approche en termes de science politique et de droit public**

Michel PECH

*INRA, UMR1302, F-35000 Rennes, France*

*Agrocampus Ouest, UMR1302, F-35000 Rennes, France*

Pierre DUPRAZ

*INRA, UMR1302, F-35000 Rennes, France*

*Agrocampus Ouest, UMR1302, F-35000 Rennes, France*

### **Acknowledgements**

This work was carried out with the financial support of the « ANR- Agence Nationale de la Recherche - French National Research Agency » under the « Programme Agriculture et Développement Durable », project « ANR-05-PADD-0XX, COPT ».

### **Auteur pour la correspondance / Corresponding author**

Michel PECH

INRA, UMR SMART

4 allée Adolphe Bobierre, CS 61103

35011 Rennes cedex, France

Email: [michel.pech@rennes.inra.fr](mailto:michel.pech@rennes.inra.fr)

Téléphone / Phone: +33 (0)2 23 48 56 09

Fax: +33 (0)2 23 48 53 80

## **De l'intérêt des observatoires dans la résolution des conflits locaux : une approche en termes de science politique et de droit public**

### **Résumé**

Cet article se propose de décrire et d'analyser les motivations économiques qui sont liées à la conception et au fonctionnement des observatoires des pratiques agricoles, à partir du projet ANR Conception d'Observatoires des Pratiques Territorialisées (COPT), et d'en tirer quelques enseignements. Un observatoire est une unité de production d'informations et de connaissances, avec des fournisseurs de moyens techniques financiers et humains, de données et informations et des clients ou usagers publics et privés. Le premier obstacle à la création d'un observatoire est la difficulté de financer les investissements de départ pour des bénéfices qui sont espérés à moyen ou long terme. Le deuxième obstacle concerne le niveau de coopération entre les différents acteurs, les coûts et les bénéfices n'étant pas également distribués entre eux. Des interactions importantes existent entre observatoires et politiques publiques. En premier lieu, le mode de gouvernance de ces politiques peut encourager ou décourager l'intérêt pour les observatoires des pratiques agricoles. Les contrats basés sur des obligations de résultats en termes d'impacts environnementaux sont de nature à inciter les agriculteurs à accroître les connaissances sur les causalités entre leurs pratiques et ces impacts. Ce n'est cependant pas le cas pour la plupart des contrats actuels basés sur des obligations de moyens, dans ce cas les incertitudes sur ces causalités sont entièrement à la charge de l'Etat, qui est en conséquence peu incité à offrir des paiements élevés aux agriculteurs. Pour une meilleure efficacité environnementale et un partage des responsabilités, les observatoires, s'ils sont un lieu de négociation ouvert à tous les acteurs, sont un cadre opportun pour concevoir des contrats qui visent des obligations de résultat.

**Mots-clefs :** observatoires, contrats, obligations, gouvernance

**Classifications JEL :** Q15, Q57, P48

**Interest of observatories in local conflict resolution:  
an approach from political science and public law**

**Abstract**

The article offers to describe and analyse the economic motivations for creating and operating observatories of agricultural practices. An observatory is a unit provided with technical, financial and human means as well as information and data, and which uses them to produce information and knowledge for both private and public users. The main obstacle in creating an observatory is its initial cost, as its activity is profitable only in the medium to long term. A second obstacle is maintaining cooperation between all the involved parties since investments and benefits are not equally shared among them. Finally, public policies also give incentives to create and maintain observatories. Performance-based contracts offered to farmers tend to encourage them to increase their knowledge regarding the environmental impacts of agricultural practices. Contracts based on agricultural practices rather than environmental impacts have the opposite effect: the government, bearing all the costs related to uncertainties as to the environmental outcomes, is not willing to offer high payments to the farmers, thus discouraged. We argue that innovative agri-environmental policies, environmentally-efficient and balanced as to responsibilities, can be offered to farmers if they are negotiated by all parties within observatories.

**Keywords:** observatories, contracts, obligations, governance

**JEL classifications:** Q15, Q57, P48

## **De l'intérêt des observatoires dans la résolution des conflits locaux : une approche en termes de science politique et de droit public**

### **1. Introduction**

Depuis quelques années, la création d'observatoires locaux des pratiques agricoles connaît un essor important. Les territoires observés ne s'appuient pas sur les découpages administratifs existants. Ils sont très souvent délimités par des enjeux sur des ressources naturelles en lien avec l'activité agricole. Le but de cet article est d'analyser les motivations économiques qui président à cet essor.

En tant que dispositif de production d'informations organisées, les observatoires ont des caractéristiques communes. Bien qu'il ne s'agisse pas d'entreprises à but lucratif, on peut supposer que les promoteurs de ces observatoires en attendent des bénéfices supérieurs aux coûts. Ces promoteurs sont des consortiums d'acteurs publics, d'organisations professionnelles et d'associations. Si les coûts sont mesurables et prédictibles, les bénéfices le sont beaucoup moins. Ces bénéfices sont liés à l'usage des informations produites et à leur mode de diffusion. Ces connaissances ont un caractère public car il n'y a pas de rivalité de consommation. En revanche, l'exclusion d'usage est possible, pour un certain laps de temps au moins. A priori les distributions temporelles des coûts et des bénéfices sont très différentes. Un observatoire suppose des coûts de mise en place significatifs pour organiser les données en indicateurs intelligibles et le dispositif de collecte et pour automatiser la production de ces indicateurs. Ensuite, les coûts récurrents sont plus faibles. Ils dépendent du coût routinier de collectes, relativement élevés s'il s'agit de données de première main, et de la production éventuelle de commentaires conjoncturels accompagnant la diffusion des indicateurs. Les motivations économiques de la création d'un observatoire relèvent principalement des bénéfices attendus.

D'un point de vue général, un meilleur niveau d'information des agents économiques sur leur environnement conduit à réduire les incertitudes auxquelles sont soumises leurs activités, leurs décisions et les inefficacités économiques associées. Certaines informations privées ont cependant une valeur stratégique qui procure à leurs détenteurs une rente susceptible de disparaître si elles deviennent publiques. Ainsi, tous les agents n'ont pas le même intérêt à la diffusion de l'information, certains étant même susceptibles d'y perdre. L'analyse des bénéfices attendus des observatoires vise tout d'abord à identifier la nature de ces bénéfices,

au travers de l'usage qui est fait de l'information produite. Dans un deuxième temps, nous essayerons de décrire la distribution des coûts et des bénéfices entre les différentes catégories d'agents économiques afin de repérer d'éventuels écueils concernant le fonctionnement et la pérennité de ces observatoires.

Pour ce faire nous disposons de la description de cinq observatoires du projet de développement agricole financé par l'ADAR<sup>1</sup> « observatoire territorial des pratiques agricoles » (OTPA). Selon ce projet, le but des observatoires est de qualifier et de suivre les pratiques agricoles au regard des exigences du développement durable. En accord avec ce but, le projet a contribué à la construction d'indicateurs touchant aux trois piliers économique, social et écologique du développement durable. Toutefois ces indicateurs restent principalement centrés sur l'activité agricole dans le territoire et ne renseignent qu'imparfaitement la contribution de l'agriculture au développement durable au travers de ses interactions avec les autres secteurs de l'économie. Ils ont potentiellement l'intérêt de repérer les complémentarités ou les tensions qui existent entre ces trois piliers au sein de l'activité agricole. Dans la mesure où ces relations sont localement spécifiques, les observatoires territoriaux offrent une information unique et originale par rapport aux bases de données sectorielles sur l'agriculture et l'environnement établies à des échelles plus vastes.

De manière plus précise, les objectifs affichés des observatoires révèlent que leur création est motivée par des enjeux relevant de la gestion de ressources communes liées à l'agriculture telles que l'eau, le paysage et la biodiversité. Schématiquement on peut distinguer deux cas. Le premier est caractérisé par l'existence d'une contestation plus ou moins diffuse de l'usage des ressources par l'agriculture : cela concerne surtout l'eau. Dans le second cas, concernant davantage le paysage et la biodiversité, les enjeux portent davantage sur le maintien et la rémunération des aménités d'origine agricole. Selon les situations locales, les deux cas peuvent coexister. Dans les deux cas, une inadéquation entre l'offre, ou la disponibilité, et la demande de la ressource est perçue à la fois comme problématique et mal connue. L'inadéquation peut être révélée de manière aigüe par des conflits d'usage sur l'eau ou le foncier en zone d'expansion urbaine. Dans le cas de la biodiversité et du paysage, la question est davantage de rapprocher le consentement à payer de la société pour ces aménités, de la contribution potentielle de l'agriculture à leur maintien ou à leur amélioration.

---

<sup>1</sup> Association pour le Développement Agricole et Rural.

Théoriquement, la gestion de ces ressources relève de l'intervention publique. Elles sont en effet gouvernées par de multiples lois et politiques élaborées et mises en œuvre à différents niveaux territoriaux. L'évaluation des lois et politiques en place suggère l'existence de graves insuffisances, comme dans le cas de la protection des captages pour la production d'eau potable ou l'allocation des ressources en eau dans les zones de répartition. On pourrait donc s'attendre à ce que ces observatoires soient mis en place par le gouvernement de l'Etat ou des collectivités concernées afin d'informer et d'améliorer l'action publique quand elle requiert des connaissances localement spécifiques. Il s'avère que cette hypothèse est beaucoup trop schématique. Elle est contredite par la réalité des observatoires étudiés ici qui, bien qu'associant souvent des services de l'Etat ou des collectivités, sont principalement créés à l'initiative d'organisations professionnelles agricoles. De ce fait, on s'attend à ce que les observatoires visent davantage à servir les intérêts de la profession agricole que l'intérêt général, même s'ils ne sont pas toujours incompatibles. Les observatoires peuvent alors poursuivre différentes finalités vis-à-vis de la gestion des ressources communes. La première est l'amélioration du conseil aux agriculteurs par une meilleure connaissance des contraintes pesant sur les ressources et des opportunités liées à l'évolution de la demande sociale et des politiques vis-à-vis de ces ressources. Une deuxième finalité concerne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Elle s'appuie sur l'existence d'un espace de négociation dans la définition ou l'application de ces politiques, espace au sein duquel l'information est un élément stratégique : d'une part pour évaluer ce que le secteur agricole peut gagner ou perdre, d'autre part pour argumenter les positions agricoles vis-à-vis des autres parties en présence.

La première section de cet article analyse les objectifs des observatoires étudiés au regard de la contribution de l'agriculture au développement durable. La deuxième section montre l'évolution du cadre légal vis-à-vis de la gestion négociée des ressources communes. La troisième section analyse la position des différentes parties prenantes à la mise en place et au fonctionnement des observatoires au regard de cette gestion. La quatrième section conclut.

## **2. Les observatoires territoriaux et le développement durable**

Aujourd'hui, la conscience partagée d'un possible épuisement des ressources naturelles implique de repositionner les relations économiques et sociales par rapport à l'évolution de ces ressources dans une perspective de long terme. A cet égard, l'objet des observatoires est de rassembler, puis de communiquer, des données factuelles sur l'état des relations entre l'agriculture et l'environnement sur un territoire donné.

La notion de développement durable (D.D) incluse dans la charte de l'environnement illustre avec force l'intérêt de cette nouvelle donne. Désormais l'environnement est regardé comme « *un patrimoine commun des êtres humains, (que) sa préservation doit être recherchée au même titre que les autres intérêts de la nation et qu'afin d'assurer le D.D, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ».

Dans cette déclaration on perçoit la nécessité d'opérer un *distinguo* entre les dimensions collectives et individuelles de la propriété; après une période dominée par l'absolutisme du droit de propriété<sup>2</sup>, il est aujourd'hui important de considérer l'aspect collectif du droit à la protection de l'environnement.

Au-delà de la prise en considération des aspects collectifs, le pouvoir absolu du droit du propriétaire sur son bien est remis en cause à partir de deux éléments : i) ce qui était considéré comme inépuisable est désormais perçu comme fragile et périssable, le propriétaire doit tout mettre en œuvre pour conserver ou améliorer l'état initial du bien<sup>3</sup>, ii) le droit sur les biens publics et privés confiés à la génération actuelle est considéré comme transitoire : elle a la charge de les transmettre aux générations futures. Outre les modifications du droit de propriété, cela motive l'instauration de politiques visant la préservation de l'environnement.

Ces modifications du cadre réglementaire et politique sont généralement descendantes, exprimant une évolution de la demande sociétale vis-à-vis de l'environnement qui s'impose aux territoires. Les politiques prévoient le plus souvent des modalités d'adaptation locale sous l'égide des services déconcentrés de l'Etat. Cependant, les acteurs et décideurs locaux manquent souvent de références pour utiliser cette marge de manœuvre en tenant compte des conséquences économiques et sociales. Cela justifie l'instauration d'observatoires territoriaux

---

<sup>2</sup> La doctrine reconnaît trois caractères fondamentaux au droit de propriété :

- le caractère exclusif : en principe une chose appartient à un seul propriétaire,
- le caractère absolu : le propriétaire peut faire ce qu'il veut de la chose,
- le caractère perpétuel : le droit subsiste autant que la chose.

<sup>3</sup> A titre d'exemples : le statut des baux ruraux porte au même rang l'obligation faite au fermier de produire en respectant l'environnement et au propriétaire l'obligation de considérer les contraintes environnementales comme un véritable acte de production.

S'agissant de l'entretien de terres : il n'existe aucun texte obligeant un propriétaire foncier à mettre en production ses parcelles, mais en revanche les propriétaires ont l'obligation d'entretenir leur parcelle en « bon état environnemental », pour éviter les incendies et les pollutions polliniques ou cryptogamiques.

pour acquérir, partager et effectuer le suivi de ces références. Ainsi les observatoires territoriaux font écho, à l'échelle locale, aux principes du développement durable. Ils visent à concilier les enjeux économiques, sociaux et environnementaux et sont un outil permettant la participation de la population à toutes les étapes des choix politiques et à tous les échelons territoriaux conformément au rapport Brundtland (Commission mondiale pour l'environnement et le développement, 1992).

### **2.1. Les objectifs affichés des observatoires**

Dans le cas particulier de l'agriculture, la mise en œuvre des politiques, y compris environnementales, est de longue date négociée dans un tête-à-tête entre les services de l'Etat et les organisations professionnelles dominantes. Cette réalité sociopolitique issue de la cogestion, conduit à de fortes incompréhensions et entraîne souvent des conflits avec d'autres catégories d'acteurs. Les agriculteurs ont l'impression de faire beaucoup d'efforts pour respecter les nouvelles exigences, tandis que les autres groupes d'intérêt considèrent que ces efforts restent très insuffisants au regard des résultats. L'engagement de certains acteurs de l'agriculture dans la création d'observatoires procède d'un double changement d'attitude. Face à l'évolution de la demande en faveur de l'environnement, ils ne se situent plus dans une approche défensive, mais tentent de se saisir de la notion de développement durable pour évaluer les possibilités futures d'insertion de l'agriculture dans le territoire. De plus ils se proposent d'améliorer la transparence touchant aux pratiques agricoles afin d'établir ou de restaurer le dialogue avec les autres groupes d'intérêt. C'est ce constat qui transparaît dans les objectifs affichés des observatoires présentés dans le Tableau 1.

**Tableau 1. Enjeux et objectifs des OTPA**

Territoire	Enjeux	Objectifs
Aume-Couture	Gestion quantitative de l'eau	Aider à gérer les prélèvements d'eau, améliorer la qualité de l'eau, mesurer l'impact des actions, acquérir des références, détendre les tensions entre usagers
Vallée de l'Hien	Gestion qualitative de l'eau (aspects fonctionnel et patrimonial)	Concilier agriculture et exigences de qualité des eaux, partager l'information entre acteurs et citoyens, connaître l'état des milieux et suivre l'évolution socio-économique de l'agriculture
Bas Chablais	Qualité de l'eau et périurbain	Faire connaître aux partenaires l'évolution des pratiques agricoles et leur impact sur la qualité de l'eau, mieux communiquer entre agriculteurs et autres partenaires sur ce thème, faire le point sur l'évolution des pratiques agricoles, identifier les innovantes et évaluer leur impact environnemental
Niortais	Périurbain	Fournir aux élus locaux un outil pour suivre l'évolution de l'agriculture et les aider dans une réflexion prospective sur le rôle de l'agriculture dans leur territoire, avoir des données annuelles pour mesurer son évolution (notamment en terme d'élevage, de développement de l'agrotourisme, vente directe et préservation des paysages)
Millevaches	Biodiversité	Connaître les conditions favorisant la préservation et la reconquête des tourbières et identifier les pratiques les mieux adaptées, sensibiliser les agriculteurs pour être gestionnaires de ce milieu, acquérir des références supplémentaires, disposer d'un outil de partage de l'information

Source : OTPA, juin 2007

Pour le bassin versant de l'Aume-Couture, il s'agit de gérer les prélèvements par rapport au niveau des nappes et au débit des rivières. « *Depuis les années 80, le partage de l'eau est devenu conflictuel du fait du développement de l'irrigation qui représente en Charente 85% des prélèvements en période d'étiage et de l'émergence simultanée de nouveaux usages de l'eau, sportifs, touristiques et résidentiels ; ces derniers sont venus relayer les revendications plus anciennes des environnementalistes ainsi que celles des acteurs de l'eau potable et de la pêche* » (Granjou et Garin, 2006). Derrière cette logique de gestion de l'eau, l'observatoire doit contribuer à améliorer les relations entre les irrigants et les autres usagers de la ressource, et ainsi de sortir d'une situation de conflit ouvert. Dans ce cas de figure nous voyons que l'observatoire (processus volontaire) s'inscrit dans une démarche postérieure au dispositif de gestion volumétrique.

La gestion volumétrique de l'eau visait une meilleure convergence des acteurs de l'eau autour d'un ensemble de règles organisant les prélèvements d'irrigation, mais cette formalisation se révèle insuffisante en l'absence d'un projet commun entre les usagers irrigants et les usagers non irrigants. En clair, un rapprochement est nécessaire entre les usagers « concurrents » de

l'eau afin de construire un principe de coopération territoriale (Granjou et Garin, 2006), *versus*, coopération limitée aux intérêts catégoriels. Il semble que ce soit le but de l'observatoire.

L'observatoire de la vallée de l'Hien doit permettre de poursuivre l'adoption de pratiques agricoles limitant les impacts sur le milieu, en accord avec les enjeux du territoire. Dans ce cas l'acquisition de données (pratiques agricoles) se veut un vecteur de communication visant à réduire les comportements concurrentiels des acteurs sur un même territoire. Les données recueillies par l'observatoire (pratiques agricoles et contraintes environnementales dans la zone humide) induiront une meilleure connaissance pour chacun des acteurs des objectifs d'utilisation du territoire. Le partage de l'information amènera une meilleure connaissance des actions à poursuivre ou à améliorer sur le territoire (OTPA, 2007)

Dans le Bas-Chablais, la mise en place de l'observatoire des pratiques agricoles est l'occasion de faire le point sur les actions passées dans un territoire où l'agriculture se partage la moitié de l'espace rural avec une importante population résidentielle et avec une activité touristique en déclin. Devenue minoritaire, l'agriculture doit être exemplaire en termes d'impact sur la qualité de l'eau pour pouvoir s'adapter au nouveau contexte péri-urbain. Dans ce cas la logique de l'observatoire est d'évaluer les actions passées mais aussi, et grâce à cette évaluation, de communiquer pour améliorer la mise en place des nouvelles Mesures Agro-environnementales (MAE) territorialisées à partir de 2007 (OTPA, 2007).

Dans le plateau des Millevaches, l'observatoire a pour objectif le maintien d'une activité agricole basée sur le pâturage extensif qui est la clé de la conservation des milieux tourbeux et à condition qu'il ne mette pas en cause la viabilité économique des exploitations. Aujourd'hui peu de données sont disponibles pour gérer au mieux les tourbières dans une optique de préservation tout en conciliant une optimisation de l'usage agricole (OTPA, 2007).

Dans le Niortais, l'objectif de l'observatoire est le suivi en temps réel des évolutions de l'activité agricole dans le périmètre de l'agglomération et de la communauté de communes limitrophes et offrir aux décideurs une plus forte réactivité face aux tendances observées. Les objectifs retenus sont : le développement des circuits courts, l'agrotourisme, le maintien de l'élevage et la concurrence au niveau du foncier bâti. L'observatoire est ici un dispositif à usage des seuls techniciens et élus des structures partenaires et permettant le suivi d'un certain nombre d'informations centrées sur l'agriculture périurbaine (OTPA, 2007).

Dans le respect d'une logique ascendante de construction des observatoires territoriaux, les agriculteurs peuvent sortir de leur statut « d'observés » pour aller vers un statut « d'acteurs », sauf dans le cas du Niortais.

## **2.2. Distributions des coûts et bénéfices potentiels des observatoires**

Au-delà des enjeux et objectifs affichés des observatoires, la détermination de la distribution des coûts et des bénéfices dépend d'hypothèses sur l'utilisation qui sera faite des connaissances produites, notamment en terme d'adaptation locale des politiques existantes ou de la détermination de nouveaux mécanismes de régulation. Il s'agit donc d'un exercice spéculatif, puisque comme nous le verrons dans les exemples suivant, les gains potentiellement réalisables sont uniquement générés par un fonctionnement optimal des observatoires.

Dans le cas d'Aume-Couture, les conflits entre irrigation et autres usages de l'eau, ainsi que les conflits entre irrigants révèlent une sous-optimalité de l'allocation des ressources en eau. La gestion volumétrique (G.V)<sup>4</sup> n'a pas réglé ce problème. Le contingent annuel alloué à l'irrigation agricole ne permet pas de garantir un étage satisfaisant du point de vue environnemental, récréatif et pour la production d'eau potable : en raison d'une gouvernance défaillante pendant la période critique, les auto-restrictions volontaires sont souvent mises en œuvre trop tard. De plus, pendant cette période certains irrigants se trouvent également contraints par les prélèvements de leurs collègues ayant un accès techniquement privilégié à la ressource (Granjou et Garin, 2006). Le constat, qui n'est pas partagé entre tous les acteurs<sup>5</sup>, est donc que les pertes économiques des usagers non agricoles et des irrigants les plus contraints sont supérieures aux gains des irrigants les moins contraints. En révélant les consommations des uns et des autres, grâce aux compteurs, et en favorisant un partage plus équilibré de la ressource, l'observatoire ferait indirectement de ces derniers les perdants de son instauration. En l'absence de mécanismes de compensation pour les perdants, il est probable qu'ils s'opposeront à la mise en place ou au bon fonctionnement de l'observatoire.

---

<sup>4</sup> L'objectif de la GV est la détermination, chaque année, d'un volume d'eau alloué à l'irrigation agricole et compatible avec une gestion patrimoniale du milieu.

<sup>5</sup> L'observatoire n'a d'ailleurs ni l'ambition, ni les moyens de mesurer l'ensemble des coûts et des bénéfices qui concernent notamment les activités récréatives ou les effets sur les filières aval d'une réduction des cultures irriguées.

L'observatoire de Millevaches s'intéresse à la préservation des tourbières, ces zones humides ont des fonctions, hydrauliques, écologiques et pastorales. Certains de ces attributs sont des biens publics locaux, comme le rôle hydrologique et le paysage pastoral. D'autres sont des biens publics purs comme la biodiversité dont les bienfaits potentiels dépassent les frontières du territoire étudié. Dans ce contexte, la création d'un observatoire qui vise à promouvoir les pratiques agricoles spécifiques à la protection des tourbières est intéressante puisque l'ensemble des acteurs est en mesure de tirer profit du partage des informations. L'intérêt de la société est constitué de la préservation et du bon fonctionnement des tourbières. Les propriétaires des terres et les exploitants agricoles, en tant qu'offreurs de ces biens publics, ont intérêt à faire reconnaître la valeur sociale de ces biens pour obtenir leur rémunération. Dans ce contexte l'observatoire vise à identifier et à diffuser chez les éleveurs les pratiques agricoles permettant la préservation et le bon fonctionnement des tourbières. Parallèlement cet ensemble d'informations vise à démontrer à la collectivité la capacité du secteur agricole à fournir les biens publics associés. Enfin ces nouvelles références visent à établir l'équilibre souhaitable entre production marchande et non marchande ainsi que les aides publiques nécessaires. Bien que ce dernier point puisse faire l'objet de négociation entre les agriculteurs et la collectivité à différents niveaux, il n'y a pas de divergences quant à l'intérêt de l'observatoire. Ceci étant, ce constat théorique à la base de la création de l'observatoire ne règle pas la question de la source de financement des aménités et donc de leur pérennisation. La révélation des informations liées aux pratiques agricoles n'a donc de sens que si la collectivité participe au financement de la production d'aménités. Dans le cas contraire, les pratiques agricoles compatibles avec la protection de l'environnement seraient remises en cause, au moins partiellement, faute de financement adapté. Dans l'idéal puisque les tourbières sont sources de biens publics locaux et globaux, il serait légitime que le financement de ces actions soit d'origines locale et globale.

L'observatoire de la Vallée de l'Hien s'articule autour des thèmes : agriculture, qualité de l'eau et préservation de la zone humide, ces objectifs sont directement liés à l'évaluation et au suivi des programmes agro-environnementaux. Différentes études et évaluations montrent que la définition et la mise en œuvre de ces programmes ne sont pas suffisamment documentés pour apporter la preuve de leur efficacité (Dupraz et Pech, 2007). Le but de cet observatoire est de fournir aux décideurs locaux une information suffisamment précise pour élaborer des politiques agro-environnementales plus efficaces. L'intérêt de politiques plus efficaces pour la collectivité locale est évident au regard du bien public local qu'est la ressource en eau. De leur

côté, les agriculteurs ont intérêt à participer à des politiques contractuelles, source de profit pour les contractants et qui ne lèsent pas la collectivité, plutôt qu'à des modes de régulation plus coercitifs. A long terme cela suppose des politiques contractuelles efficaces. De plus, comme dans le cas de Millevaches, les programmes agro-environnementaux permettent de capter des soutiens publics nationaux et européens pour le territoire. L'observatoire, en tant qu'instrument d'amélioration de l'efficacité des politiques contractuelles, rassemble donc les intérêts convergents des acteurs locaux. Pour ce faire, il est toutefois nécessaire que les décideurs et les agriculteurs s'entendent pour collecter les données pertinentes. Par exemple, l'importance de la concentration et de la continuité géographique des pratiques doit être examinée afin de prendre en compte d'éventuels effets de seuil dans la mise en œuvre des politiques (Dupraz, *et al.*, 2007; Ferraro, 2003).

Le contexte de l'observatoire du Niortais est l'organisation rationnelle de la campagne périurbaine pour optimiser les bénéfices environnementaux (ceinture verte) et sociaux (circuits courts) de l'agriculture. En effet une expansion urbaine non maîtrisée conduit à un morcellement du territoire agricole mettant en danger l'activité agricole et ses bénéfices environnementaux et sociaux associés. D'après ses initiateurs la motivation de l'observatoire est axée sur la recherche d'un équilibre territorial et financier entre les zones urbanisées et à urbaniser et les zones agricoles. Cela implique des arbitrages entre les zones constructibles et les non constructibles, entraînant une distribution inégale des bénéfices potentiels liés au changement de statut des terres agricoles.

Enfin, en ce qui concerne l'observatoire du Bas-Chablais, les motivations économiques ainsi que la répartition des coûts et bénéfices relèvent d'objectifs bien distincts. Un premier objectif s'apparente à ceux qui sont traités dans l'observatoire de la Vallée de l'Hien : la révélation d'informations sur les pratiques agricoles est un jeu gagnant/gagnant puisque les agriculteurs ont intérêt à faire connaître les efforts entrepris pour améliorer la qualité de l'eau et faire participer la collectivité à leurs efforts. De la sorte, les actions mises en œuvre par les agriculteurs seront reconnues, voire améliorées et il y aura une augmentation du bien-être pour la collectivité. Un deuxième objectif a trait, comme dans le Niortais, à un problème de péri-urbanité : il y a dans le territoire de l'observatoire des parcelles agricoles situées en zone résidentielle, des sources de différends sont alors possibles entre les résidents et les exploitants dont l'activité peut être source de pollution. L'observatoire doit donc participer à la mise au point de stratégies d'adaptations des pratiques agricoles compatibles avec la qualité

de vie des résidents. Dans le cadre de ce deuxième objectif, la distribution des coûts et bénéfices est sensiblement identique à celle retenue pour l'observatoire du Niortais.

En conclusion, dans cet observatoire la présence de deux objectifs bien distincts mais complémentaires peut s'avérer positive en terme de gains privés et sociaux : la reconnaissance de pratiques agricoles innovantes en matière de compatibilité entre agriculture et protection de la ressource en eau d'une part et la nécessité de réaliser un zonage agriculture/péri-urbanité d'autre part peut permettre d'affiner une réflexion sur le ciblage des politiques publiques. Dans cette configuration il y a la possibilité de positionner par exemple des actions liées à la rotation des cultures ou à la réduction des apports phytosanitaires sur les parcelles les plus à risques. Le gain pour la collectivité serait immédiat et les agriculteurs dont les parcelles sont situées dans des zones à risques spécifiques pourraient bénéficier par le biais d'un mécanisme de compensation, d'une rémunération dont l'assiette serait fixée en fonction de la valeur des aménités produites.

A partir des développements qui précèdent, en reprenant dans un premier temps les objectifs affichés par les observatoires, puis dans un second temps les hypothèses de distribution des coûts et bénéfices, il est aisé de conclure que les observatoires, d'un point de vue juridico-économique, rentrent dans un espace qui se situe à la lisière du droit objectif<sup>6</sup> et d'un droit qui doit faire l'objet de négociations pour se montrer efficace<sup>7</sup>. Dans le point suivant nous abordons les évolutions juridiques liées à la gestion des ressources communes, puis nous regarderons les déterminants factuels qui participent à l'adaptabilité de la régulation à des fins d'efficacité économique et d'équité.

---

<sup>6</sup> Le droit objectif est général et abstrait car il s'applique à tout le monde de la même façon, ce qui permet d'assurer le principe d'égalité des citoyens devant le droit.

<sup>7</sup> Dans ce cas la notion d'efficacité est directement liée et dépendante de la demande sociale en matière de production d'aménités.

### **3. Evolution du cadre légal vis-à-vis de la gestion négociée des ressources communes**

Notre étude s'inscrit dans le projet ANR Conception d'Observatoires des Pratiques Territorialisées (COPT). Une des originalités du projet COPT<sup>8</sup> est de reconnaître *a priori* qu'un instrument de type observatoire, peut se servir de la notion de rareté comme un outil d'arbitrage dans la gestion des ressources, à condition d'intégrer au-delà des données techniques, les spécificités socioculturelles (Langlois, 1997).

Les observatoires s'intéressent d'une part à l'utilisation agricole des ressources communes et d'autre part à leur gestion. La gestion des ressources communes nécessite une régulation pour éviter la tragédie des communs. Classiquement cela relève de l'autorité publique, mais Ostrom (1990) décrit de nombreux cas de gestion de ressources par des communautés qui ont su éviter la surexploitation. Le concept central de son approche est d'agir non pas sur la ressource commune, mais sur la gestion de cette ressource. Elle préconise que les utilisateurs de la ressource se mettent d'accord sur les règles d'usage de la ressource qui soient bénéfiques à tous et limitent le risque de surexploitation qui conduirait à la tragédie de biens communs.

Il s'avère toutefois nécessaire de compléter cette approche par le biais du droit des biens, au *minimum* afin de bien s'entendre sur le statut juridique des biens soumis à appropriation. Dans les cas qui nous intéressent, il est question de manière plus ou moins explicite de conflit d'usage: le conflit existe déjà ou il menace de se présenter. Dès lors il convient de trouver une solution qui soit capable de mobiliser l'ensemble des partenaires en vue d'emporter l'adhésion ou, pour le moins, trouver une solution qui ne suscite pas une opposition fatale.

Les objectifs affichés des observatoires montrent qu'ils se situent à la rencontre de ces deux logiques de régulation (mobilisation et adhésion des acteurs). Dans un premier temps il est important de faire le point sur le statut juridique de l'eau puisque dans les cas étudiés, l'eau est au centre des préoccupations, soit au niveau de sa quantité, soit à propos de sa qualité. Avant de voir comment les outils disponibles peuvent solutionner les problèmes de gestion de cette ressource commune, il est nécessaire de faire un détour théorique sur la nature juridique de la ressource en question.

---

<sup>8</sup> Dans des territoires particuliers, les décideurs peuvent être démunis par manque d'une information locale, à jour et adaptée aux questions en jeu. Pour remédier à cette carence, des dispositifs de partage d'informations ou "Observatoires" existent, généralement d'envergure régionale et traitant de questions économiques, sociales ou environnementales. Plus spécialisés et localisés, les "Observatoires des Activités Agricoles" font le lien entre l'agriculture et le territoire dans lequel elle s'exerce.

### **3.1. Les choses communes**

Nous aborderons ce point en proposant une lecture de l'article 714 du code civil, puisque l'eau est considérée comme une chose commune.

A propos des choses communes, l'article 714 du code civil précise « il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir ».

En droit français, dans le droit des biens, la chose commune désigne une chose ou un bien qui de par sa nature, ne peut être approprié. Il appartient à tout le monde, à toute l'humanité et est de ce fait accessible et utilisable par tous. Ainsi, il est possible d'affirmer que les choses communes doivent être perçues comme des choses appartenant à l'humanité et qui peuvent être utilisées par chacun mais acquises par personne.

Dans le contexte de ce papier, cela ne signifie pas qu'il n'est pas possible d'user de la chose commune, d'en opérer des prélevements, cela indique seulement que cet usage, ce prélevement ne peut être considéré comme une acquisition, une appropriation. D'autant que l'utilisateur de la chose commune est comptable de la gestion qu'il fait de la chose en son pouvoir : s'il atteint une détérioration par un usage impropre à ses caractéristiques, il peut être contraint à indemniser les autres utilisateurs potentiels et ou à participer à la restauration de la chose (Montginoul, 2008)<sup>9</sup>.

Dans d'autres cas de dégradation de la chose commune, c'est au régulateur public de sanctionner ces atteintes, en prenant en compte la part naturelle de dégradation qu'implique toute activité, humaine et industrielle. C'est dans cette perspective que s'impose le double impératif de limitation des nuisances passant par une sanction du pollueur (application du principe du pollueur payeur « PPP », article L. 110-1, II, 3° du code de l'environnement) et de renforcement de l'accessibilité à la chose afin d'assurer son usage. Ceci pose des difficultés (traditionnelles) pour ce qui est de l'eau et de l'air<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Des textes existent pour gérer la ressource en eau, ces textes sont applicables et parfois non appliqués alors que par « endroit le problème de l'eau est d'autant plus important à traiter que la ressource est peu ou pas renouvelable, ou encore menacée d'intrusion d'eau salée en cas de surexploitation ». A titre d'exemple nous notons que les forages agricoles sont peu connus, en 2005 une enquête estimait la proportion des forages agricoles déclarés entre 40% et 63%. Cf. Montginoul (2008).

<sup>10</sup> L'émergence des nouvelles institutions qui définissent les droits de propriétés peut se présenter comme un problème de coordination de l'action collective, dans Knight et Sened (1995).

En ce qui concerne la protection de l'eau, les articles L.211-2 et suivants du Code de l'environnement précisent que les règles de préservation de la qualité et de la répartition de l'eau sont déterminées par décrets en Conseil d'Etat. Elles fixent les normes de qualité et les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de cette qualité et les règles de répartition des eaux, de manière à concilier les intérêts des utilisateurs ; et qu'il est possible à l'autorité administrative de « *prendre des mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondation ou à un risque de pénurie* » (article L.211-3 1° du Code de l'environnement).

Le contenu de cet article est explicite et l'autorité administrative a tous les pouvoirs pour réguler, au plus près du terrain, les usages de l'eau, pour cela l'Etat doit hiérarchiser les usages de l'eau.

### **3.2. Les référentiels de l'eau : un besoin de hiérarchisation des usages**

Les problématiques qui sont liées à l'eau présentent la caractéristique de renvoyer à de multiples référentiels disciplinaires que l'on a souvent tendance à opposer : l'eau est un bien économique, un bien commun, un patrimoine commun de l'humanité, un droit, une marchandise, ou encore, y aurait-il des usages de l'eau prioritaires en cas de conflits d'usages (Cantin Cumyn, 2007) ...? De plus, il faut noter que le problème de la qualification de l'eau (son statut et son régime juridique) et sa gestion en fonction d'une hiérarchisation de ses usages ne peuvent s'analyser en dehors d'un cadre naturel qui est par définition cyclique (périodes de sécheresse et d'inondation), ce qui engendre des conditions de légitimité d'utilisation particulièrement fluctuantes. La politique conjointe du régulateur et des acteurs locaux doit donc être très dépendante de ces conditions afin d'assurer le principe d'équité de tous les citoyens vis à vis de la ressource.

Nous venons de voir que le statut juridique de l'eau est bien encadré, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 janvier 1992 (loi sur l'eau, J.O du 4 janvier), nous indique également que « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général* ».

Les textes évoqués ci-dessus s'intéressent à la protection de l'eau, ils révèlent une approche duale des problèmes de gestion de l'eau. D'un côté, les textes mentionnent la notion de chose commune qui a l'avantage de préciser les normes utiles aux règlements des conflits liés à

l'eau, de l'autre ces mêmes textes font référence au rôle de l'Etat qui doit assurer la défense de l'intérêt général. De manière différente il est possible d'affirmer que l'Etat a pour mission de dire, à un moment donné, quels sont les usages légitimes liés à l'utilisation de l'eau et de les hiérarchiser. Dans ce contexte, il est important de dire que le pouvoir de réglementation de l'Etat n'est absolument pas dépendant de la reconnaissance d'un droit de propriété de l'eau en sa faveur.

De la notion de chose commune découle l'idée que chaque résident d'un territoire donné, a droit de faire usage de l'eau, que cette dernière doit être en quantité et qualité suffisantes et que chacun puisse y avoir accès. Malgré la panoplie de textes qui s'intéressent à la gestion et la hiérarchisation de la ressource en eau, force est de constater que leur application laisse une large place à l'interprétation, dans le Bassin de Loire Bretagne, « *dès avril 1991, avant la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 qui l'a rendu obligatoire, le comptage de l'eau prélevée à des fins d'irrigation est devenu une priorité pour l'agence. Si les volumes étaient comptés dans les collectivités locales et chez les industriels, la plus grande partie des volumes prélevés pour l'irrigation ne faisait pas l'objet d'un comptage* » (Dubois de la Sablonière, 1998)

Les observatoires que nous décrivons font office d'outil de mise en relation et de négociation entre les différents usagers et d'outil de répartition comptable de la ressource, et ces deux fonctions ne doivent pas être séparées car il existe une interrelation forte entre l'état de la ressource et les besoins des usagers après la phase de négociation/hiérarchisation.

Les observatoires que nous étudions se situent dans des territoires où ont été mises en place des actions concertées, *i.e.*, des actions destinées à améliorer la coordination et la gestion de pratiques à l'échelle d'un territoire. De ce fait, il est possible d'étudier les liens entre l'évolution des réglementations environnementales (acception large du terme), les processus d'apprentissage des acteurs et enfin les procédures organisationnelles mobilisées pour rechercher et produire de l'information puis des connaissances. Ces enchaînements qui visent à une meilleure efficacité des politiques publiques sont conditionnés par les possibilités d'une application directe de la règle de droit ou par la nécessité d'une négociation autour de la règle de droit.

### **3.3. L'État entre gouvernement et gouvernance**

Pour la *Commission on Global Governance*, créée en 1992 à l'instigation de l'ancien chancelier allemand Willy Brandt, la gouvernance peut se définir comme « *la somme des*

*différentes façons dont les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt »* (Commission on Global Governance, 1995, p. 2-3).

L'État a perdu, notamment en France, le monopole de la régulation juridique dans les processus de globalisation. Il se trouve remis en cause par l'émergence de droits transnationaux aux niveaux global ou régional, ainsi que par l'émergence de droits locaux liés à des processus accrus de décentralisation.

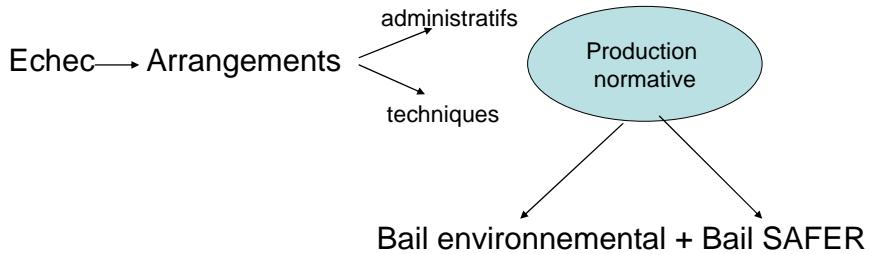
Pour illustrer notre propos de manière très schématique, nous avons dans l'exemple de la Figure 1, une action efficace de la société qui entame, puis au final vient se substituer à l'action des politiques publiques centralisées et perçues comme plus hiérarchiques. En effet, il s'avère que dans l'absolu les lois sur la protection des captages sont soit inapplicables, soit détournées de leurs objectifs par des artifices divers. Malgré cela, les collectivités locales et les autres acteurs souhaitent protéger la ressource en eau potable. Pour ce faire, ils optent pour des outils de régulation de type ascendant, participatif (*bottom up*), dans lesquels la négociation apparaît vertueuse puisque visible et ouverte à une multitude d'agents.

Dans le schéma de la Figure 1, nous montrons qu'à partir de l'échec d'une politique publique descendante (*top-down*) intéressant la protection des captages, l'ensemble des protagonistes a été capable, après divers arrangements et négociations, de concevoir une nouvelle production normative plus adaptée à leurs préoccupations.

Ce processus d'arrangement est par essence plus participatif et donc, *a priori*, plus démocratique, dans le sens où chaque acteur participe directement à la recherche d'une solution négociée en lieu et place d'une solution imposée, peu ou pas applicable sur un terrain donné. Dans ce processus le citoyen/acteur peut s'exprimer autrement que par la seule voie de la représentation démocratique classique. La participation de chacun à l'élaboration de nouvelles normes nous oblige à porter un regard plus large sur le rôle des régulations sociales qui se substitue en partie au rôle du régulateur public, en recentrant les actions à mener, les normes à construire sur l'idée de « relation » entre l'ensemble des acteurs.

**Figure 1. Un exemple : la protection des captages**

- La dé-standardisation d'un processus standardisé (réglementaire)
- Ce phénomène s'est traduit dans plusieurs étapes:



- Obtention de résultats qui sont partiellement liés à la problématique de départ

Bien que cet exemple de terrain<sup>11</sup> ne figure pas dans la liste des chantiers A du projet COPT, nous notons qu'il s'agit là d'une approche décentralisée d'arrangements qui puise sa légitimité à partir du mode de fonctionnement des sociétés locales : « *c'est parce que les personnes et les groupes locaux partageront la même notion de l'efficacité qu'ils peuvent s'organiser et construire un avenir (...) c'est parce que les membres des sociétés locales partagent une même conception de la nature du pouvoir, de son organisation, de sa distribution entre les différents niveaux ... que les processus de démocratisation et de déséatisation pourront être engagés. A partir de cette approche décentralisée, la notion de good governance peut être définie comme la gestion de l'évolution d'une société sur la base de valeurs, consciemment identifiées ou non, communément portées par ses membres.* » (Husson, 2001)

<sup>11</sup> Cet exemple est issu d'une étude menée en 2007 sur le territoire du Parc Naturel Régional du Cotentin et du Bessin.

## **4. Analyse de la position des différentes parties : fonctionnement et gestion des observatoires**

### **4.1. Les porteurs d'observatoires**

Le Tableau 2 nous renseigne, pour chacun des territoires étudiés, sur les acteurs impliqués dans les observatoires, les porteurs de projet et l'usage qui sera fait des données.

Dans ce paragraphe nous nous intéresserons aux acteurs qui sont à l'origine des observatoires puisque ces derniers ont vocation à pallier les défaillances des politiques publiques et de l'Etat. Deux cas de figure peuvent se présenter, dans le premier cas l'initiative du projet revient à l'Etat qui par cette action souhaite acquérir des données locales pour améliorer l'efficacité des politiques en place, et donc corriger ses propres défaillances. Dans le deuxième cas, les projets sont portés par des institutions agricoles ou par des collectivités territoriales qui souhaitent acquérir des références techniques sur les pratiques agricoles compatibles avec la protection de l'environnement et communiquer avec les autres usagers des territoires ruraux afin qu'ils puissent avoir connaissance d'éléments d'estimation de la valeur des biens environnementaux générés par l'agriculture.

Dans le Tableau 2 il est intéressant de constater qu'un premier type d'observatoire répond à une situation de menaces qui relève de problématiques classiquement dévolues à l'Etat (conflit d'usage sur l'eau pour l'observatoire Aume-Couture et qualité de l'eau pour la Vallée de l'Hien et le Bas-Chablais). Or l'Etat n'apparaît explicitement comme initiateur de projet que pour Aume-Couture. Un deuxième type d'observatoire s'intéresse à la gestion des zones humides (Vallée de l'Hien et Millevaches) et à la préservation des aménités (Bas-Chablais et Niortais). Pour l'ensemble des cas pratiques étudiés, les aspects compréhension d'un phénomène et communication apparaissent dans les stratégies d'usages des données.

Dans l'observatoire de Millevaches nous trouvons un questionnement sur le niveau de protection recherché (acceptation de préoccupations environnementales jusqu'à un certain degré) et la recherche d'une proportionnalité au niveau de l'impact de la mesure environnementale sur les résultats économiques des exploitations. Dans ce cas de figure, l'ambition environnementale est soumise à condition ; elle doit intégrer la préoccupation économique et non pas la paralyser.

**Tableau 2. Acteurs et usages des données**

Territoire	Les acteurs	Initiative du projet	L'usage des données
Aume-Couture	Agriculteurs ASA Institutionnels : DDAF, CG, DIREN Associatifs : FD pêche, Charente Nature	DGER Ministère de l'écologie CIRAD DRAF et Chambre régionale d'agriculture	Gestion des prélèvements données comme vecteurs de dialogue et apaisement des conflits
Vallée de l'Hien	Agriculteurs 8 présidents (FDSEA) 1 représentant Confédération paysanne Acteurs non agricoles : personnes physiques ou organismes concernés par les enjeux de territoire	Communauté de communes de la vallée de l'Hien (CCVH) et acteurs concernés par la qualité de l'eau et par la fonctionnalité des zones humides.	Connaissance du fonctionnement hydraulique des ZH Valeur patrimoniale des ZH Causalité agriculture/environnement
Bas Chablais	Agriculteurs Chambre d'agriculture SICA Non agricoles : CIPEL (observatoire du Léman), Agence de l'eau, communautés de communes (2), syndicat des Moises (producteur d'eau potable), INRA Thonon	SICA « terres du Léman », elle regroupe 125 agriculteurs et fédère les exploitations pour le lancement d'actions collectives	Evaluer les résultats des MAE passées Meilleure connaissance du territoire Communiquer « objectivement » sur le sujet
Niortais	Agriculteurs n'apparaissent pas, les enjeux ont été définis par des techniciens et validés par les élus concernés La demande agricole est portée par la CA et l'ADASEA Non agricoles : CAN, Communauté de commune de Plaine Courrante DRAF, MSA, EDE	Communauté d'agglomération de Niort (CAN), ADASEA, CA, CRA	Evolution en temps réel de l'activité agricole Informations destinées aux techniciens et aux élus
Millevaches	Agriculteurs Animateur Natura 2000 CREN (conservatoire régional des espaces naturels), le PNR, CNASEA, CRPF Présence de deux maires (autres pas intéressés)	Chambre régionale d'agriculture et 3 CA du Limousin	Pratiques agricoles compatibles avec la gestion des tourbières Communiquer sur les avantages et inconvénients

Source : OTPA, juin 2007

Enfin l'intégration de stratégies environnementales dans les exploitations agricoles puis, de manière plus large, au sein d'un territoire, nécessite la mise en place d'un vrai dialogue avec l'ensemble des acteurs concernés. Le dialogue et la négociation sont certainement les meilleurs moyens pour que les exigences environnementales ne soient pas conçues comme une contrainte mais comme un projet auquel chacun de ces acteurs (agriculteurs, syndicats, associations, citoyens, etc...) est susceptible d'adhérer. Les prémisses d'un tel dialogue sont

organisées par le droit de l'environnement et les normes d'aménagement rural à plusieurs niveaux, du niveau national et international (planification, nouvelle législation) au niveau local (par exemple, lors du processus de délivrance de permis autorisant des projets particuliers).

Les observatoires permettent une rencontre qui vise à analyser les points de dissension et de consensus par rapport à un projet particulier, pour identifier de concert, les conflits d'intérêts potentiels et éclairer ensemble le décideur, pour qu'il puisse concevoir la norme ou le projet de manière optimale. Même s'il appartient toujours, *in fine*, au pouvoir public de décider, il est important que celui-ci soit éclairé, sur un mode contradictoire, quant à toutes les conséquences des mesures envisagées.

Dans ces exemples et malgré une méthodologie qui reste à expérimenter, nous voyons comment les observatoires viennent compléter la statistique classique en apportant une clef de compréhension d'un phénomène qui se situe au-delà des aspects quantitatifs.

Dans l'observatoire se construit une image négociée de l'agriculture, des agriculteurs et de leurs partenaires mêlant description et prescription. La représentation de connaissances négociées et comprises par l'ensemble des partenaires permet de se projeter dans l'avenir, ces projections légitimant à leur tour les actions présentes, que ce soit dans un sens positif ou dans un sens négatif<sup>12</sup>. De ce fait il devient plus facile de préserver la coopération entre acteurs, la recherche de la péréquation des efforts et des bénéfices entre agriculteurs peut ainsi être réalisée de manière plus souple.

#### **4.2. L'information devient un outil stratégique : un outil d'orientation de l'agriculture au niveau local**

Comme nous l'avons vu dans les divers cas pratiques exposés dans la première partie de ce papier, il y a nécessité d'adapter les solutions aux conditions locales ou, en d'autres termes, de tenir compte de l'hétérogénéité des exploitations et des milieux dans lesquels les politiques publiques sont mises en place. Il y a également intérêt à ne pas limiter l'analyse à l'échelle de

---

<sup>12</sup> Les mesures agro-environnementales mises en œuvre par les agriculteurs ont des incidences internes et externes à l'exploitation. Il est nécessaire de faire connaître les objectifs de ces opérations et d'en débattre, au minimum pour assurer un bon niveau de transparence des politiques publiques, au mieux pour que les ruraux soient à même de comprendre et de juger de l'efficacité de ces mesures, qui schématiquement, œuvrent pour la réduction des pollutions d'origine agricole, ou pour la production d'externalités positives.

l'exploitation agricole, mais bien de prendre en compte les interactions entre les entités productives et le milieu dans lequel celles-ci opèrent.

La capacité de l'Etat ou des instances institutionnelles locales à traiter ces problèmes d'adaptation et d'acceptabilité des règles relève de trois types de *leadership* (inspirés par les travaux de Gupta et Ringius, 2000):

**i) Le *leadership structurel***, *i.e.*, la capacité des acteurs à formuler ensemble des règles cohérentes avec le droit et les objectifs poursuivis et la capacité à faire accepter ces règles par les autres acteurs.

Il s'agirait pour nous de mettre en évidence, d'étudier les alternatives possibles à la confusion qui existe entre les politiques qui participent d'un ordre normatif qui va vers la promotion et la protection des valeurs de solidarité intergénérationnelles (multifonctionnalité de l'agriculture, développement durable) et les politiques relevant d'un ordre également normatif qui vise à assurer un semblant de liberté contractuelle (par exemple, les contrats territoriaux d'exploitation, CTE). Il n'y a pas nécessairement une contradiction entre ces deux ordres normatifs, mais il y a confusion, parfois inadéquation, parfois erreur de gouvernance entre les objectifs visés et les modalités contractuelles<sup>13</sup> (recherche d'adéquation entre offre et demande de multifonctionnalité de l'agriculture, *vs* CTE figés en partie par les textes et en totalité par les modalités contractuelles rigides mises en place par l'Etat).

**ii) Le *leadership directionnel***, les acteurs les plus influents doivent montrer qu'ils peuvent s'appliquer les contraintes qu'ils préconisent pour les autres.

L'Etat ou tout autre décideur doit faire dans ses services, ce qu'il demande aux autres acteurs de faire pour le D.D; c'est un préalable. Si son action n'est pas exemplaire comment pourrait-il être crédible ? De manière sous-jacente, est-ce à l'Etat de faire ce que d'autres acteurs pourraient faire ? (l'Etat ne doit-il pas se concentrer sur des missions d'intérêt général ?)

---

<sup>13</sup> La théorie de la "*Main invisible*", élaborée par Adam Smith au XVIII<sup>e</sup> siècle, est l'une des lois les plus célèbres de la science économique. Elle pourrait se résumer comme suit: "*Lorsque les êtres humains sont laissés libres d'agir, leur liberté, guidée par leur intérêt, les conduit à adopter un comportement utile aux autres et créateur de richesses. Il en résulte l'émergence d'un ordre spontané dans le domaine économique*". Ce phénomène apparaît-il dans le domaine juridique ? En substance, le Droit décreté n'est plus une *pratique* mais une *norme coercitive* imposée de l'extérieur, au mépris de la spontanéité humaine. (Simon, 1992).

Jusqu'à présent, les formes juridiques de mise en œuvre des MAE en France se concrétisent par un contrat entre l'agriculteur et l'Etat, ces règles sont basées sur la recherche d'un compromis collectif (cahiers des charges réalisés entre la profession agricole et l'Etat, harmonisations régionales, etc....) qui exclut, en pratique seulement, les concertations entre les parties au contrat, il s'agit donc de contrats proches des contrats d'adhésion. Quoi qu'il en soit, ces contrats sont étrangers à la logique de marché et il n'y a aucun rapprochement libre entre l'offre et la demande.

**iii) Le *leadership instrumental*,** la capacité tactique des acteurs visant à créer des coalitions en faveur des solutions conformes à leurs objectifs.

Nous devrions affiner notre réflexion sur ce point afin de déterminer le schéma contractuel « idéal » selon que l'on souhaite des contrats conclus conformément aux attentes d'un marché local (aides au revenu des agriculteurs, pour telle production marchande ou non, gestion quantitative de l'eau) ou selon un marché lié à des biens plus globaux (biodiversité, qualité de l'eau). C'est là un problème de droit, mais aussi un problème de gouvernance, notamment en ce qui concerne la recherche des cofinancements de ces opérations.

#### **4.3. Un outil d'information et de communication avec des risques associés**

Le choix de l'information à diffuser et son organisation sont souvent réduits à un débat entre deux modèles schématiques et qui cohabitent aujourd'hui en France, sans réelle coordination. Il s'agit de modèles basés soit sur le rôle hégémonique de l'Etat, soit sur celui de l'opinion. Les observatoires, sous certaines conditions, peuvent être le lieu d'un débat moins réducteur dans lequel l'acquisition des informations génère une augmentation des connaissances.

La logique des observatoires que nous décrivons dans ce papier est innovante, au moins en théorie, sur deux points : i) elle part du principe que les agriculteurs et les initiateurs des projets sont désireux d'agir en vue d'un partage de l'information auprès des partenaires à des fins d'augmentation et de diffusion des connaissances vers les usagers des territoires, ii) cette logique « observatoire » suppose qu'au-delà de la rhétorique, les résultats obtenus soient plus probants que ceux qui découlent de mesures qui seraient mises en œuvre par des politiques plus traditionnelles.

Dans les exemples étudiés nous relevons plusieurs types de fonctionnement intéressant la collecte et la diffusion des informations. Il y a *grossost modo* trois cas de figure :

- Dans le premier cas il y a recueil d'informations sur les pratiques agricoles et sur l'état du milieu permettant le calcul des indicateurs nécessaires au suivi du phénomène objet de l'observatoire.
- Un deuxième cas comprend la collecte d'informations qui pour l'essentiel proviennent de dispositifs préexistants pour ne pas générer ni surcoûts, ni surcharges de travail auprès des fournisseurs concernés.
- Enfin dans un dernier cas, la fourniture des informations est basée sur une convention entre partenaires pour établir le cadre d'utilisation de ces données et protéger les fournisseurs.

Le Tableau 3 synthétise le mode de fonctionnement des cinq observatoires étudiés.

**Tableau 3. Le fonctionnement des observatoires**

Observatoires	Fournitures de données	Nature des informations collectées	Consultations des sorties
Aume-Couture	ASA, Charente Nature, CA, CG, CREN, DDAF, DIREN, Fédé pêche	Données individuelles (assolement, relevé de compteur) + données extérieures (climato, GV)	Grand public (sauf module « pilotage de l'irrigation » qui est réservé aux irrigants)
Vallée de l'Hien	CA 38, DIREN, DDAF, CG, Agence de l'eau, Fédé pêche, syndicat des marais	Individuelles (pratiques agricoles) collectées avant le départ de l'observatoire + info du SAGE	Tous les acteurs, avec un accès réservé aux agriculteurs pour les informations individuelles
Bas-Chablais	SICA terre du Léman, communauté de communes, INRA, Syndicat des eaux, CA 74	Individuelles sur les pratiques agricoles. Points de conflits dans le périurbain. Données collectées tous les 5 ans	Commission internationale pour la protection des eaux du Léman Collectivités locales : accès à des données aggrégées par commune
Niortais	DRAF, MSA, Préfecture	Données générales sur l'agriculture, sur l'agro-tourisme et sur l'emploi	Les partenaires de l'observatoire
Millevaches	Chambre d'agriculture, CREN, PNR, CNASEA, UPRA, CR, collectivités locales	Pratiques agricoles (données individuelles) Données botaniques Données géographiques	Edition d'un bulletin à destination des agriculteurs et des partenaires

Source : OTPA, juin 2007

Dans le Tableau 3 nous retrouvons les trois types de fonctionnement énumérés plus haut, il faut toutefois noter que les données de première main ne sont pas collectées tous les ans, elles sont utilisées pour la construction d'indicateurs, au moment de la constitution des observatoires, et sont traitées ensuite avec des informations plus ciblées.

Au niveau de chaque observatoire l'origine des données est hybride, de manière générale les données sur les pratiques agricoles sont récoltées par le biais d'enquêtes auprès des exploitants et ces dernières sont, selon les cas, antérieures ou postérieures à la construction des observatoires. Les données liées aux aspects techniques (climatique, hydrologique, botanique, fertilisation, structure agricole et localisation géographique, ...) proviennent d'organismes partenaires du projet. De cette variété de collecte et d'origine des informations découle des procédures de diffusion des connaissances qui sont différentes selon les territoires.

Sur les cinq observatoires étudiés, trois seulement permettent une consultation des informations par l'ensemble des partenaires (Vallée de l'Hien, Niortais, Millevaches). L'observatoire d'Aume-Couture n'autorise la consultation du module irrigation qu'aux agriculteurs irrigants, enfin le Bas-Chablais réserve les informations à la Commission Internationale pour la Protection des Eaux du Léman (CIPEL) et aux collectivités locales sous la forme de données aggrégées par commune.

Pour l'ensemble des territoires que nous venons d'étudier, les modalités de consultation des informations sont hétérogènes. Il n'est pas fait explicitement état d'acquisition de connaissances qui viseraient à adapter les normes européennes et nationales aux diverses situations locales. De même dans la quasi-totalité des observatoires le partage de l'information n'est pas abordé. Au contraire, les informations sur les « consultations de sortie » font état d'un accès aux données qui est réservé aux partenaires directs (Niortais, Bas-Chablais, Aume-Couture), aux agriculteurs (Millevaches, Vallée de l'Hien) et dans d'autres cas la consultation de l'information se réalisera à partir de données aggrégées par commune (Bas-Chablais)<sup>14</sup>.

## 5. Conclusion

Dans notre papier nous avons présenté les postulats des concepteurs d'observatoires, puis parallèlement nous avons effectué une analyse de la situation en reconstruisant ces postulats sous la forme d'hypothèses à discuter.

---

<sup>14</sup> Certaines de ces informations sont issues du bulletin de liaison de septembre 2008 Observatoire des Activités Agricoles sur les Territoires (OAAT) Edition n °1.

Notre conclusion s'articule donc autour de deux postulats formulés par les concepteurs d'observatoires et d'une question sous-jacente : (i) les agriculteurs et les porteurs de projet sont désireux d'agir en vue d'un partage de l'information, afin d'augmenter les connaissances vers tous les usagers du territoire, (ii) la logique des observatoires suppose que les résultats des politiques publiques qui sont obtenus par un mode de gouvernance plus adapté aux réalités locales, se révèlent plus opérants que ceux qui découlent de politiques mises en œuvre dans un schéma traditionnel. Enfin, la question de la pérennité des observatoires est traitée dans chaque *item*, puisque les limites révélées par notre étude ne portent pas sur la technique de conception des observatoires, mais sur les conditions de succès de leur mise en œuvre et leur pérennité.

(i) La problématique de construction et de mise en œuvre des observatoires répond à une demande forte en matière de développement durable et intéresse plus précisément l'insertion de l'agriculture dans le territoire, insertion aussi bien physique, que sociale et économique. Cette insertion suppose donc que tous les acteurs du territoire partagent les informations nécessaires à sa bonne gestion. Le partage des ressources au sein d'un espace géographique déterminé se déroule rarement sans poser de problèmes, il nécessite des ajustements et donne lieu à des rivalités d'usages. Dans ce contexte, les usagers ne peuvent assurer leur coexistence qu'en épuisant toutes les possibilités offertes par le droit et en recourant à la négociation. Un des objectifs des observatoires était de faciliter cette négociation dans un espace propice, afin de solutionner les rivalités entre usagers locaux d'une ressource.

L'analyse que nous avons menée met en concurrence deux types de solution, d'une part un processus d'arrangement local qui découle de l'activation de règles existantes, puis d'une confrontation de l'efficacité de ces règles avec des procédures moins normatives (cf. plus haut l'exemple de la protection des captages), d'autre part nous avons mis plus fortement l'accent sur les capacités offertes par les observatoires en matière de recensement de la demande des usagers, de règlement des différends et de production de connaissances. Avec des modalités conceptuelles et pratiques différentes, nous avons suivi la thèse défendue par Elinor Ostrom qui insiste sur les capacités des acteurs à s'organiser en dehors de l'Etat et du marché par le biais d'arrangements institutionnels qui s'adaptent aux besoins spécifiques des acteurs (Ostrom, 1990).

En partant du principe que les observatoires visent à la construction et au partage de connaissances qui intéressent le régulateur public, si l'on se place sur un plan théorique, cela peut conduire à améliorer les politiques et les amener vers les objectifs publics visés. De plus

cela peut aussi réduire les coûts de ces politiques en abaissant les effets des rentes informationnelles générées par la captation et ou la rétention des informations par différents agents. La coopération entre acteurs est donc un facteur de réussite et de pérennisation des observatoires car il concerne la distribution équilibrée des coûts et bénéfices. En se plaçant maintenant dans un schéma pratique, dans les observatoires étudiés nous avons relevé deux types de cas que nous pouvons schématiser ainsi. Un premier type d'observatoire est mis en place en réponse à une menace (Aume-Couture, Vallée de l'Hien, Bas-Chablais), ces observatoires peuvent contribuer à l'émergence de compromis plus satisfaisants entre les intérêts agricoles privés et les intérêts des collectivités en termes de bien être, ils mesurent l'impact de l'agriculture sur le milieu et préparent la coopération des agriculteurs et autres acteurs ruraux. Enfin, ils permettent aussi d'objectiver l'impact de l'agriculture sur le milieu et d'évaluer la politique d'action collective à des fins d'efficacité et de réponse à la demande sociale. Un deuxième type d'observatoire vise à saisir les opportunités générées par la production d'aménités de l'agriculture péri-urbaine (Bas-Chablais et Niortais) et dans les zones humides (Vallée de l'Hien et Millevaches). Par exemple, l'observatoire de Millevaches apporte des connaissances sur les pratiques agricoles compatibles avec la gestion des tourbières et participe à la création de nouvelles normes locales, à partir des connaissances acquises. Dans le même temps, il promeut et fait reconnaître ces pratiques par la collectivité. Cette reconnaissance explicite des aménités à une échelle pertinente est alors en mesure de servir d'assiette à une rémunération pérenne des aménités.

Ainsi, et au moins en théorie le développement des observatoires s'apparente aux concepts développés dans l'approche patrimoniale, « *l'approche patrimoniale est un état d'esprit permettant au plus grand nombre de titulaires d'un patrimoine de garder le souci du long terme, de prendre conscience des multiples interdépendances entre acteurs, et de se rencontrer pour décider en commun de mesures qui permettront, au plus juste prix, de conserver ou d'augmenter ce patrimoine tout en tirant la plus grande quantité possible d'avantage.* » (Revéret et Webster, 2002).

(ii) Les connaissances qui sont induites par l'agrégation de données, au sein des observatoires, sont d'un point de vue économique pertinentes pour réduire les incertitudes qui affectent les relations entre pratiques agricoles et impacts environnementaux. La production de connaissances doit combler l'insuffisance des bases de données agricoles et des ressources statistiques existantes, en raison de l'absence de lien organique entre les données agricoles, environnementales et celles relevant de l'économie locale. Notre étude révèle que les

résultats, selon les observatoires, sont hétérogènes. Pour un premier groupe d'observatoires il est possible de considérer, que le partage de l'information détenue par les agriculteurs a pour conséquence directe des obligations de résultats<sup>15</sup> en termes d'impacts environnementaux, les futures politiques seront alors évaluées et pérennisées selon les résultats obtenus. C'est sur cette base que les collectivités pourraient assurer une partie du paiement des aménités. Ceci a pour effet principal le partage des conséquences de l'incertitude, entre les agriculteurs et la collectivité, en ce qui concerne les impacts environnementaux. Les deux parties au contrat ont intérêt à divulguer leurs informations afin de réduire les incertitudes pour améliorer l'efficacité des contrats.

Dans un deuxième groupe d'observatoires il ressort que les obligations sont basées sur les moyens à mettre en œuvre pour tendre vers plus d'efficacité. Les obligations de moyens, par définition, n'apportent pas la garantie que les efforts consentis par les uns et rémunérés par les autres atteindront les objectifs visés. Dans ce cas les incitations à fournir et à partager de l'information pour accroître les connaissances peuvent se révéler toujours trop faibles et les agriculteurs ont intérêt à exploiter ces asymétries d'information pour optimiser le coût de production des aménités eu égard à la demande des collectivités.

Dans ce papier nous venons de voir que les activités agricoles sont enserrées par des dispositions légales, réglementaires et administratives très protectrices et que l'efficacité réelle de ces mesures laisse place à un certain nombre d'interrogations. Nous avons montré l'intérêt de procédures négociées, *a priori*, plus vertueuses et qui visent à mettre en place des mesures sous-tendues par des obligations de résultat. Pour les juristes les obligations de résultat ont une définition précise, elles sont des obligations en vertu desquelles le débiteur est tenu à un résultat précis, dans le schéma classique des mesures agro-environnementales, peu d'obligations sont à classer dans le cadre restreint des obligations de résultat. Dans les cas que nous venons d'étudier, notamment ceux dans lesquels il y a une réelle négociation lors de la mise en place d'obligations réciproques, entre la collectivité et les agriculteurs, les conséquences des obligations des agriculteurs peuvent s'apparenter à celles induites par des obligations de résultat : la loi du 1<sup>er</sup> août 2008<sup>16</sup> sur la responsabilité environnementale (article

---

<sup>15</sup> Pour Calame (1998), le principe de subsidiarité amène les pouvoirs publics à « substituer à une obligation de moyens (la conformité à une règle uniforme) une obligation de résultats (la nécessité de rechercher dans chaque contexte particulier la réponse la plus pertinente à des défis communs) ».

<sup>16</sup> Loi n°2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale, codifiée aux articles L.160-1 et suivants du code de l'environnement. Cette loi transpose en droit français, la directive européenne n°2004/35/CE

---

L 160-1 et suivants du code de l'environnement) exclut du champ de la responsabilité environnementale les dommages causés par une pollution diffuse, mais cette exclusion revêt une réserve importante : *une responsabilité environnementale peut toutefois être recherchée si un lien de causalité est établi entre les dommages et les activités des différents exploitants*, y compris en l'absence de faute ou de négligence de l'exploitant. Deux conséquences sont directement liées à ce texte : la première est évidente, il est désormais plus facile de cibler la responsabilité individuelle ou collective des exploitants, dès lors que des pratiques « hors normes » et polluantes sont constatées. La seconde, plus délicate, est relative à la qualification des obligations : à partir d'un raisonnement *a contrario*, nous pouvons dire que si le fait générateur du dommage est directement lié à des pratiques agricoles non conformes aux souhaits négociés entre les cocontractants, le ou les agriculteurs seront tenus responsables des dommages causés. Dans ce cas, il deviendrait possible de déduire que les obligations des agriculteurs ont des effets similaires (individuels et collectifs) à ceux générés par des obligations de résultat. Puisque les conséquences sont similaires<sup>17</sup>, il serait alors judicieux de modifier les règles du jeu en proposant aux cocontractants de réelles obligations de résultat, en parfaite adéquation entre les souhaits de la collectivité et les efforts que peuvent consentir les agriculteurs pour atteindre les résultats recherchés par le contrat. Les observatoires ciblés sur des terrains et problématiques précis, s'ils sont un lieu de négociation ouvert à tous les acteurs, sont un cadre opportun pour concevoir ce type d'obligation à des fins d'efficacité environnementale et de partage des responsabilités.

---

du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. En cas de dommage, l'exploitant responsable sera dans l'obligation de prendre des mesures de réparation permettant un retour à l'état antérieur du milieu naturel. Dans ce même texte il est précisé que les collectivités territoriales dont le territoire est touché par une pollution, et les associations de protection de l'environnement, pourront désormais se porter partie civile en cas de pollution sur leur territoire. Pour plus d'information, voir la revue de droit rural n°365, août-septembre 2008.

<sup>17</sup> Pour les obligations de résultat, le débiteur engage sa responsabilité du simple fait que l'obligation n'a pas été exécutée. Il ne peut alors échapper à sa responsabilité qu'en prouvant la survenance d'un cas de force majeure. La loi du 1<sup>er</sup> août 2008 définit les conditions dans lesquelles, en application du principe pollueur-payeur, sont prévenus ou réparés les dommages causés à l'environnement par l'activité agricole. Le ou les agriculteurs responsables devront financer les mesures de prévention ou de réparation, jusqu'ici à la charge de l'Etat.



**Annexe 1****Tableau 4. La demande d'information et la production de connaissance**

	<b>Aspect juridique</b>	<b>Aspect civique</b>	<b>Aspect marchand et non marchand</b>	<b>Acquisition de connaissances</b>
<b>Etat</b>	- Faire le point par rapport aux engagements internationaux, se conformer aux normes internationales	- Informer les citoyens, assurer la mission de porter à connaissance, - Eclairer les décisions publiques par le repérage des risques, - Posséder les informations stratégiques	- Hiérarchisation des usages (usage de l'eau et du sol par le biais des systèmes de production)	- Justice corrective  - Redistribution  - Recherche d'équité
<b>Collectivités territoriales</b>	- Etablir des normes locales compatibles avec les normes nationales et supra nationales, - Faire jouer la concurrence (entre normes) à des fins d'efficacité	- Informer de leurs mandats et repérer les risques pour éclairer les choix de développement, - Appliquer le principe d'information	- Rechercher les avantages comparatifs dans le cadre de la concurrence entre territoires à des fins d'efficacité	- Expertise territoriale  - Eléments de réponses aux menaces  - Création de nouvelles normes locales, à partir des connaissances acquises
<b>Individus</b>	- Mettre chaque acteur devant ses responsabilités, - Souhaitent être informés sur les politiques mises en œuvre	- Rechercher l'information sur les risques globaux de non durabilité qui sont liés à une politique, - Souhaitent pouvoir sanctionner ou encourager les politiques en cours (cf. décentralisation)	-Rechercher l'information sur la valeur des biens environnementaux	- Eléments d'estimation de valeur des biens environnementaux  - Réduction des rentes informationnelles allant vers une meilleure prise en compte des biens collectifs  - Les observatoires sont des biens club (l'exclusion est possible), absence donc de comportement de passager clandestin

Dans le Tableau 4 nous exprimons la demande d'informations en fonction d'aspects juridique, civique et marchand, vs, non marchand, puis dans une dernière colonne nous indiquons des pistes potentielles en matière d'acquisition des connaissances et cela sur trois échelles (Etat, collectivités territoriales et individus). Si l'on confronte le potentiel d'acquisition des connaissances avec les résultats obtenus, il ressort que les observatoires ne permettent pas toujours aux ruraux non agriculteurs de mieux connaître les pratiques agricoles dans leur territoire, pour ces derniers il demeure impossible d'opérer un tri entre les pratiques agricoles qui sont acceptables et celles qui ne le sont pas.

A l'aide du même tableau, nous voyons également que ce manque de transparence est en parfaite opposition avec le principe de participation qui est prôné par la loi Barnier du 2 février 1995 et par la convention d'Aarhus du 25 juin 1998. Ces textes qui participent au

concept de développement durable, portent sur la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement. Ce qui peut inclure aussi bien les informations sur l'état de l'environnement que sur les politiques ou les mesures mises en place. Les citoyens sont en droit d'obtenir ces informations et les autorités publiques sont astreintes à diffuser les informations environnementales dont elles disposent. Enfin, ce manque de transparence entame les possibilités de rechercher les avantages comparatifs dans le cadre de la concurrence entre territoires à des fins d'efficacité des politiques publiques, ce qui va à l'encontre du principe du ciblage des politiques.

## Références

- Calame, P. (1998). Critères et méthodes pour l'action dans un monde complexe. Exposé de Pierre Calame au Grand atelier MCX, 21 novembre 1998, 10p.
- Cantin Cumyn, M. (2007). La notion de chose commune et les conflits d'usages. *Lex Electronica*, 12 (2): 1-4.  
<http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/cantincumyn.pdf>
- Commission Mondiale pour l'Environnement et le Développement (1992). Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de Rio de Janeiro (juin 1992) aussi appelée Sommet de la Terre.
- Commission on Global Governance (1995). Report of the Commission on Global Governance, Oxford University Press, Daudet (Y.) (dir.).
- Dubois de la Sablonière, F. (1998). Irrigation et gestion durable des ressources en eau dans le Bassin Loire-Bretagne. Les Documents de travail atelier RIOB.  
<http://www.oieau.fr/cieedd/contributions/atriob/contribution/Ibf.htm>
- Dupraz, P., Latouche, K., Turpin, N. (2007). Programmes agri-environnementaux en présence d'effets de seuil. *Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales*, 82-83: 6-32.
- Dupraz, P., Pech, M. (2007). Effets des mesures agri-environnementales. *INRA Sciences Sociales*, 2-3 : 1-6.  
[www.inra.fr/internet/Departements/ESR/publications/iss/pdf/iss072Dup.pdf](http://www.inra.fr/internet/Departements/ESR/publications/iss/pdf/iss072Dup.pdf)
- Ferraro, P. (2003). Conservation contracting in heterogeneous landscapes: an application to watershed protection with threshold constraints. *American and Resource Economics Review*, 32(1): 53-64.
- Granjou, C., Garin, P. (2006). Organiser la proximité entre usagers de l'eau : le cas de la Gestion Volumétrique dans le Bassin de la Charente. *Développement durable et territoire*, Dossier 7 : Proximité et environnement, mis en ligne le 18 mai 2006.  
<http://developpementdurable.revues.org/document2694.htm>
- Gupta, J., Ringius, L. (2000). The EU's Climate leadership: Reconciling Ambition and reality. In Grubb, M., Gupta, J. *Climate Change and European Leadership*, Dordrecht, Kluwer academic.

- Husson, D. (2001). Le développement local. *Revue Agridoc*, 1, juillet 2001, CIEDEL (*Centre international d'études pour le développement local*).
- Knight, J., Sened, I. (1995). *Explaining social institutions*. Ann Arbor, The University of Michigan Press: 15-27.
- Langlois, M., (1997). Rareté, utilité et valeur: l'approche économique. In Hervé, D., Langlois, M. *Pression sur les Ressources et Raretés*. Forum HEA-LEA 10/6/97, Document ORSTOM-Montpellier n°6 : 69-81.
- Montginoul, M., (2008). *Quels outils pour une gestion des prélèvements individuels en nappe ? Le cas de la plaine du Roussillon*. Sinfotech les fiches, avril 2008 : 1-4.  
<http://sinfotech.cemagref.fr/asp/index.asp>
- Ostrom, E., (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge University Press, 280 p.
- OTPA (2007). Guide de recommandations pour l'élaboration d'un observatoire territorial des pratiques agricoles, 62 p.
- Revéret, J.P., Webster, A. (2002). Economics and Biodiversity Management. In Le Preste, P. *The Construction of à New International Biological Order*. Aldershot, Hampshire Ashgate Publishing Ltd.
- Simon, P. (1992). *La Main Invisible et le Droit*. Editions Les Belles Lettres, Paris.

**Les Working Papers SMART – LEREKO sont produits par l'UMR SMART et l'UR LEREKO**

• **UMR SMART**

L'Unité Mixte de Recherche (UMR 1302) *Structures et Marchés Agricoles, Ressources et Territoires* comprend l'unité de recherche d'Economie et Sociologie Rurales de l'INRA de Rennes et le département d'Economie Rurale et Gestion d'Agrocampus Ouest.

Adresse :

UMR SMART - INRA, 4 allée Bobierre, CS 61103, 35011 Rennes cedex  
UMR SMART - Agrocampus, 65 rue de Saint Brieuc, CS 84215, 35042 Rennes cedex  
<http://www.rennes.inra.fr/smart>

• **LEREKO**

Unité de Recherche *Laboratoire d'Etudes et de Recherches en Economie*

Adresse :

LEREKO, INRA, Rue de la Géraudière, BP 71627 44316 Nantes Cedex 03  
[http://www.nantes.inra.fr/le\\_centre\\_inra\\_angers\\_nantes/inra\\_angers\\_nantes\\_le\\_site\\_de\\_nantes/etudes\\_et\\_recherches\\_economiques\\_lereko](http://www.nantes.inra.fr/le_centre_inra_angers_nantes/inra_angers_nantes_le_site_de_nantes/etudes_et_recherches_economiques_lereko)

**Liste complète des Working Papers SMART – LEREKO :**

[http://www.rennes.inra.fr/smart/publications/working\\_papers](http://www.rennes.inra.fr/smart/publications/working_papers)

**The Working Papers SMART – LEREKO are produced by UMR SMART and UR LEREKO**

• **UMR SMART**

The « Mixed Unit of Research » (UMR1302) *Structures and Markets in Agriculture, Resources and Territories*, is composed of the research unit of Rural Economics and Sociology of INRA Rennes and of the Department of Rural Economics and Management of Agrocampus Ouest.

Address:

UMR SMART - INRA, 4 allée Bobierre, CS 61103, 35011 Rennes cedex, France  
UMR SMART - Agrocampus, 65 rue de Saint Brieuc, CS 84215, 35042 Rennes cedex, France  
[http://www.rennes.inra.fr/smart\\_eng/](http://www.rennes.inra.fr/smart_eng/)

• **LEREKO**

Research Unit *Economic Studies and Research Lab*

Address:

LEREKO, INRA, Rue de la Géraudière, BP 71627 44316 Nantes Cedex 03, France  
[http://www.nantes.inra.fr/nantes\\_eng/le\\_centre\\_inra\\_angers\\_nantes/inra\\_angers\\_nantes\\_le\\_site\\_de\\_nantes/es\\_unites/etudes\\_et\\_recherches\\_economiques\\_lereko](http://www.nantes.inra.fr/nantes_eng/le_centre_inra_angers_nantes/inra_angers_nantes_le_site_de_nantes/es_unites/etudes_et_recherches_economiques_lereko)

**Full list of the Working Papers SMART – LEREKO:**

[http://www.rennes.inra.fr/smart\\_eng/publications/working\\_papers](http://www.rennes.inra.fr/smart_eng/publications/working_papers)

**Contact**

**Working Papers SMART – LEREKO**

INRA, UMR SMART  
4 allée Adolphe Bobierre, CS 61103  
35011 Rennes cedex, France  
[Email : smart\\_lereco\\_wp@rennes.inra.fr](mailto:smart_lereco_wp@rennes.inra.fr)

**2009**

**Working Papers SMART – LEREKO**

UMR INRA-Agrocampus Ouest **SMART** (Structures et Marchés Agricoles, Ressources et Territoires)

UR INRA **LEREKO** (Laboratoires d'Etudes et de Recherches Economiques)

Rennes, France