

**PROGRAMME DE RECHERCHE
"POLITIQUES PUBLIQUES ET PAYSAGES :
ANALYSE, EVALUATION, COMPARAISONS"**

Rapport final de recherche
Juillet 2003

PROJET N°16 TRANCHE 99-1
**ACTEURS LOCAUX ET INITIATIVES PUBLIQUES DANS LE DOMAINE DU PAYSAGE –
UNE ANALYSE DU PROCESSUS DE CONSTRUCTION DES INTERVENTIONS
PUBLIQUES LOCALISEES**

Cemagref - ENITAC - ENGREF

Responsable
Jacqueline CANDAU

Rédaction : **Jacqueline CANDAU** (coordination), **Olivier AZNAR**, **Marc GUERIN**,
Sophie LE FLOCH, **Yves MICHELIN**, **Patrick MOQUAY**

Ce rapport fait état des résultats du projet de recherche pluridisciplinaire « Acteurs locaux et initiatives publiques dans le domaine du paysage – Une analyse du processus de construction des interventions publiques localisées » (1999-2003) financé par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable dans le cadre de l'appel d'offre « Politiques publiques et Paysage ».

Marc Guérin a lancé et coordonné ce projet jusqu'en 2001, avant de rejoindre le Commissariat Général du Plan. La paternité de cette forme finale lui revient en grande partie. Merci de nous avoir aménagé cette expérience qui a été fructueuse et réjouissante.

Table des matières

Introduction	4
1. Méthodologie de la recherche	7
1.1. Les hypothèses de travail : associer approche constructiviste et prise en compte de la dimension matérielle du paysage	8
1.1.1. L'analyse des éléments matériels du paysage.....	8
1.1.2. Le traitement des trois questions de recherche.....	10
1.2. Le statut des politiques	12
1.2.1. La dimension matérielle.....	12
1.2.2. La dimension cognitive.....	13
1.2.3. La mise en œuvre de l'intervention.....	14
1.2.4. Le rôle des acteurs dans la construction de l'action en commun.....	14
1.2.5. Le caractère moteur de l'offre de politique	15
1.3. Le statut accordé au territoire	16
1.4. L'articulation des approches disciplinaires	18
1.4.1. La construction de l'interdisciplinarité dans le déroulement de la recherche.....	18
1.4.2. Une approche constructiviste permettant d'intégrer les dimensions matérielles et cognitives de l'action publique paysagère	20
2. L'appropriation du paysage comme objet d'intervention par les acteurs institutionnels : la construction de l'action publique « paysagère »	23
2.1. Une grande diversité d'instruments mobilisés, souvent peu spécifiques au « paysage »	24
2.2. La prégnance des réseaux d'acteurs institutionnels	25
2.2.1. Le rôle potentiel des réseaux d'acteurs.....	25
2.2.2. L'action des réseaux d'acteurs dans les zones étudiées.....	27
2.3. L'évolution des objets de discussion durant l'élaboration du projet	30
2.3.1. Selon la configuration du dispositif de discussion, le contenu du projet varierait....	30
2.3.2. Une méthodologie ajustée pour identifier l'évolution des problèmes formulés et leurs écarts éventuels.....	31
2.3.3. Un paysage autonome versus le paysage d'un territoire ou de l'engagement des élus locaux dans le projet.....	32
2.4. Une forte diversité dans les théories et les leviers d'action	36
2.5. Conclusion	39
3. Les effets des politiques publiques de paysage	42
3.1. Les réalisations du programme : une grande diversité d'actions concernant surtout l'espace public des agglomérations	43
3.1.1. La gestion des effets externes positifs : un impact relativement faible.....	45
3.1.2. La gestion des effets externes négatifs : des résultats inégaux	45

3.1.3.	La gestion de la propriété du bien support : difficulté d'intervention sur les propriétés privées	46
3.1.4.	Actions sur les représentations.....	46
3.1.5.	Interventions directes sur le paysage perçu.....	47
3.1.6.	Conclusion partielle.....	48
3.2.	Production de services environnementaux	48
3.2.1.	Les notions de matérialité et d'intentionnalité au fondement de la définition.....	48
3.2.2.	Les caractéristiques du service environnemental	49
3.2.3.	Classification.....	50
3.2.4.	Les services environnementaux induits par les programmes paysagers	52
3.2.5.	Conclusion.....	60
3.3.	Les changements observés sur les éléments matériels du paysage (Sancy-Artense)	60
3.3.1.	Démarche méthodologique	60
3.3.2.	Caractéristiques des paysages de la zone étudiée.....	62
3.3.3.	L'évolution du patrimoine bâti en Sancy-Artense	63
3.3.4.	Mesure de l'évolution du paysage non bâti.....	65
3.4.	Conclusion	70
4.	Ecart entre les objectifs visés par l'action paysagère et les attentes des habitants	71
4.1.	Le cas du Pays des Feuillardiers	72
4.1.1.	Décalages éventuels au niveau des objets désignés comme des problématiques énoncées	72
4.1.2.	Deux « prises » révélatrices des relations sensibles d'habitants à l'espace : la « forêt » et les « vieilles maisons »	73
4.2.	Le cas de Sancy-Artense	75
4.2.1.	Perception du paysage et de son évolution par les habitants.....	78
4.2.2.	Impact de l'agriculture sur le paysage.....	82
4.2.3.	Perception du paysage et de son évolution par les agriculteurs	83
4.2.4.	Conclusion.....	85
4.3.	Synthèse comparative	85
5.	Une lecture des résultats par le prisme des normes	87
5.1.	Avant tout, des normes techniques pour une forme matérielle à produire ..	89
5.1.1.	Entretien des parcelles en friche, intégrer les bâtiments agricoles	89
5.1.2.	Pour quelle forme matérielle à promouvoir ?.....	90
5.2.	Le rôle normatif des objets matériels, supports d'intervention : la facilité d'intervention sur les biens publics	91
5.3.	Les normes pour la coordination de l'action : une place aménagée aux paysagistes, l'émergence sociale de services, la place prépondérante des élus locaux	92
5.3.1.	Une place aménagée aux professionnels du paysage.....	92

5.3.2. L'émergence sociale de services environnementaux	93
5.3.3. La place prépondérante des élus locaux	94
5.3.4. La légitimité déléguée des usagers absents	94
5.4. Des normes aux dénominations : les mots de l'espace naturel paysager.....	95
5.5. Conflits de normes	96
Conclusion	98
Références bibliographiques	104
Publications	109
Annexes	113
Annexe 1 : Situation des terrains d'étude.....	114
Annexe 2 : Enquêtes : personnes rencontrées et guide d'entretien	115
Annexe 3 : Schématisation de notre approche	118
Annexe 4 : L'articulation interdisciplinaire en schémas	120
Annexe 5 : Analyse paysagère de Sancy-Artense (cartes)	122
Annexe 6 : Grille d'analyse des observations approfondies.....	128
Annexe 7 : Grille d'analyse des observations rapides	129
Annexe 8 : Dynamique végétale sur Sancy-Artense	130
Annexe 9 : Perception du paysage par les habitants de Sancy-Artense	136

Introduction

Notre recherche vise à préciser comment les procédures publiques inscrites dans un projet territorial accompagnent un processus de changement et quels en sont les différentes facettes tant en termes de représentations sociales que de configuration des réseaux d'acteurs et de construction de normes d'intervention sur le paysage. Trois principales questions sont mises en débat :

- préciser le processus de construction de l'action sur le paysage ;
- déterminer en quoi ces dispositifs débouchent sur de nouveaux services marchands ou non marchands d'entretien du paysage ;
- apprécier l'écart susceptible d'exister entre les attentes des habitants et les objectifs visés par les programmes d'action.

Elle a été réalisée par la collaboration de quatre équipes de recherche, le Cemagref de Clermont-Ferrand, le Cemagref de Bordeaux, l'ENITA de Clermont Ferrand et l'ENGREF de Clermont-Ferrand.

Son hypothèse centrale postule que les interventions publiques menées dans le domaine du paysage mettent conjointement en œuvre deux processus cognitifs : les normes et instruments d'intervention en matière de politiques publiques, et les significations de la notion de paysage. Ils structurent ensemble les catégories de sens et les configurations d'acteurs à travers lesquelles se produit une action localisée à objectifs paysagers.

L'originalité de ce travail tient, bien sûr, aux thèmes qu'il aborde et qui sont autant d'enjeux importants se jouant actuellement dans l'action publique ayant trait au paysage : la construction sociale des interventions publiques, le paysage comme objet de discussion, les services environnementaux émergeant de la mise en œuvre des interventions, les écarts éventuels entre les finalités inscrites dans les projets d'intervention et les préoccupations des habitants, les changements observés sur les éléments matériels.

En tant que chercheurs cependant, la plus forte originalité de cette expérience porte sur les croisements disciplinaires que nous avons inscrits au cœur de la démarche en faisant le pari d'un véritable dialogue à construire. Venant des sciences économiques, des sciences politiques, de la géographie ou de la sociologie –tous des sciences humaines et sociales-, nous sommes restés chacun dans notre discipline, utilisant nos outils d'analyse et outils méthodologiques. C'est en amont ou en aval des travaux d'investigation de chaque équipe que le croisement a porté, sur des points précis, à partir des approches et des résultats de chacun. Tout d'abord, nous nous sommes accordés sur les questions à investir, sans chercher à partager un cadre conceptuel intégrateur, mais en spécifiant le type de résultats nécessaires pour répondre, à plusieurs, à certaines questions. Ainsi par exemple, l'appropriation de la notion de paysage par les acteurs institutionnels est tout à tour analysée sous l'angle des instruments utilisés et des réseaux d'acteurs mobilisés, sous l'angle des théories d'action, et sous l'angle des échanges discursifs. Notre discussion interdisciplinaire (sciences économiques, sciences politiques et sociologie) a pu aller ici jusqu'à la conception d'un guide d'entretien commun, et se poursuivre ensuite lors de la confrontation des résultats, que le lecteur trouvera dans ce rapport. Lors de l'évaluation des effets des politiques, l'approche économique visant à identifier les services environnementaux émergents et l'approche géographique centrée sur le repérage des changements survenus sur les éléments matériels du paysage ont, au cours de leur avancement, trouvé un ancrage commun : les objets sur lesquels portent les interventions, ce qui a eu pour conséquence de réorienter la procédure d'enquête afin que le questionnement survenu puisse être poursuivi de concert. C'est ainsi qu'une exploration complémentaire a été menée à propos des parcelles en fiches sur le terrain de Sancy-Artense.

Cette pratique de l'interdisciplinarité a pour corollaire une méthodologie complexe, dans la mesure où plusieurs outils utilisés sont spécifiques à chaque équipe. Elle n'autorise pas pour autant l'économie d'une démarche d'ensemble (présentée en chapitre 1) et la mise au point, le cas échéant, d'outils d'investigation partagés (le guide d'entretien par exemple).

La construction sociale de l'action paysagère fait l'objet de la chapitre 2. Elle est tout d'abord abordée en faisant l'inventaire des instruments utilisés, instruments qui ont prédéfini pour partie les configurations d'acteurs impliqués. Elle est ensuite analysée sous l'angle des échanges discursifs qui ont été organisés durant la phase d'élaboration du projet, puis sous l'angle des théories d'action contenues implicitement dans les projets.

On s'est ensuite interrogés sur les effets des actions entreprises (chapitre 3) afin de savoir quelle était la nature des réalisations effectivement menées, les services environnementaux qui de la sorte prenaient forme, ainsi que les changements que l'on pouvait repérer sur les éléments matériels de l'espace agricole.

Une question, aux prolongements pratiques plus directs dans une perspective d'évaluation, a également retenu notre attention : l'identification des écarts entre les objectifs assignés aux projets d'intervention et les préoccupations des habitants (chapitre 4).

Enfin, nos séminaires de travail interdisciplinaires nous ont conduit peu à peu à interroger la production sociale de normes en matière d'intervention publique « paysagère » que généraient la mise en œuvre des différentes interventions publiques étudiées (chapitre 5). C'est cette réflexion transversale qui clôt, au moins pour l'instant, notre travail.

1. Méthodologie de la recherche

1. Méthodologie de la recherche

La mise en œuvre d'une intervention publique localisée sur le paysage est le résultat d'un processus complexe, mettant en jeu de multiples dimensions. Compte tenu de cette complexité, nous avons souhaité associer diverses approches disciplinaires sur des terrains d'étude communs (communauté de communes de Sancy-Artense, communauté de communes des Cheires, pays des Feuillardiers)¹.

1.1. Les hypothèses de travail : associer approche constructiviste et prise en compte de la dimension matérielle du paysage

Notre démarche a visé à atteindre chacun des trois principaux objectifs énoncés en mobilisant une approche cognitive pour étudier les programmes d'action et comprendre les objectifs de l'action collective. L'hypothèse centrale présume une double dynamique cognitive et nous situe dans une perspective constructiviste : les dispositifs d'intervention choisis opèrent un cadrage cognitif et normatif de la future action, et les univers de références des protagonistes en influencent tout autant le contenu. De façon simultanée, une approche insistant sur la dimension matérielle du paysage a été développée pour préciser les effets des programmes d'action.

La question du découpage des objets matériels sur lesquels portent les interventions paysagères est à l'interface de ces deux approches, et a fait l'objet de débats stimulants au sein de l'équipe.

1.1.1. L'analyse des éléments matériels du paysage

La prise en compte des dimensions cognitives ne nous conduit pas à négliger l'analyse des composantes matérielles de la situation observée, et notamment la caractérisation du paysage comme ensemble d'éléments matériels sur lesquels l'action publique va chercher à porter des modifications. Cette dimension matérielle du paysage intervient pour apprécier les réalisations résultant des dispositifs publics en faveur du paysage et tenter de les distinguer de la dynamique socio-économique qui entraîne et accompagne leur évolution. Elle est mobilisée pour étudier les questions n°2 et n°3 de notre thématique de recherche.

Nous considérons le paysage comme un construit social qui s'appuie sur une réalité. Nous avons donc cherché à décrire cette réalité selon des formes qui permettent d'établir un lien entre la matérialité du paysage et la façon dont celle-ci est perçue puis interprétée par les groupes sociaux concernés (voir figure 1 en annexe 3). Dans les territoires ruraux étudiés, ces groupes recoupent notamment trois catégories sociales, les habitants, les agriculteurs et les élus locaux, que l'on peut référer plus largement aux usagers, aux producteurs et aux acteurs institutionnels (voir figure 2 en annexe 3)².

Dans nos enquêtes, nous ne nous sommes pas intéressés au paysage en général mais aux paysages locaux, considérés comme des images du pays auquel se sentent attachés les personnes rencontrées. Selon la nomenclature de G. Sautter (1991), nous nous situons principalement dans les registres du paysage utilitaire (chez les agriculteurs) et du paysage ordinaire chez les habitants. Les dimensions hédonistes et symboliques n'ont pas été évacuées mais elles ont été prises en compte dans un deuxième temps, une fois le contact bien établi entre enquêteur et enquêté. Ces différents registres renvoient à différents rapports au monde

¹ Pour situer ces terrains d'étude, une carte figure en annexe 1.

² Les figures sont placées en annexe 3.

extérieur : espace pratiqué (pour la production, le loisir, le cadre de vie), espace contemplé (dans une démarche d'artialisations³), espace vécu (source d'émotion, projection de l'individu au delà de son corps...), espace symbolisé et source d'identité collective. Cependant, compte tenu du caractère localisé des politiques étudiées, nous avons surtout approfondi la dimension matérielle du paysage, en le considérant comme l'image d'un assemblage d'objets que l'on pouvait nommer, décrire, localiser et classer, sur lesquels s'exerçaient des pratiques de gestion, d'entretien, d'usage, de production, qui étaient directement ou indirectement visées par les politiques paysagères.

Ce travail de déconstruction nous a conduit à identifier un certain nombre d'objets paysagers élémentaires figurant à la fois –avec cependant quelques décalages– dans l'analyse des discours préparatoires à la mise en œuvre des politiques étudiées et dans les analyses paysagères réalisées. Ces objets étant aussi les supports de pratiques de gestion par les agriculteurs, ils devenaient le trait d'union entre la façon dont le paysage est produit (en Artense essentiellement par les agriculteurs, les propriétaires fonciers et les forestiers) et la façon dont il est vu et évalué localement. Ensuite, dans une démarche de reconstruction, nous avons produit de nouveaux assemblages de ces objets en unités paysagères. Ces objets paysagers et unités paysagères ont enfin été utilisés pour analyser plus finement en amont des politiques la façon dont ils étaient perçus (offrant ainsi une clé pour accéder à des représentations localisées du paysage), et en aval quels étaient le coût et l'impact de ces politiques sur eux (ouvrant ainsi la voie à une évaluation des politiques engagées).

Ainsi, selon le mot de Gallilée, nous avons cherché à mesurer ce qui dans le paysage était mesurable (des surfaces en friche, des linéaires de haies ou de murets, des surfaces boisées...) et à rendre mesurable ce qui ne pouvait être mesuré (des sentiments de fermeture du paysage, des jugements de valeur...). (cf. chapitre 4).

Parallèlement un autre objectif de la recherche concernait l'étude d'un des effets particuliers des dispositifs à savoir leur incidence sur le développement des services d'entretien des espaces ruraux. Bien qu'ils incorporent une forte composante immatérielle, ces services supposent une intervention sur des éléments matériels dans le but de les restaurer, les préserver, les supprimer ou encore de les transformer en apportant des changements visibles d'intensité variable. Le repérage des services et leur classement ont nécessité d'identifier ces éléments matériels, désignés sous le terme de « biens supports » qui font l'objet de la prestation de service considérée, et de les localiser en fonction de leurs usages.

Cette notion de « biens supports » a été définie de manière à pouvoir servir tant à l'analyse des unités paysagères qu'à l'approche économique des services. Les biens supports sont caractérisés par leur morphologie, leurs substrats physiques et les usages généralement diversifiés mais comportant parfois une dominante (productive, récréative, résidentielle) ou encore le non usage dans le cas de la préservation des biens de nature.

Sur le plan morphologique les biens supports peuvent être ponctiformes (cas d'un élément du patrimoine bâti, vernaculaire notamment, d'un arbre isolé ou d'une mare), linéaires à l'exemple des chemins ruraux, des voies ferrées inutilisées ou encore en activité, des haies, des arbres d'alignement, des rivières et des lignes aériennes électriques ou téléphoniques. Enfin, les biens supports peuvent aussi être constitués par des étendues contiguës et assez vastes (champs, prés, pâturages d'altitude, plans d'eau).

Parmi les différents substrats physiques recouvrant les biens supports, plusieurs catégories ont été identifiées selon la hauteur de la végétation (basse ou haute) ou l'importance plus ou moins forte de leur anthropisation. Les espaces recouverts de végétation basse et les espaces fortement anthropisés sont les principaux supports de services environnementaux. Or il

³ On fait bien sûr référence ici à la conception d'A. Roger (1978).

s'avère que ces espaces sont les plus facilement accessibles pour les usagers des services environnementaux, qui peuvent les traverser comme dans le cas de services environnementaux favorisant la pratique de sports ou de loisirs de pleine nature. Ces espaces correspondent également à des « espaces ouverts », dont la qualité paysagère est souvent appréciée des usagers finaux. En revanche, en raison de leur accès plus difficile, les espaces recouverts de végétation haute constituent plus rarement des biens supports de services environnementaux.

Outre leurs attributs physiques, les biens supports sont caractérisés par diverses normes sociales qui régissent leur utilisation telles que leur régime de propriété ou la réglementation assurant parfois une protection réglementaire particulière. En Auvergne, outre la dichotomie entre propriété publique et privée, la propriété sectionnale⁴ c'est-à-dire une forme de propriété commune portant sur un bien support ancré sur le sol (four à pain, forêt, estives, etc.) constitue une forme originale d'appropriation. La propriété n'est pas attachée à des individus, mais à la personne morale que représente la communauté villageoise. Les habitants de la section ne sont que des ayants-droits.

En dehors des règles génériques d'urbanisme ou de la législation du sol et du sous-sol, les transformations qu'il est possible d'opérer sur le bien support peuvent être conditionnées par des procédures de classement de protection liées aux monuments historiques (site inscrit à l'inventaire des monuments historiques, périmètre des 500 m autour d'un monument), au paysage lui-même (monument naturel inscrit ou classé à l'inventaire) ou à la préservation de la nature (Natura 2000, ZNIEFF). Ces diverses dispositions juridiques, en sacralisant le paysage, accentuent la dichotomie entre paysages ordinaires et paysages remarquables, soulignée par Luginbühl (1989). Dans ces conditions en effet, il existe une forte probabilité pour que les services environnementaux concernent en plus grand nombre les biens supports objets de réglementation plutôt que les autres.

1.1.2. Le traitement des trois questions de recherche

L'attention portée aux dynamiques de construction des systèmes de sens et des cadres d'action, par l'analyse des représentations des acteurs et du contexte dans lequel ils se situent ainsi que de l'évolution de ces représentations et de ce contexte, se manifeste dans le traitement des trois questions auxquelles le programme entendait répondre. La prise en compte des dimensions matérielles du paysage, quant à elle, est au cœur de la troisième question (analyse des réalisations et des services environnementaux) et sert d'appui à l'analyse des représentations des acteurs dans les deux premières questions.

a) L'étude du processus de la construction de l'action paysagère

Pour étudier le processus de construction de l'action sur le paysage, il s'est agi de préciser les représentations initiales du problème posé et leur évolution dans le temps, d'identifier les canaux d'information utilisés, de relever les divergences éventuelles dans la conception des actions et leur priorité, de repérer les raisons invoquées pour définir l'action et la choisir par rapport à une autre. On s'est également attaché à comprendre en quoi les conditions de mise en œuvre concourent à faire évoluer les objectifs visés et permettent parfois d'adapter les dispositifs aux situations locales.

L'approche s'attache à la description du processus social qui accompagne la définition de l'action collective et le champ des interventions publiques. La démarche compréhensive consiste ainsi à étudier, à partir d'entretiens (cf. guide d'entretien en annexe 2), les arguments qui sont utilisés par les différents acteurs pour justifier l'action et pour qualifier les lieux et les

⁴ La section d'une commune est une entité infra-communale, principalement présente dans le Massif central.

objets de l'intervention, donc les mécanismes cognitifs qui encadrent et permettent la définition des actions. Cette approche est employée notamment dans la partie consacrée à la construction du programme d'action et à l'analyse de la politique menée.

b) L'appréciation de l'écart entre les attentes des usagers et de la population et les objectifs visés par les programmes d'action

Cette appréciation nécessite d'identifier les attentes de différentes catégories d'usagers, ce qui soulève des difficultés méthodologiques spécifiques, discutées dans la quatrième partie de ce chapitre. L'analyse des attentes des usagers a été réalisée essentiellement à partir d'entretiens avec des résidents précédés d'une enquête par questionnaire dans le pays des Feuillardiers, et d'une enquête auprès des agriculteurs en Sancy-Artense. Les entretiens menés avec les élus ont également permis de mesurer leur perception des enjeux paysagers et des attentes de leurs concitoyens à cet égard. Ce choix méthodologique, qui répondait avant tout à l'orientation générale de la recherche (autour des conditions d'élaboration d'interventions publiques locales dans le domaine du paysage) et aux possibilités matérielles de l'équipe, ne permet pas une appréhension fouillée ou exhaustive des représentations des populations concernées relatives au paysage et aux interventions paysagères. Il permet néanmoins, selon une ambition plus mesurée, de repérer les points saillants des préoccupations des résidents rencontrés, et de les comparer avec les priorités affichées par les promoteurs des actions relatives au paysage. Les objectifs visés par les programmes d'action ont été retracés par l'étude approfondie des documents de programmation et de la traduction qu'en ont fait les élus à l'occasion des entretiens. Cela a permis d'apprécier les représentations collectives de la question paysagère que postulent ou présument les responsables locaux dans leur propre dynamique de construction d'action publique. De fait, certains décalages apparaissent entre les préoccupations formulées par les interlocuteurs locaux et les programmes élaborés.

Les politiques étudiées relevaient du domaine de compétence d'institutions locales dirigées par des élus. Comme pour l'ensemble des institutions publiques, les politiques mises en œuvre sont légitimées par la référence à un intérêt général – fût-il local. Or, dans le domaine du paysage, cet intérêt général est difficile à définir et n'est certainement pas universel. Aussi, nous avons cherché à mesurer les convergences et les écarts de points de vue entre les opinions exprimées par les acteurs locaux et les attentes des habitants en nous appuyant sur les descriptions objectivées des éléments matériels du paysage, considérées comme trait d'union permettant de préciser et de localiser les deux points de vue.

c) Les effets : le rôle des politiques paysagères dans la construction des services et l'impact des réalisations

Le troisième objectif de l'étude consistait à préciser en quoi les politiques paysagères peuvent avoir un effet sur l'offre (marchande et non marchande) d'entretien de l'espace. Dans quelle mesure ces dispositifs concourent-ils à faire émerger des services environnementaux caractérisés par des normes de qualité ? Une étude systématique, étendue à dix communes a effectivement permis, à l'aide d'une grille d'analyse adéquate, de recenser les différents types de services environnementaux existants (concernés ou non par les politiques paysagères mises en place localement).

La mise en œuvre de cette démarche mobilise des sources écrites (documents de programmation, dossiers de suivi, compte-rendus de réunion), des entretiens avec la plupart des opérateurs, ainsi que des relevés de terrain à cartographier. Elle a intégré la prise en compte des discours des acteurs locaux sur ces interventions, mais s'inscrivait prioritairement dans une perspective de mesure des réalisations et d'identification des éléments matériels sur lesquels portent les interventions.

Pour cerner plus largement les effets des politiques publiques paysagères analysées, nous avons cherché à caractériser les réalisations induites, c'est-à-dire leur manifestation opérationnelle, leur concrétisation, leur traduction sur le terrain. L'analyse des réalisations demande d'inventorier les moyens humains et financiers utilisés puis, pour chaque élément de programme annoncé, de recenser les actions mises en œuvre, de les localiser et d'apprécier les effets indirects (qui peuvent être positifs ou non) susceptibles de se manifester (changements de comportements, nouvelles pratiques de travail en commun...). Si une telle analyse s'attache pour une grande part aux dimensions matérielles du paysage, les dimensions cognitives n'en sont pas absentes, notamment dans l'appréhension des référents mobilisés par les acteurs dans l'évaluation (spontanée ou formalisée) des réalisations.

Une telle analyse n'avait guère de sens pour le pays des Feuillardiers, où la démarche d'élaboration du contrat pour le paysage n'a pas abouti. Nous avons en revanche initié le recensement des réalisations sur les terrains auvergnats. De plus, en Sancy-Artense, l'analyse des réalisations a été confrontée à l'évolution des formes paysagères, étudiée par une analyse paysagère. Outre l'analyse du processus de construction des politiques paysagères locales, nous avons en effet voulu évaluer les interventions sur un terrain, l'Artense, selon de multiples angles :

- quelle était la pertinence de l'analyse initiale ayant débouché sur l'action paysagère ? Nous cherchions ce faisant à vérifier l'adéquation à la matérialité des faits décrits et des attentes invoquées par les responsables locaux ;
- quel avait été l'impact sur les objets cibles (en terme de mesure quantitative et visuelle) ?
- quels avaient été les investissements consentis ?
- quelles interactions avaient pu exister entre une politique localisée, issue de la communauté de communes, et des politiques nationales ou européennes ?

Cette dernière question concerne en particulier la PAC, réformée en 1998. Nous avons pu mesurer son impact sur une thématique largement évoquée par les élus locaux, la lutte contre la friche, et enquêter auprès des agriculteurs pour apprécier en quoi des politiques pouvaient modifier leurs pratiques de production agricole pour intégrer des problématiques paysagères.

1.2. Le statut des politiques

Portant sur des politiques paysagères locales, le projet s'inscrit dans la lignée des travaux récents relatifs à l'analyse de politique, en associant dimensions matérielles et cognitives.

1.2.1. La dimension matérielle

En première analyse, les politiques publiques se définissent par leur source institutionnelle (elles émanent d'une autorité publique) et leur traduction matérielle (elles consistent en une série d'actions, regroupées en un programme organisé et – en principe – convergent). On retrouve ici la définition canonique – mais minimale – proposée par Jean-Claude Thoénig : « Une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales » (Thoénig, 1985)⁵.

⁵ On trouvera une définition similaire dans Mény et Thoénig (1989).

De ce point de vue, notre projet de recherche s'attachait à l'analyse de programmes d'action mis en œuvre par des collectivités locales⁶ (ou plus exactement des groupements de collectivités), dans le cadre de politiques publiques définies plus largement par les niveaux supérieurs de gouvernement (État et région principalement). La dimension matérielle de ces programmes d'action repose sur un ensemble d'outils d'intervention, pour l'essentiel financiers ou réglementaires, visant à modifier les comportements des tiers (ou de l'institution elle-même) dans un sens favorable à l'état de la situation que vise la politique.

Comme on le voit, la délimitation d'une politique publique ne peut faire l'économie d'une analyse des finalités poursuivies et des logiques de justification des actions menées. C'est en effet la poursuite d'une même finalité qui relie divers dispositifs d'intervention ou diverses actions isolées et leur donne le statut de politique publique. La dimension matérielle des politiques publiques est ordonnée par le discours, qui donne sens aux interventions proposées ou mises en œuvre et définit l'étendue et les limites du champ d'intervention de la politique considérée. En définitive, l'orientation constructiviste qui sous-tend notre projet conduit à ne pas regarder les politiques publiques comme de purs dispositifs matériels d'intervention, mais également comme le fruit de processus de construction sociale, mettant notamment en œuvre des dimensions cognitives. De ce point de vue, une politique publique ne peut se comprendre – ni être délimitée ou analysée – sans prise en compte de sa genèse sociale, qui en est *de facto* une composante essentielle. Cette genèse sociale allie elle-même deux types d'éléments, intrinsèquement liés : des éléments cognitifs (représentations, référentiels...) et des acteurs (individuels ou collectifs) qui en sont les vecteurs.

1.2.2. La dimension cognitive

Les approches cognitives des politiques publiques mettent l'accent sur les matrices cognitives et normatives qui donnent sens à l'action publique et orientent les choix des acteurs. L'élaboration des politiques, quel que soit leur objet, suppose un processus cognitif composé de valeurs, de normes, de relations causales (entre l'interprétation du problème à traiter et les instruments à mettre en œuvre) et d'images. Le courant dominant de l'analyse des politiques publiques en France s'inscrit dans cette tradition cognitiviste, autour notamment de la notion de référentiel des politiques publiques (Jobert et Muller, 1987 ; Muller, 1997). Le référentiel est une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir : image de l'existant, image du probable, image du souhaitable. Toute politique publique viserait à rétablir une cohérence entre référentiels, autrement dit à intervenir sur le secteur concerné pour le rapprocher du référentiel global de la société. Il convient donc de « saisir les politiques publiques comme un processus de médiation sociale, dans la mesure où l'objet de chaque politique publique est de prendre en charge les désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et d'autres secteurs, ou encore entre un secteur et la société globale. » (Muller, 1990, p. 24).

Toute politique publique repose ainsi sur une théorie du changement social, alliant à la fois une représentation de la situation, de ses imperfections et des correctifs à y apporter, et une représentation des mécanismes d'intervention disponibles et de leurs effets attendus. Le référent cognitif de la politique peut s'exprimer de manière synthétique sous la forme d'une image, qui éclaire la finalité de l'action, la vision dans laquelle elle s'inscrit.

Au total, les approches cognitives suggèrent une hiérarchie des conceptions auxquelles se rattachent les politiques publiques : des valeurs centrales, sous la forme de visions du monde, se traduiraient en principes généraux d'action ; un deuxième cercle comprendrait des

⁶ Il s'agit bien de politiques publiques locales, en ce qu'elles sont définies par des autorités locales, qui disposent d'une réelle marge d'appréciation des enjeux et de définition des dispositifs d'intervention, même si ceux-ci sont inspirés par des politiques émanant de niveaux supérieurs de gouvernement.

principes spécifiques d'opérationnalisation de ces visions du monde, déclinées en fonction des domaines d'intervention (et par exemple des secteurs d'activité, pour les référentiels) ; enfin un troisième cercle énonce les spécifications instrumentales propres à chaque vision, traduisant les modalités de mise en œuvre des politiques. Nous avons tenté d'analyser ces différents niveaux d'expression des fondements cognitifs de la politique, notamment sous l'angle de la production de normes en matière de paysage.

1.2.3. La mise en œuvre de l'intervention

Le projet de recherche s'attache à l'analyse d'interventions publiques localisées sur le paysage. Nous pouvons définir le terme « intervention » comme une action volontaire sur un objet. En l'occurrence, cet objet peut être matériel (un mur, un bâtiment...) ou immatériel (une image, une idée, un symbole...). Ainsi, quand le parc naturel régional du Livradois-Forez finance la suppression des boisements en timbre poste, ce n'est pas tant l'élimination physique de quelques épicéas qui l'intéresse, mais l'acte symbolique de faire reculer la forêt.

La décision d'intervenir peut être vue comme la conséquence d'un raisonnement articulé en trois étapes :

- un constat de la situation, dressé par les acteurs (individus et/ou institutions) qui portent la politique, à partir de leurs propres observations et de leur vécu (l'expérience) ou des sollicitations et contributions de tiers, notamment au moyen d'études spécifiques (l'expertise) ;
- une évaluation de cette situation en terme de jugement de valeur se référant à un ensemble de normes locales – mais qui peuvent trouver leur source à d'autres niveaux institutionnels ou sociaux – ou générales, qui prennent notamment la forme d'idées préconçues, de principes généraux et d'opinions émises par l'environnement social, culturel, politique de ces acteurs ;
- une analyse fonctionnelle permettant d'attribuer des causes aux phénomènes jugés négativement et ouvrant la voie à la définition de protocoles d'intervention, en proposant des théories d'action et en identifiant des leviers d'action (présumés efficaces, c'est-à-dire produisant les effets escomptés).

Les données concernant ces trois étapes sont accessibles par enquête directe auprès des participants et par l'analyse de documents préparatoires à la mise en place des politiques étudiées. Enfin, nous nous sommes attachés à appréhender la politique publique paysagère dans ses différentes dimensions, et notamment à comparer le schéma initial d'intervention (la politique comme projet argumenté et circonstancié) et les opérations mises en œuvre (là où la politique était allée jusqu'à sa phase d'application).

1.2.4. Le rôle des acteurs dans la construction de l'action en commun

Chaque politique publique est portée par des acteurs qui partagent la vision (du monde, du secteur d'intervention, etc.) qu'elle exprime. Il y a concomitance et renforcement mutuel entre le leadership de ce groupe et l'imposition du référentiel de la politique. En effet, l'affrontement entre diverses visions du monde ou du secteur d'intervention est également un affrontement entre acteurs (ou groupes) porteurs de ces différentes visions. Les dispositifs proposés vont conforter certains acteurs en légitimant leurs préoccupations, ou les conduire à faire évoluer leur compréhension de la situation, des enjeux induits et des problèmes rencontrés (Duran, 2000). En complément, les formes de réseaux d'acteurs (offreurs de politiques publiques et prestataires de services environnementaux, en l'espèce) que Beslay et al (1998) nomment « systèmes locaux d'action publique » peuvent influencer la manière dont les différents interlocuteurs se représentent le problème posé et conçoivent leurs interventions.

Les acteurs locaux, ainsi, ne demeurent généralement pas inertes à l'égard des processus d'élaboration ou de mise en œuvre des politiques publiques. Ils peuvent contribuer à infléchir leur portée en adaptant les dispositifs proposés aux situations locales : intervenir ou non, se conformer à la lettre aux normes énoncées ou au contraire établir des règles ou négocier des conventions locales. L'interprétation de la politique au fil de sa mise en œuvre administrative (Bardach, 1971) est notamment l'occasion de redéfinitions qui ouvrent des marges de manœuvre aux acteurs locaux. En définitive, la politique publique résulte de l'engagement et de l'interaction d'une multiplicité d'acteurs, intervenant à différents niveaux, ce qui contribue à sa complexité (Papadopoulos, 1998).

Ce rôle crucial joué par les acteurs locaux peut également être délibérément recherché. La participation des acteurs sociaux semble particulièrement cruciale dans l'élaboration des politiques paysagères, non seulement pour impulser les initiatives publiques ou pour simplement favoriser l'adoption des politiques proposées et leur adaptation locale, mais encore pour clarifier les attentes. Il s'agit de rechercher un équilibre entre conservation et évolution plus ou moins brutale (Dagognet, 1989, Donadieu, 1994) et de négocier les normes définissant la qualité paysagère, d'où découleront les interventions à réaliser. Une démarche participative est adaptée à ce type de politique où la définition de la norme est largement subjective et où l'un des enjeux est d'apprécier jusqu'à quel point les acteurs sociaux sont prêts à accepter l'évolution en cours. L'accord pour mettre en œuvre une action publique paysagère dépendrait ainsi de la capacité des acteurs à élaborer des compromis en justifiant leur action selon des registres variés (Thévenot, 1996).

1.2.5. Le caractère moteur de l'offre de politique

Une autre lecture de la compétition autour de l'élaboration et de la définition des politiques publiques peut s'appuyer sur une analyse en termes d'offre et de demande de politique. D'un côté, des acteurs (notamment des acteurs spécialisés, experts, hauts fonctionnaires, etc.) vont proposer des dispositifs d'intervention, déclinés du cadre conceptuel général et de la définition du problème jusqu'au détail des outils disponibles et de l'organisation opérationnelle recommandée.

De l'autre côté, les populations concernées partagent certaines visions de leur situation, ou s'approprient certaines définitions des enjeux et des problèmes rencontrés. L'analyse des représentations sociales du paysage permet de discerner divers types (voire stéréotypes) de paysages perçus et de mesurer leur appréciation respective par différents groupes sociaux, d'où l'on peut déduire des rapports différenciés à la notion de paysage (Luginbühl 2001). Plutôt que d'une véritable demande (Beuret, 1997), le paysage fait l'objet d'une attente générale de la population, d'un "concernement" (Facchini, 1993) dans la mesure où les agents économiques individuels n'expriment pas une demande solvable mais demeurent "concernés" par l'évolution du paysage. Pour l'instant, ce sont essentiellement les institutions (associations, groupements professionnels, administrations, instituts de recherche) qui s'érigent en traducteurs de cette demande encore en voie d'émergence. De la rencontre de l'offre de politiques et de ces attentes vis-à-vis du paysage dépendrait la mise en œuvre effective de politiques paysagères.

Notre compréhension du champ des politiques paysagères est que la cristallisation d'une demande de paysage conditionne leur mise en œuvre effective, mais que l'offre de politique paysagère joue *in fine* un rôle moteur dans cette dynamique, en cadrant les définitions des problèmes et des dispositifs d'intervention (notamment par l'énonciation des champs et des formes légitimes d'intervention) et en orientant les choix opérationnels finalement effectués. Ainsi, la formulation d'une offre de politiques publiques induit la création de normes d'intervention sur le paysage, en fonction desquelles les acteurs locaux vont déterminer leur

comportement. Selon un processus relativement classique dans des champs peu structurés, l'offre de politiques publiques influence fortement la demande comme les formes de mobilisation des acteurs sociaux et concourt, par les normes émises et les canaux empruntés pour sa diffusion, à modeler l'organisation des acteurs (Callon, 1986).

Ce rapport entre offre et demande peut pour partie recouvrir une interaction entre niveaux géographiques et institutionnels d'intervention : l'offre de politiques vient le plus souvent des niveaux supérieurs de gouvernement, ou encore émane d'un champ d'expertise délocalisé, tandis que la demande de politiques est référée à une situation locale bien identifiée et en principe exprimée par certains groupes au sein de la population locale⁷ (quand bien même elle est formulée ou cadrée pour une part par les mêmes experts nationaux ou internationaux qui élaborent les dispositifs et donc pilotent l'offre de politique).

1.3. Le statut accordé au territoire

Centrée sur l'action publique « paysagère », l'observation menée a trait au processus de définition du projet d'intervention, mais aussi à sa phase de réalisation. Conformément à ce choix, le terrain d'étude devait être le théâtre d'une initiative publique volontaire affichant explicitement des objectifs paysagers. Il nous a conduit en Sancy-Artense, Communauté de communes du Puy-de-Dôme qui a lancé une Charte paysagère, et sur le Terroir des Feuillardiers au sud de la Haute-Vienne où le nouveau PNR Périgord-Limousin tente d'impulser un Contrat pour le Paysage.

Même si les instruments d'intervention mobilisés ont été conçus ailleurs, l'échelle locale a été privilégiée afin de saisir les conséquences de l'action publique à ce niveau et les modalités d'appropriation et de redéfinition de l'action qui peuvent s'y manifester. Il s'agit de partir d'une analyse locale, circonstanciée, pour rendre compte au plus près des logiques d'action des protagonistes des interventions paysagères, et du cadre d'action au sein duquel ils se situent.

Cela revient à poser le niveau local comme espace porteur de dynamiques propres et de fonctionnements spécifiques (Hervieu, 1993 ; Gaudin, 1986), qui ne se résument pas à la relation entre un centre et une périphérie. Reconnaître la dynamique propre du niveau local n'implique pas d'ailleurs de dénier au centre toute initiative, force ou efficacité. Les processus d'origine locale et centrale entrent en interaction et se combinent, selon des modalités qu'il s'agit d'éclaircir. Le niveau local est un lieu (parmi d'autres) de saisie de phénomènes sociaux plus larges ou plus généraux. Mais, à l'inverse, traiter de ces phénomènes en faisant l'impasse sur le niveau local d'articulation et d'interprétation reviendrait à négliger tout un ordre de détermination et de compréhension (Mabileau, 1993). Et ce, d'autant plus que les politiques nationales elles-mêmes tendent à se territorialiser, donc à être déclinées et adaptées en fonction des configurations territoriales spécifiques auxquelles elles s'appliquent (Duran, Thoenig, 1996).

Nous avons privilégié l'échelle intercommunale d'observation des initiatives paysagères locales. D'une part, les questions paysagères demandent à être approchées à une échelle suffisamment intégrée, qui puisse laisser appréhender les unités paysagères – ce qui laisse encore bien des possibilités de délimitation des périmètres d'analyse. D'autre part, les institutions intercommunales, institutions récentes, se prêtent à l'innovation : pour conforter leur place au sein du système administratif local, elles cherchent à s'identifier à quelques domaines d'intervention exemplaires, originaux ou visibles ; elles peuvent pour cela se saisir de compétences novatrices ou de démarches encore peu stabilisées, comme c'est le cas pour

⁷ Selon Donadieu (1994), l'attente des individus qui portent un regard extérieur sur le paysage diffère notablement de celle des groupes sociaux habitant le lieu et participant directement à la production du paysage.

les interventions paysagères (Gorgeu et al., 1995). Nombre d'expérimentations d'interventions paysagères prennent place au niveau intercommunal, qui paraissait dès lors pertinent pour l'analyse.

Dans le projet initial, le choix de deux territoires d'étude avait pour principale fonction de permettre d'observer deux projets à des stades d'élaboration différents. Beaucoup plus que les caractéristiques matérielles et morphologiques, c'est donc le souci d'étudier deux processus sociaux comparables, mais pris à des périodes différentes de maturation, qui a justifié la sélection de deux terrains distincts. Cette distinction spatiale visait ainsi à assurer un décalage temporel dans l'observation de l'organisation sociale et des représentations.

Ces deux terrains comportent certains points communs, principalement l'existence d'un dispositif public en faveur du paysage et leur localisation assez éloignée de l'attraction urbaine, dans un parc naturel régional (Volcans d'Auvergne pour l'un et Périgord-Limousin pour l'autre) qui prend une part active dans l'initiation et l'animation du projet relatif au paysage.

Il a été décidé en cours d'exécution du projet d'étendre nos recherches, sur certains aspects, à un troisième terrain situé en Auvergne comme celui de Sancy-Artense, mais localisé pour partie en dehors du PNR et près de l'agglomération clermontoise. Dans ce cas c'est la variabilité par rapport aux relations avec l'espace urbain qui a été recherchée.

L'espace de Sancy-Artense qui appartient, selon la nomenclature de l'INSEE, à l'espace rural isolé est fortement marqué par endroit par la déprise agricole. En contre point, le périmètre de la communauté des communes des Cheires, objet de l'application d'une procédure identique (charte paysagère) est considéré comme une zone périurbaine. Dans cette zone, les enjeux concernant le paysage portent moins sur le développement de l'attractivité résidentielle et la revitalisation de l'agriculture que sur la canalisation de l'étalement urbain et la gestion de son impact sur le paysage. Ces deux terrains d'études sont au même stade de réalisation, mais la différence essentielle qui est recherchée en les identifiant tient à leur divergence d'évolution démographique. On suppose par hypothèse que cet état de fait peut engendrer des différences dans la poursuite du programme.

Tableau n° 1 - caractéristiques des deux terrains étudiés en Auvergne dans une logique de comparaison des effets

Zone	Nom des communes	Nombre d'habitants (1999)	Superficie (en ha)	Densité
Zone rurale agricole (6 communes)	Avèze	236	2 207	11
	Bagnols	532	4 246	13
	La Tour d'Auvergne	719	4 829	15
	Saint-Donat	287	3 327	9
	Saint-Sauves-d'Auvergne	1052	4 986	21
	Tauves	863	3 400	25
Zone rurale périurbaine (4 communes)	Aydat	1647	5 022	33
	Olloix	227	1 192	19
	Saint-Amand-Tallende	1729	497	348
	Saint-Sandoux	615	984	63
Moyenne par commune		791	3069	26
Total		7907	30 690	-

Source : Recensement général de la population 1999

Au total, le principe d'une analyse locale a aussi orienté la conception que nous avons retenue pour le « paysage », afin que nous puissions établir un lien entre le territoire où la politique est pensée et mise en œuvre et celui où le phénomène est perçu et où les effets de cette politique sont évalués. Enfin, nous nous sommes autorisés à franchir les limites administratives, lorsque cela paraissait pertinent. En Artense, par exemple, nous avons été amenés à élargir l'évaluation de l'impact de la politique paysagère aux espaces limitrophes de la communauté de communes, espaces dont les caractéristiques paysagères étaient proches.

1.4. L'articulation des approches disciplinaires

Le traitement des questions de recherche a reposé sur le croisement et l'articulation des approches disciplinaires portées par les membres de l'équipe. Les conditions de mise en œuvre de ce travail interdisciplinaire méritent d'être explicitées. En conclusion de ce chapitre méthodologique, nous reviendrons enfin sur le cadre théorique constructiviste qui forme l'arrière-plan de notre démarche, dans une perspective d'intégration des éléments matériels et subjectifs structurant les situations d'action.

1.4.1. La construction de l'interdisciplinarité dans le déroulement de la recherche

Notre programme de recherche mobilise quatre disciplines différentes : l'économie, les sciences politiques, la géographie et la sociologie. Il ne privilégie pourtant pas une entrée disciplinaire dans les questions traitées qui, par voie de conséquence mettraient l'accent soit sur l'espace et ses attributs, soit sur les acteurs, soit sur les transactions ou les biens. Au contraire, nous avons essayé de combiner les regards disciplinaires pour élargir et améliorer la compréhension des dynamiques à l'œuvre dans l'élaboration et la mise en place de politiques paysagères locales.

La construction d'un objet de recherche commun a exigé un travail progressif et relativement long d'échange et de rapprochement entre disciplines. Le démarrage du travail s'est traduit dans un premier temps par la conduite en parallèle de travaux disciplinaires. Cette première étape a vu chaque discipline exprimer ses préoccupations propres et les référents théoriques liés, puis mettre en œuvre les démarches d'enquête qui en découlaient. Cependant, une première confrontation de nos résultats a révélé deux problèmes majeurs :

- les différentes catégories sociales enquêtées utilisaient les mêmes mots pour qualifier des objets ou des lieux différents. S'il s'agissait de comprendre comment ils construisaient leur notion du paysage, cela n'était pas a priori problématique ; en revanche, pour croiser les différents regards de chercheurs et d'acteurs locaux, afin d'apprécier les convergences et les écarts de points de vue en un lieu donné, ce flou devenait problématique.
- les modèles théoriques respectifs de nos différents champs disciplinaires n'étaient pas suffisants pour répondre à l'ensemble de la question posée et en outre, dans certains cas, contribuaient à bloquer la discussion entre chercheurs par leur caractère réducteur – tendant à ramener les terrains que nous étudions à quelques dimensions simples.⁸

Cet « obstacle épistémologique » nous a contraint à approfondir le travail en commun, pour revenir collectivement sur les fondements de notre question de recherche. L'équipe a dès lors cherché à renforcer les échanges et les constructions communes, soit dans l'élaboration des grilles d'analyse – lorsque des grilles communes paraissaient nécessaires à la compréhension

⁸ Un bon exemple peut être donné par la difficulté qu'a eu l'économie des services à prendre en compte le paysage à cette échelle locale.

entre discipline et à la compatibilité des résultats⁹ –, soit dans l'analyse ultérieure des matériaux amassés au cours des enquêtes. Ce travail d'échange interdisciplinaire a été effectué tantôt par l'ensemble de l'équipe, à l'occasion notamment des réunions de coordination, tantôt en binôme, autour d'objets communs se prêtant à des regards complémentaires.

L'apport respectif des disciplines varie selon les questions abordées, chacune étant cependant invitée à traiter les trois étapes cruciales de la définition d'une action publique paysagère que recouvrent les questions de recherche posées :

- l'appropriation de la notion d'action publique paysagère par les acteurs institutionnels ;
- les écarts entre les attentes des habitants et les objectifs assignés aux politiques paysagères locales ;
- les effets, en matière de « services environnementaux » ainsi que d'impact sur les éléments matériels de l'espace, engendrés par les actions publiques.

Au final, aucune de ces trois questions ne renvoie à une discipline de manière exclusive, mais chacun de ces points peut bénéficier d'éclaircissements grâce aux disciplines mobilisées et à leur confrontation. La figure 3 (cf. annexe 4) présente sous une forme imagée notre compréhension globale du système d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques paysagères, compréhension qui a fondé, permis et ordonné notre travail interdisciplinaire. La figure 4 (cf. annexe 4) présente, à partir des éléments du schéma précédent, le positionnement (et le recouvrement) des disciplines et les objets qu'elles prennent respectivement en charge. Cet apport disciplinaire peut être précisé pour chacune des questions de recherche.

a) Comment les acteurs locaux impliqués dans la définition de l'action publique paysagère s'approprient-ils le paysage comme objet d'intervention ?

Les économistes identifient les différents instruments d'intervention utilisés par les acteurs locaux pour intervenir au nom du paysage. Les politologues pour leur part s'attachent à décrire les relations de collaboration et d'influence qui s'engagent, se renforcent ou a contrario périlicent durant la définition et la mise en œuvre d'une action paysagère. Quant aux sociologues, ils étudient comment évoluent les sujets de discussion durant la phase de préparation de l'action. Instruments mobilisés, réseaux sociaux investis, formulation des problèmes à résoudre, ces trois objets d'étude permettent de croiser trois entrées disciplinaires qui se révèlent complémentaires dans l'analyse, afin de comprendre la façon dont des acteurs locaux s'approprient la notion de paysage pour en faire un objet d'intervention publique.

b) Quel écart existe-t-il entre les objectifs visés et les attentes des habitants ?

Dans ce domaine, les sociologues cherchent à mettre en évidence les attentes des habitants à travers la collecte et l'étude des témoignages de différentes catégories d'usagers, ces témoignages étant recueillis par entretiens peu directifs.

Il était prévu, dans le projet initial, d'évaluer les écarts éventuels entre ces attentes et les problèmes réellement traités par les interventions paysagères, étant entendu que les problèmes traités seraient identifiés par les géographes en termes d'impacts visibles sur les éléments matériels de l'espace. Or le Contrat pour le Paysage du pays des Feuillardiers n'est pas entré en phase opérationnelle, aucune réalisation n'ayant été menée à ce jour.

⁹ Certaines grilles d'analyse avaient été élaborées collectivement dès le démarrage du projet, mais ce travail a été prolongé et étendu au fil des enquêtes.

Nous avons donc dû réajuster notre question en conséquence, et les attentes des habitants ont finalement été comparées aux objectifs assignés au projet d'intervention. Une comparaison a été menée entre les deux terrains, Sancy-Artense et les Feuillardiers, sachant que l'identification des attentes n'a pas été menée avec une démarche tout à fait identique dans les deux cas.

c) Quels effets en matière de « services environnementaux » et d'impact sur les éléments matériels de l'espace les actions publiques engendrent-elles ?

L'étude a bénéficié des apports théoriques sur la notion de service environnemental (paysager) liés à la dynamique de recherche organisée autour de la thèse d'économie d'Olivier Aznar. Un inventaire systématique des types de services a été entrepris dans les communes de la zone de Sancy-Artense et de la communauté de communes des Cheires.

Ces travaux décrits avec plus de précision dans la suite du rapport ont utilisé une grille de lecture préétablie de chacun des principaux types de services observés. Ceux-ci sont liés à l'intervention publique sous forme de dispositif ou de programme ou financés directement par le budget communal ou encore objets d'échanges marchands ou non marchands entre tiers. Parallèlement le mode de financement de chacun de ces services a été étudié en se référant à des témoignages, à l'examen de la comptabilité communale et des dossiers de subvention correspondant à des aides spécifiques.

Simultanément pour Sancy-Artense, les économistes identifient les écarts qui peuvent exister entre les objectifs assignés à l'action et les interventions réellement mises en œuvre. Les géographes viennent enrichir la réflexion en repérant les éléments matériels de l'espace qui ont été modifiés (indicateur d'impact) et en les replaçant dans la logique des usages productifs de l'espace rural. C'est à ce niveau que le rapprochement entre économistes et géographes s'est fait autour de la notion de bien support.

Pour désigner de la même façon, quelle que soit la discipline de référence, deux éléments examinés conjointement par les différents membres de l'équipe de recherche, les politiques publiques et les biens supports, deux grilles de classement ont été établies, l'une pour caractériser les biens supports, l'autre pour classer les politiques. Cette dernière distingue les politiques selon le type d'externalité qu'elles concourent à gérer. Chacune de ces deux grilles est présentée dans la suite du rapport.

1.4.2. Une approche constructiviste permettant d'intégrer les dimensions matérielles et cognitives de l'action publique paysagère

Nous nous sommes référés en premier lieu à un parti pris constructiviste pour analyser les conditions d'élaboration et de mise en œuvre de politiques paysagères locales. Ce parti pris se caractérise par l'importance accordée aux représentations élaborées et partagées par les acteurs (dimension cognitive redevable d'une approche compréhensive) et l'attention portée à la dynamique de construction sociale des situations (Berger et Luckmann, 1986).

L'approche compréhensive s'attache à la signification subjective de l'action pour les individus impliqués. Cette vision compréhensive permet d'éclairer la recherche des logiques d'action, c'est-à-dire des motivations et des justifications que se donnent les acteurs, des enchaînements logiques qu'ils opèrent entre la situation – telle qu'ils la perçoivent – et leurs choix, entre leurs diverses représentations et leurs conduites. L'approche compréhensive en science sociale se différencie en cela de l'approche positiviste, qui cherche à établir les faits sociaux et à les expliquer indépendamment des représentations des acteurs et des dynamiques

propres qui peuvent en résulter¹⁰. Le parti pris constructiviste revient également à prendre au sérieux les discours des acteurs, comme témoignant des constructions par lesquelles ils donnent sens à leur action, ceci relevant en propre, selon Schutz (1994 : 42), du domaine des sciences sociales :

Les sciences sociales doivent traiter de la conduite humaine et de son interprétation par le sens commun dans la réalité sociale. Cette interprétation implique l'analyse de tout le système des projets et des motifs, des pertinences et des constructions (...). Une telle analyse renvoie nécessairement au point de vue subjectif, à savoir l'interprétation de l'action et de ses contextes du point de vue de l'acteur. (...)

Bien compris, le postulat d'interprétation subjective (...) ne signifie rien d'autre que dans tous les cas, nous *pouvons* – et dans certains cas nous *devons* – nous référer aux activités des sujets à l'intérieur du monde social et à leur interprétation par les acteurs en termes de systèmes de projets, de moyens à disposition, de motifs, de pertinences, et ainsi de suite.

L'activité sociale se manifeste à la fois par des interventions matérielles et par la construction (et reconstruction permanente) de cadres cognitifs d'interprétation. Ces cadres cognitifs permettent aux acteurs de se représenter leur environnement et de s'y situer, et vont de ce fait servir de référent aux actes posés. Ce que nous visons, c'est une compréhension de ces actes, par l'appréhension des représentations portées par les acteurs, auxquelles nous accordons une place centrale dans le système de détermination des choix. Il s'agit de repérer comment ces représentations contribuent à l'édification des cadres d'action, sous la forme de schèmes d'interprétation inspirant ou motivant les comportements des acteurs. Nous nous efforçons donc de concilier approches positivistes et approches constructivistes, les éléments objectifs et les points de vue subjectifs concourant ensemble à structurer les situations d'action. Berger et Luckmann (1986) soulignent ce double caractère des construits sociaux, comme en témoignent les titres des chapitres 2 et 3 de leur ouvrage : « la société comme réalité objective », « la société en tant que réalité subjective ».

Du « moment objectiviste », nous gardons le souci de saisir le caractère contraignant ou déterminant des construits sociaux préexistants (relations, institutions, etc.) et plus largement des contextes d'action, dont de nombreux éléments échappent au pouvoir des acteurs analysés. Dans le « moment subjectiviste », nous cherchons à caractériser les représentations partagées ou avancées par les acteurs, et leurs évolutions, ainsi que la manière dont les actes posés par les acteurs modifient eux-mêmes le cadre d'action en instaurant un nouveau contexte et de nouveaux référents ou ressources pour l'action à venir. Cette tentative d'intégration des approches est également congruente à la théorie de la structuration que propose Giddens (1987) pour rendre compte du caractère réflexif de l'action sociale, les représentations construites de la situation d'action devenant elles-mêmes éléments du

¹⁰ Parmi les clivages théoriques, épistémologiques et méthodologiques qui traversent les sciences sociales, Maffesoli (1985 : 18) souligne ainsi la « césure entre une *sociologie positiviste*, pour qui chaque chose n'est qu'un symptôme d'autre chose, et une *sociologie compréhensive* qui décrit le vécu pour ce qu'il est, se contentant de discerner ainsi les visées des différents acteurs concernés. »

contexte de détermination de l'action. L'ensemble doit nous permettre d'établir la dynamique propre des situations observées.¹¹

¹¹ Celles-ci devant être conçues comme intrinsèquement dynamiques – et non comme des situations figées qu'altèreraient des facteurs d'évolution extrinsèques, ni même comme des états stables successifs que reliaient des périodes de changement (Elias, 1991).

**2. L'appropriation du paysage comme objet
d'intervention par les acteurs
institutionnels : la construction de l'action
publique « paysagère »**

2. L'appropriation du paysage comme objet d'intervention par les acteurs institutionnels : la construction de l'action publique « paysagère »

Le processus de construction de l'action publique à l'échelle locale est abordé en analysant le rôle des instruments d'intervention utilisés et les réseaux institutionnels mobilisés. La dynamique des échanges ayant présidé à l'élaboration du contenu des programmes d'action est ensuite étudiée en identifiant l'évolution des objets de discussion qui a eu cours. Enfin, nous repèrerons les théories d'action sur lesquelles s'appuient ces interventions publiques dans le domaine du paysage.

2.1. Une grande diversité d'instruments mobilisés, souvent peu spécifiques au « paysage »

Les politiques paysagères sont concernées par une multiplicité de fonds et de logiques d'action émanant de nombreux réseaux institutionnels qui interviennent. Même en limitant la définition des politiques paysagères aux seuls dispositifs incitatifs volontaristes, la gamme des politiques retenues demeure très vaste. Elle englobe les incitations désormais traditionnelles allouées pour l'entretien et la restauration du patrimoine bâti ainsi que des politiques de réserves naturelles quand les préoccupations liées à la conservation du biotope associent des objectifs esthétiques impliquant des actions délibérées d'aménagement de l'espace. Par ailleurs, les politiques de l'emploi centrées sur l'insertion de personnes en difficulté favorisent le développement d'équipes d'entretien de l'espace souvent gérées dans un cadre intercommunal. De plus, sont incluses dans les politiques paysagères les mesures sectorielles visant conjointement d'autres objectifs que ceux strictement voués au paysage. L'orientation des politiques paysagères vers des actions concernant les secteurs d'activité économique (quelques fois l'industrie et la sylviculture mais surtout l'agriculture) tient à l'une des caractéristiques économiques du paysage rural : le fait qu'il résulte essentiellement d'externalités de production, agricoles pour une bonne part. Dans ces conditions, nombre de mesures concernant le paysage s'attachent à agir sur l'agent économique émetteur d'effet externe. Il s'agit de limiter les effets négatifs et de susciter le maintien voire le développement des effets positifs. Les dispositifs retenus peuvent viser à réduire les effets jugés négatifs de constructions inappropriées ou estimées trop visibles comme dans le cas de l'intégration des bâtiments et de l'aménagement des abords de ferme. D'autres incitations tendent à maintenir ou à infléchir des techniques de production dans un sens jugé favorable au paysage ou encore à faciliter des prestations de services distinctes de l'acte de production agricole car elles intègrent aussi des préoccupations de maintien du revenu des exploitants. De même les politiques d'intégration paysagère des bâtiments d'élevage accompagnent et justifient des investissements d'amélioration de la productivité et des conditions de travail.

Dans la zone de Sancy-Artense, (Puy-de-Dôme), la Charte paysagère et Architecturale a été utilisée pour définir de façon indicative un programme d'action, de nombreuses mesures élémentaires se rattachant à différentes logiques institutionnelles ont été utilisées. Les plans de développement durable, l'OGAF environnement, le Fonds de Gestion de l'Espace Rural (FGER) constituent les principaux dispositifs agricoles de l'Etat qui ont été employés à des fins paysagères dans cette zone où un projet collectif de CTE a plus récemment été élaboré. Le secteur agricole a bénéficié en outre de l'aide en faveur de l'intégration des bâtiments d'élevage allouée par le Conseil Régional dans le cadre des contrats de pays. Des opérations comme l'aide au conseil architectural, la sensibilisation scolaire sont financées dans le cadre de l'opération LEADER II, du contrat de pays et d'une convention avec le Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne. Le Conseil Général encourage par ailleurs l'enlèvement

des carcasses de voiture. Le syndicat d'électrification procède à l'enfouissement de certaines lignes. Des opérations de restauration du patrimoine sont financées à la fois dans le cadre d'opérations de développement local global comme les contrats de pays soutenus par le Conseil Régional (et les contrats de terroir qui leur ont succédé.) et d'une procédure de développement touristique

La zone périurbaine étudiée en contrepoint est l'objet d'aides pratiquement identiques à l'exception des opérations scolaires qui ne sont pas en vigueur dans cette zone. A contrario de Sancy-Artense, cette zone concernée par le tracé de l'A 75 Paris-Montpellier reçoit des aides dans le cadre du 1 % paysage.

2.2. La prégnance des réseaux d'acteurs institutionnels

2.2.1. Le rôle potentiel des réseaux d'acteurs

Dans le domaine du paysage comme pour d'autres objets, des logiques institutionnelles expliquent que l'offre précède et anticipe parfois la demande concourant, par les normes émises et les canaux empruntés pour sa diffusion, à modeler l'organisation des acteurs (Callon, 1986). Telle est notre hypothèse de départ. Ainsi, l'offre publique provoque la création de règles d'intervention sur le paysage, en fonction desquelles les acteurs locaux vont situer leur comportement. Réciproquement, les formes de réseaux d'acteurs (offreurs de politiques publiques et prestataires de services environnementaux) peuvent influencer la manière dont les différents interlocuteurs se représentent le problème posé et conçoivent leurs interventions. Ces acteurs locaux, cependant, ne demeurent généralement pas inertes à l'égard de ces politiques et peuvent contribuer à infléchir leur portée en les adaptant aux situations locales : intervenir ou non, se conformer à la lettre aux normes proposées ou au contraire établir des règles ou négocier des conventions locales. De plus, les politiques sont porteuses d'une représentation du problème à résoudre (Jobert et Muller, 1987) qui peut être réinterprétée aux différents échelons de la mise en œuvre administrative.

Ainsi, les dispositifs publics qu'il s'agisse de mesures incitatives ou de programmes ne jouent pas seulement sur le financement des interventions. Selon leur réseau institutionnel de référence, ils contribuent à sélectionner des types d'interlocuteurs, d'objets matériels, de transformation techniques ainsi que certains modes de gestion de l'incertitude sur le coût ou la qualité du service environnemental. Le réseau institutionnel peut être défini comme le rassemblement d'un groupe d'acteurs répondant à une même logique de nature économique, politique ou sociale, avec les institutions en charge de la régulation des échanges au sein de ce groupe, ainsi qu'entre ce groupe et le reste de la société (Jobert et Muller, 1987). Plusieurs réseaux institutionnels interviennent en matière de paysage.

Le *réseau institutionnel de l'environnement* a affirmé sa volonté de prise en compte de la dimension économique et sociale de l'ensemble des paysages, ruraux notamment, à partir de la Loi paysage 1993, selon des objectifs que la loi montagne de 1985 avait commencé à intégrer. La création des labels « paysages de reconquête » en 1992, rebaptisés « paysage de terroir » en 1995 qui peut faciliter l'association entre originalité des paysages et qualité des produits tant agro-alimentaires qu'artisanaux concrétise cette inflexion vers le développement local. Parallèlement sont expérimentés en liaison avec le ministère de l'agriculture les plans de développement durable dans lesquels le paysage est considéré comme l'un des critères de « durabilité ».

Le *réseau institutionnel de l'agriculture* intègre progressivement la question du paysage. La définition du volet agri-environnemental de la réforme de la Politique Agricole Commune de

1992 associe à des objectifs de compétitivité et d'équilibre des marchés l'exigence de l'intégration de fonctions environnementales et territoriales. L'instauration de 1993 à 1999 du Fonds de Gestion de l'Espace Rural a pour but d'inciter financièrement les agriculteurs à assumer une fonction d'entretien de l'espace dont les incidences paysagères peuvent être importantes. Créés par la Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) tendent à instaurer une rupture avec le référentiel de la régulation de ce secteur fondé sur la production de masse. Les CTE instituent des relations contractuelles avec les agriculteurs dont certains engagements concourent d'une part à la production de paysage : entretien d'éléments linéaires (haies, murets, cours d'eau, petit patrimoine non protégé,...), aménagement des abords de ferme, regroupement parcellaire, lutte contre la friche et, d'autre part, à sa valorisation (par l'agritourisme, notamment).

Le *réseau institutionnel de l'emploi*, de l'insertion professionnelle et sociale est porteur d'une autre conception de l'intervention sur le paysage. Le paysage est conçu comme l'un des objets d'intervention des entreprises d'insertion. Ces travaux de pleine nature sont parfois d'ailleurs réservés aux personnes les plus éloignées des normes actuelles en cours sur le marché de l'emploi. Les interventions qui concernent généralement l'espace public ou les chantiers de rivière sont financés localement grâce au plan départemental d'insertion. La procédure des emplois verts financées par le Ministère de l'Environnement de 1994 à 1996 a également servi à financer ces formes d'entretien du paysage.

Le *réseau du Ministère de l'équipement* est porteur d'une conception du paysage souvent tournée vers la préoccupation d'intégration des infrastructures, pratique souvent critiquée. Son administration gère le fonds du 1 % paysage lié à la construction d'autoroutes et réalise ses propres études paysagères.

Les collectivités territoriales s'attachent à soutenir des programmes globaux de développement local aux objectifs transversaux, même si elles obéissent fréquemment à des logiques de fonctionnement sectoriel. C'est pourquoi nous pouvons parler d'un *réseau institutionnel des collectivités territoriales*. Les références des actions des collectivités territoriales sont relativement diversifiées. De même que les PNR peuvent être porteurs d'une logique dominante de conservation du paysage ou au contraire, conformément à leurs missions, plus orientés vers la recherche d'une conciliation entre qualité paysagère et valorisation économique, les orientations des politiques paysagères des collectivités territoriales peuvent obéir à des logiques biocentrées, conservatoires ou plus évolutives accompagnant des transformations en cours. Les modes d'action des régions concernent souvent des relations contractuelles, que ce soit avec des agents économiques individuels, ou bien d'autres collectivités territoriales, en particulier les communes ou structures intercommunales. Ces contractualisations se font alors, soit dans le cadre d'un programme paysager spécifique, soit dans une démarche de projet de développement durable dans lequel le paysage représente un volet. Le département joue lui aussi un rôle dans la gestion du paysage en instaurant ses propres politiques. Elles concernent notamment la mise en place de structures de coordination, telles que des conventions (pour l'enfouissement des lignes aériennes, pour le Plan Départemental d'Itinéraire de Promenade et Randonnée (PDIPR) par exemple). Des modes de contractualisation avec les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont également institués afin de financer certaines actions dans un objectif d'incitation économique.

Tableau n° 2 - Les différents réseaux institutionnels

<i>Réseau institutionnel</i>	<i>Objectif commun général</i>	<i>Agents et institutions</i>	<i>dispositifs publics</i>	<i>finalité de la politique paysagère</i>	<i>Usagers principaux</i>	<i>Normes, règles et mode de gestion de la qualité</i>
Agriculture et forêt	Production agricole et forestière	Agriculteurs et forestiers, ministère de l'Agriculture, organisations corporatistes	Politiques agricoles et forestières	Reconnaître et rémunérer la multifonctionnalité de l'agriculture et de la forêt	Usagers locaux ou extérieurs	Normes administratives et technico-économiques
Équipement	Mise à disposition d'un réseau (énergie, information, circulation)	Grands opérateurs en réseau, ministère de l'Équipement	Politiques d'équipement et d'aménagement publics	Acceptabilité sociale des équipements	Usagers locaux ou extérieurs	Normes très techniques, codification précise de la qualité
Emploi	Insertion sociale et lutte contre l'exclusion	Personnes en difficulté, ministère de l'Emploi, association d'insertion	Politique d'emplois	trouver un travail approprié à des personnes en difficulté	usagers locaux	Faible codification du travail (visibilité, faisabilité par des personnes en insertion)
Environnement	gestion des ressources naturelles et de la biodiversité	Écologistes, ministère de l'Ecologie, associations écologiques	Politique de protection de la nature, agendas 21	Conservation de la biodiversité, préservation des ressources naturelles, prévention des risques naturels	Génération présentes et futures	Normes scientifiquement objectivées (expertise scientifique)
Collectivités territoriales	Production de biens publics locaux	collectivités locales, entreprises locales	Politiques de développement local	Amélioration du cadre de vie des populations locales	Usagers locaux	Normes domestiques (mise en avant du local) et civiques (production de bien public)

Les cinq réseaux institutionnels évoqués ne sont pas tous situés au même niveau de structuration. Celui de l'agriculture et de la forêt ainsi que celui de l'équipement sont fortement structurés. D'autres réseaux institutionnels pourraient émerger ou certains de ceux que nous avons mis en évidence pourraient disparaître. Notamment, nous n'avons pas évoqué la présence d'un éventuel réseau institutionnel de la culture parce que son intervention dans les politiques paysagères conduites en milieu rural demeure marginale.

2.2.2. L'action des réseaux d'acteurs dans les zones étudiées

a) Dans la zone de Sancy-Artense une large mobilisation des élus et des multiples réseaux institutionnels

La prise de conscience des élus précède l'élaboration de la charte paysagère. L'idée d'une action concertée concernant le paysage est née à l'issue de la formation organisée en 1991, par le Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne, à l'intention des élus du Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de Sancy Artense. Des sessions de formation relativement complètes ont permis d'aborder différents thèmes. En réponse à l'intérêt témoigné sur la thématique de l'architecture et de l'urbanisme, les intervenants du Conseil en Architecture Urbanisme et Environnement (CAUE et du PNR organisent une exposition et proposent la mise en place d'une Charte Paysagère et Architecturale pour préserver le patrimoine bâti. Parallèlement des études réalisées dans la zone à propos de la déprise et du plan de développement durable font prendre conscience de l'impact des activités agricoles sur

le paysage et de l'importance de la fermeture des paysages par boisement volontaire ou par enfrichement qui engendrent une crainte de l'abandon fortement ressenti localement. Les élus se sont mobilisés pour mettre en place un dispositif de préservation de leur richesse paysagère dans une logique d'affirmation du sentiment d'appartenance locale, de lutte contre la déprise et de valorisation touristique.

En raison du caractère pionnier de la démarche, la réflexion autour de la charte paysagère dont l'élaboration dure près de 4 ans (1992-1996) suscite une forte mobilisation des réseaux institutionnels. Cette zone très étudiée provoque un vif intérêt de la part des représentants des différents acteurs institutionnels spécialistes du paysage, qui proposent d'expérimenter plusieurs procédures récentes relevant de leurs domaines respectifs. Il n'est peut être pas exagéré de dire que le paysage de Sancy-Artense devient une sorte d'enjeu institutionnel, que les élus entretiennent par leur recherche d'appuis extérieurs.

Le Ministère en charge de l'Environnement, contacté directement, a soutenu la démarche, relayé par la Direction régionale de l'Environnement qui a impulsé un projet de charte d'environnement. Le PNR s'est impliqué dans l'élaboration du document d'étude de la charte par le biais de son chargé de mission spécialisé sur la question des paysages, auquel a contribué également le conservatoire des paysages et habitats d'Auvergne. De son côté, la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme du Ministère de la Culture s'est montrée intéressée par la possibilité de réaliser sur une échelle intercommunale une Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP), proposée par le CAUE et les chargés d'étude comme moyen d'application réglementaire de la charte. Elle a financé une étude ethnographique préalable, et facilité la réalisation d'un inventaire du patrimoine réalisé par la Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC). L'administration de l'équipement s'est impliquée également dans la charte, à travers la participation du chargé de mission paysage. Le secteur agricole s'est aussi intéressé à cette démarche par l'intermédiaire des agriculteurs conseillers municipaux, de l'Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (ADASEA), de la Chambre d'Agriculture et par le biais d'autres organisations professionnelles.

La Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), le Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF), l'Office National des Forêts (ONF), l'Ecole Nationale des Ingénieurs des Travaux Agricoles de Clermont-Ferrand (ENITAC) ont également été représentés au comité de pilotage ainsi que l'Agence de l'eau et EPIDOR. Divers autres partenaires également consultés ont joué un rôle plus secondaire¹².

b) Dans la zone périurbaine un réseau plus restreint centré sur quelques élus et sur l'équipement

Initialement dans la zone périurbaine, la charte paysagère a été saisie comme une simple opportunité pour pouvoir bénéficier d'un contrat Point Fort Touristique alloué par le Conseil Régional. Formulée en 1992, la demande ne répondait pas à des attentes internes en matière de paysage, ni à une demande explicite des élus pour lesquels le paysage ne représentait pas alors un enjeu. Néanmoins plus tard, en 1997, le paysage a constitué l'un des axes du projet de territoire, initiative locale destinée à tracer les principales perspectives d'actions intercommunales, qui a servi à présenter un dossier de candidature au département pour l'obtention d'un Contrat de Développement Rural. La charte est alors complétée de manière opérationnelle, constituant le volet paysager du projet de territoire. Les réflexions conduites se focalisent sur la question des incidences parfois négatives de la périurbanisation. Le paysage

¹² Conseil régional, Chambre de commerce, Délégation de la Jeunesse et des sports, EDF, le syndicat d'électricité, le cabinet d'étude pour l'Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH).

semble apparaître aux élus comme un élément qui à la fois stigmatise la progression périurbaine et justifie des formes de préservation et d'aménagement.

La charte architecturale et paysagère a été définie par la DDE, le CAUE, le PNR et des stagiaires de l'École d'Architecture de Clermont-Ferrand. En 1996 la réactualisation de la charte a pour but, à la demande de certains élus, de donner de la consistance au projet de territoire et de compléter le diagnostic par un ensemble de fiches opérationnelles.

L'élaboration de la charte n'a concerné qu'un groupe restreint d'élus et de techniciens. La subdivision de l'équipement et le responsable de l'OGAF en cours à l'ADASEA semblent avoir joué un rôle particulièrement important. Le projet a été bâti en réaction à la périurbainsation mais aussi par rapport aux orientations du PNR estimées trop focalisées sur la conservation. Une seule réunion de travail plénière a été organisée avec les élus. Mais la Commission Environnement du SIVOM a pu suivre la conception du programme au travers de cinq présentations successives, sans que soit réellement institué un comité de pilotage.

Dans aucune des deux zones la population locale n'a été consultée lors de l'élaboration du programme paysager. Ce n'est qu'une fois les orientations et les règles d'intervention établies que la population a été sensibilisée au programme ainsi préétabli par de nombreux moyens : expositions, articles dans les bulletins intercommunaux, conseil architectural individualisé au moment de l'étude des permis de construire, actions pédagogiques dans les écoles primaires.

c) Dans le pays des Feuillardiers, une initiative lancée par le réseau de l'environnement

Le tout jeune Parc Naturel Régional Périgord-Limousin créé en 1998 tente de mettre en place *un contrat pour le paysage* sur le Massif des Feuillardiers. Il ne concernerait que la partie limousine de ce territoire appelé communément le Pays des Feuillardiers -la partie Haute-Vienne, soit 17 communes- afin de ne pas « s'encombrer » de 2 départements et de 2 régions. C'est la première action concrète menée par cette nouvelle institution qui veut se donner toutes les chances de succès. Pourtant ce projet est pour l'heure au *statu quo*, voire abandonné, après cinq ans de réflexion, de négociation et de discussion.

Sa conception a en effet débuté lors de la préfiguration du parc, en 1995. L'initiative revient à la DIREN qui voulait donner suite à une idée de valorisation paysagère pour cette zone caractérisée par les taillis de châtaigniers qu'elle avait avancée quelques années auparavant avec le CODESO, syndicat mixte de développement local¹³. Afin de soutenir le projet de PNR, ils l'ont proposé à l'équipe du futur parc qui préparait une charte orientée vers le paysage conformément à la loi « Paysage » de 1993 qui demande aux parcs naturels régionaux de faire une priorité de cet objectif. D'autre part, l'intérêt d'être les premiers à se lancer dans la mise en oeuvre du dernier instrument d'intervention conçu par leur ministère de tutelle les a conduit à retenir le Contrat pour le paysage (Circulaire du 15 mars 1995) comme dispositif.

Pour en définir le contenu, une étude préalable a été commanditée en 1997 à un bureau d'étude de La Rochelle (le cabinet GHECO) et un comité de pilotage a été constitué. La commande exigeait que le bureau d'étude consulte les élus locaux. Le cabinet a donc élaboré un diagnostic paysager et en parallèle, s'est déplacé sur chaque commune pour y rencontrer le maire qui parfois s'était entouré de l'ensemble du conseil municipal, voire de quelques habitants. L'objet de la discussion était le suivant : « Dans votre commune, quels sont les sites intéressants, le bâti...? Les risques d'altération ? Quels sont vos projets ? ». Le chargé de mission du PNR commente ainsi cette expérience : « *L'ensemble des maires sont venus à*

¹³ Comité de développement économique du Sud-Ouest de la Haute-Vienne. Son conseil d'administration est composé à la fois d'élus et de professionnels ainsi que de représentants du Département et des Chambres consulaires. Le Conseil Général de la Haute-Vienne a ainsi, depuis le début des années 80, mis en place des Comités de Développement Local sur tout le département, et financé un animateur.

toutes les réunions. Et pour parler de paysage ». Le cabinet d'étude a ensuite rédigé une synthèse de ces deux démarches pour enfin proposer des actions qui donneraient forme au futur Contrat.

Si le comité de pilotage a effectivement été convoqué à plusieurs reprises (5 réunions entre juillet 1998 et mai 2000), le suivi plus rapproché du travail a cependant été assuré par un comité restreint, le comité de suivi technique, composé des trois chargés de mission appartenant aux institutions initiatrices de ce projet : le Parc Naturel Régional en Périgord-Limousin¹⁴, la DIREN et le CODESO. Pour approfondir certains thèmes d'intervention (la forêt, l'agriculture...) des groupes de travail ont été mis en place, associant les institutions compétentes. La conseillère régionale présidente du comité de pilotage et par ailleurs membre du bureau du PNR n'a que très rarement été associée au comité restreint. Le plus fort investissement vient des agents administratifs, malgré la consultation des municipalités et la composition du comité de pilotage où les élus étaient majoritaires¹⁵.

Après la clôture de l'étude, le projet a été discuté en 2000 par une assemblée du PNR composée d'élus -la Commission Gestion de l'espace-. Ce furent les dernières réunions où il a été question du Contrat pour le paysage. Personne ne le savait alors.

En conclusion, reconnaissons que deux réseaux institutionnels ont participé à l'émergence du contrat pour le paysage : le réseau de l'environnement et le réseau des collectivités territoriales. Mais le second s'est progressivement désengagé. Le réseau de la forêt par contre y a peu à peu pris place.

2.3. L'évolution des objets de discussion durant l'élaboration du projet

Le processus de construction d'une action publique dans le domaine du paysage est ici appréhendé selon une approche spécifique : *la sociologie de la connaissance*. Elle est destinée à préciser la dimension cognitive du projet. *Comment, lors du processus de préparation, les différents acteurs impliqués dans l'élaboration du projet déclinent-ils le paysage et comment la problématique d'intervention évolue-t-elle au fil des discussions et des réunions ?*

2.3.1. Selon la configuration du dispositif de discussion, le contenu du projet varierait

Le projet est élaboré lors de réunions où se rencontrent différents acteurs prêts à s'engager, et ce temps de préparation serait celui d'une production sociale de connaissances au cours duquel la catégorie paysage serait interrogée. Il s'agit donc de cerner la signification qui se dégage de ces échanges, sans évacuer la possibilité qu'ils puissent, pour une part non négligeable, ne pas porter explicitement sur le paysage. Les travaux fondateurs portant sur les interactions verbales montrent d'une part que la volonté d'intercompréhension à la base de tout échange dialogué permet de construire un sens partagé (Mead, 1963) et montrent d'autre

¹⁴ Pour être tout à fait précis, il s'agit à l'époque de « l'Association pour l'étude d'un PNR en Périgord-Limousin ». Mais les dirigeants et l'animateur « paysage » étant les mêmes que ceux de l'actuel PNR, nous parlerons du PNR par commodité de langage, même si statutairement c'est inexact.

¹⁵ Ce comité de pilotage était effectivement constitué d'un représentant de chacune des communes concernées ainsi que des conseillers généraux de la zone. Outre ces élus, on y trouvait bien évidemment les membres du comité technique de suivi (le PNR, la DIREN et le CODESO) aux côtés d'autres administrations (SDAP 87 et CAUE 87, la paysagiste-conseil de l'Équipement et celle de l'ONF) et des organisations professionnelles, qu'elles soient agricoles (Chambre d'Agriculture, groupement de vulgarisation agricole) ou forestières (Centre Régional de la Propriété Forestière du Limousin, groupement de développement forestier « Sud-Ouest 87 »). Deux associations locales ont également été associées : le Pays touristique des Feuillardiers, l'Association du Marron et du Châtaignier Limousin.

part que la parole n'est pas individuelle, mais inextricablement liée aux conditions de communication (Bakhtine, 1929). On ne dit pas la même chose sur un sujet donné selon la personne avec qui on discute, et de cette discussion, on n'en retire pas des idées, une opinion, ou un questionnement identique.

La sociologie de la connaissance, du moins les auteurs se situant dans la filiation phénoménologique comme Schutz (1987) et ses élèves Berger et Luckmann (1986) qui s'intéressent aux savoirs communs -ensemble d'idées, de catégories de pensée utilisées par les personnes pour appréhender la réalité dans leur quotidien et s'aménager un monde vivable-, met l'accent sur la diversité des réalités ainsi construites par les expériences, qu'elles soient personnelles ou déléguées par nos aînés. La socialisation primaire fait passer d'une génération à l'autre le sens général de la catégorie paysage pour la société (ce que nous appelons communément la culture). Berque (1995) rappelle ainsi que certaines civilisations ne sont pas paysagères ou ne l'ont pas toujours été. Dans chacune des civilisations, cette appréhension varie selon l'activité technique des personnes (Darré, 1986) et leur position sociale (Prieto, 1975), comme le montrent de très nombreux travaux sur les représentations sociales du paysage. La socialisation secondaire quant à elle permet l'adaptation collective de catégories de pensée à un environnement changeant. Elle opère notamment par les réseaux de dialogue entre voisins pour les agriculteurs (Darré et al., 1989), par les groupes de travail voire les instances de délibération ou de concertation pour les acteurs institutionnels (Ruault et Candau, 2000). Il y a aussi les occasions d'échanges plus informels lors de la réalisation des incontournables études préliminaires ou évaluatives de toute intervention publique.

L'hypothèse retenue est la suivante : *étant donné les personnes impliquées et leurs réseaux institutionnels d'une part, et la façon dont les discussions sont organisées d'autre part, les problèmes territoriaux à résoudre qui sont formulés pour donner corps au projet d'intervention sont de nature différente et vont évoluer d'une certaine façon au fil des différentes réunions. Les inflexions et ajustements successifs vont permettre de construire une convergence de sens entre les partenaires porteuse de connaissances nouvelles sur le paysage et favorisant l'engagement de chacun.*¹⁶

2.3.2. Une méthodologie ajustée pour identifier l'évolution des problèmes formulés et leurs écarts éventuels

Il nous faut identifier « de quoi » ont discuté les personnes impliquées lors de la définition du projet, avec quels écarts ou quelles différences de sens, tout en repérant l'évolution des sujets abordés au fil des réunions successives. Afin d'avoir des données suffisamment riches et fiables, il nous a fallu composer avec une diversité de matériaux : notes prises lors du suivi des réunions par l'enquêteur et compte-rendus officiels, entretiens ouverts.

La prise de notes et les compte-rendus nous ont permis de repérer les objets de discussion ainsi que leur évolution au fur et à mesure des réunions. D'autres documents d'archive institutionnels comme la charte du PNR pour le Terroir des Feuillardiers et le programme de la formation des élus en Sancy-Artense ont également alimenté notre matériau dans la mesure où ils faisaient état de façon précise, à un moment donné, des idées sensées nourrir le projet d'intervention. Compte-tenu de calendrier, des réunions ont pu être suivies uniquement sur le terrain des Feuillardiers.

La mise en forme des données de ces matériaux (prises de notes d'un enquêteur lors des réunions et documents d'archives institutionnels) est réalisée de façon identique. Les

¹⁶ L'intégralité de cette analyse est développée dans un rapport (Candau, 2003).

problèmes formulés sont enregistrés en précisant la réunion (lieu, date) où ils ont été énoncés ainsi que la personne, ou du moins l'institution qui les a avancés. Cet enregistrement est fait de façon chronologique.

Les entretiens peu directifs, matériau commun aux économistes et politologues du projet, viennent à ce stade compléter notre analyse. Ils nous servent à cerner la pertinence et la signification qu'attribue chacun des acteurs à tel ou tel objet de discussion (les « plantations anarchiques » sur Sancy-Artense par exemple : qui en parle, de quelle façon). Par leur biais on peut connaître l'évaluation différenciée de certains problèmes.

Nous exploitons ces entretiens grâce à une *analyse de contenu thématique*. Les entretiens ont tous été intégralement transcrits. Lors d'une première lecture linéaire, nous relevons les détails qui nous surprennent (terme, expression, groupe de propositions, réplique, intonation, hésitation, silence) ainsi que les thèmes abordés les plus importants (« de quoi parle la personne »). A la fin, nous nous interrogeons sur l'objet central du témoignage avec la question suivante : « qu'a tenu à dire le locuteur ? ». Pour répondre, nous portons notre attention aux passages où il y a le plus d'émotion, et sur le thème le plus récurrent. Les différents entretiens sont ensuite confrontés. Nous ouvrons une fiche pour chacun des problèmes énoncés dès qu'il y a plus d'un acteur qui en a parlé, et reportons les extraits de chaque témoignage les concernant. Soulignons que cette analyse de contenu thématique respecte l'univers de références des interviewés dans la mesure où les catégories thématiques ne sont pas choisies *a priori*, mais sont issues des témoignages.

Nous pouvons alors circonscrire la pertinence et le sens que ces problèmes recouvrent pour chacun des acteurs. Ceci est entrepris en menant une analyse approfondie des fragments : Quelle évaluation, positive ou négative, font-ils ? À l'aide de quels arguments ? Quelles associations ou oppositions utilisent-ils pour exprimer cela ? Quelles figures d'usagers convoquent-ils pour justifier leur choix ? De la sorte nous identifions également les écarts voire les divergences de significations entre les acteurs.

2.3.3. Un paysage autonome versus le paysage d'un territoire ou de l'engagement des élus locaux dans le projet

L'issue contrastée des deux expériences observées est stimulante pour la recherche : l'une est un échec si l'on ne retient que le critère de la mise en œuvre, l'autre est un succès. Le Contrat de paysage pour le Terroir des Feuillardiers n'a en effet pas été au-delà de la remise de l'étude préalable au comité de pilotage présidé par le PNR. Comment comprendre cela ?

Trois variables lourdes auraient pu jouer, or elles sont communes aux deux terrains et ne peuvent donc expliquer cette différence. En premier lieu, ils sont tous deux dans des zones à l'écart du développement économique, que l'INRA et l'INSEE qualifient de « rural isolé » (1998). Ceci amène les acteurs locaux des deux sites à faire un diagnostic identique de leur territoire -éloignement des centres urbains et économiques, dépopulation persistante, faible vitalité industrielle ou artisanale, municipalités sans grandes ressources financières- et à voir dans le développement touristique une solution d'avenir. En second lieu, ces projets de paysage sont initiés et portés par des acteurs identiques : des élus au sein de structures intercommunales (cependant différentes : une communauté de communes dans un cas et un PNR dans un autre) ; elles ne sont pas le fait d'institutions professionnelles chargées de politiques sectorielles par exemple. Enfin, on a constaté que le temps consacré à l'élaboration des deux projets a été l'occasion d'une production de connaissance évidente : dans les deux cas, la problématique d'intervention a évolué, elle s'est complexifiée, et des problèmes techniques plus nombreux et plus précis ont été formulés. Cette réflexion collective et les actions suggérées alors, y compris celles entreprises dans un autre dispositif d'intervention,

sont à considérer comme des résultats importants. Ce temps d'élaboration est toujours conséquent : cinq années pour le Contrat pour le paysage, et dix années pour la Charte.

Selon notre cadre d'analyse, l'échec tiendrait pourtant à un déficit d'élaboration cognitive du projet sur un aspect précis, l'élaboration d'un sens partagé du projet. Certains protagonistes ne retrouveraient pas leurs préoccupations inscrites dans les perspectives d'action, ce qui les amèneraient à se désengager.

Cette hypothèse est confirmée. Dans le Contrat pour le paysage du Terroir des Feuillardiers en effet, le CODESO ainsi que les conseillers régionaux et les responsables d'associations souhaitaient que les châtaigneraies soient au centre du projet. En même temps, le programme d'aménagement des bourgs donnant forme aux actions prioritaires à entreprendre convenaient aux maires, mais heurtait le Conseil Général qui jusque là avait le monopole des aides publiques dans ce domaine. Ainsi, dans le Pays des Feuillardiers (ou plutôt les 17 communes), le Contrat pour le paysage ne pouvait jouer le rôle de « *matrice cognitive et normative (...) au sein de laquelle les différents acteurs publics et privés pourraient inscrire leurs actions* » (Muller et Surel, 1998, p. 47). En contraste, au regard de ses objectifs, la Charte Paysagère et Architecturale paraît fonctionner de la sorte pour les élus locaux de Sancy-Artense.

a) Dispositif de discussion et élaboration cognitive du projet

Au-delà, on a pu relier ce manque de convergence de sens à la configuration du dispositif de discussion mis en place pour élaborer chaque projet.

Le manque de convergence de sens constaté sur le Pays des Feuillardiers résulterait de la faible participation des élus, qu'ils soient régionaux, départementaux ou municipaux. Le dispositif de discussion mis en place ne leur a pas permis de suivre et d'orienter le projet, et ce faisant, de progressivement s'y engager. Dans les deux cas, l'essentiel du contenu a été défini avec l'aide d'experts paysagistes chargés de mener une étude préalable, et l'on retrouve d'ailleurs leurs compétences spécifiques dans les actions à mener : l'urbanisme pour le Pays des Feuillardiers et l'agriculture pour Sancy-Artense. Dans les deux cas également, un comité de pilotage a été constitué de façon similaire, ainsi qu'un comité technique.

Tableau n° 3 - Dispositifs de discussion

<i>Lieux de discussion</i>	<i>Pays des Feuillardiers (Contrat pour le paysage)</i>	<i>Sancy-Artense (Charte Paysagère et architecturale)</i>
Comité technique	<p><u>Composition</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - chargé de mission du PNR - animateur du syndicat mixte local de développement - agent de la DIREN - cabinet d'étude <p><u>Animation</u> : par le chargé de mission du PNR</p>	<p><u>Composition</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - président de la CC et son animateur - 3 experts : architecte du CAUE, agent de développement du PNR, cabinet d'étude <p><u>Animation</u> : par le président de la CC</p>
Comité de pilotage	<p><u>Composition</u> :</p> <p>Plus d'une vingtaine d'institutions, impliquées dans la gestion des communes à un titre ou à un autre : élus, organisations professionnelles agricoles et forestières, agents des services décentralisés de l'Etat, associations d'utilisateurs...</p> <p><u>Présidence</u> : une conseillère régionale</p> <p><u>Animation</u> : laissée au cabinet d'étude</p>	<p><u>Composition</u> :</p> <p align="center">Identique à celle du Pays des Feuillardiers</p> <p><u>Présidence</u> : le président de la CC</p> <p><u>Animation</u> : le président de la CC</p>
Autres lieux		<p><u>Le bureau de la CC</u> : composé par l'ensemble des maires. C'est un lieu de discussion, de réflexion, et de décision.</p>

Deux différences majeures sont à relever entre les deux dispositifs de discussion. Tout d'abord, l'animation des lieux de discussion au Pays des Feuillardiers est principalement assurée par le cabinet d'étude, alors qu'en Sancy-Artense, c'est le président de la Communauté de Communes qui la prend en charge. Ensuite, les élus bénéficient d'un lieu de discussion spécifique en Sancy-Artense -le bureau de la CC- où ils débattent des orientations du projet qui prend forme progressivement (en Haute-Vienne, c'est le cabinet d'étude qui est chargé de consulter toutes les municipalités pour connaître leurs attentes vis-à-vis d'une future action en faveur du paysage). Au final, il ressort que les élus ont peu été associés pour préparer le projet dans le Pays des Feuillardiers, à la fois parce qu'ils n'ont pas été impliqués à la réflexion, et parce que le dispositif ne comprenait pas de lien solide entre les lieux de discussion mis en place et les lieux institutionnels politiques (bureau du PNR, commissions d'élus...).

Cette configuration du dispositif de discussion sur le Pays des Feuillardiers tient, au moins en partie, à une caractéristique socio-économique inhérente au projet limousin : l'espace géographique du Contrat pour le Paysage (l'espace d'intervention) ne recouvre pas la territorialité de l'institution qui porte le projet. En Sancy-Artense, l'espace d'intervention est celui de la Communauté de Communes qui lance la Charte Paysagère. Cette institution est déjà quelque peu ancienne. C'est dire que les neuf communes qui la constituent sont familières de ce découpage intercommunal et reconnaissent une certaine légitimité à cette institution (ce qui n'empêche pas des négociations voire des oppositions à propos de nouvelles compétences souhaitées par la communauté de communes, en matière de gestion foncière notamment). Le Contrat pour le paysage par contre ne bénéficie pas de telles expériences. Il est censé concerner un espace géographique, 17 communes du Pays des Feuillardiers, qui a été délimité par le cabinet d'étude selon un critère d'unité paysagère. Il est censé être cohérent d'un point de vue paysager, mais n'étant pas une entité administrative, il n'a pas d'institution politique spécifique. L'association « Pays des Feuillardiers » dont l'activité consiste à diffuser de l'information touristique et à encourager des manifestations

festives traditionnelles, n'a pas été associée de façon particulièrement forte à ce projet. Le PNR entendait en faire son projet avant tout, afin d'attester ses compétences et sa légitimité. Or sa territorialité est bien plus large que le seul Pays des Feuillardiers.

Pour pallier ce décalage entre l'échelle géographique et l'échelle sociale et politique du projet, il fallait créer de toute pièce un lieu de discussion spécifique aux acteurs locaux intervenant sur ces 17 communes. Ce qui a été fait : c'est le comité de pilotage. Or il était récent, et surtout, il n'a pas été animé ni investi de façon à ce que la réflexion se fasse en son sein. Il a plutôt été animé comme une instance de consultation... mais qui n'avait pas d'avis à émettre puisque ces membres n'avaient pas eu le temps de réfléchir aux idées avancées. Il a donc fonctionné comme une instance de validation où les participants venaient surtout s'informer de l'avancement du projet.

b) Un paysage autonome versus le paysage d'un territoire

La conception du paysage contenue dans les deux projets porte la marque de cette plus ou moins forte inscription territoriale du dispositif de discussion. Pour les conseillers municipaux de Sancy-Artense, le paysage recouvrait avant tout les constructions rurales -le bâti- au début du projet. Lors de la rédaction de la Charte Paysagère et Architecturale cinq ans plus tard, cette notion leur permet de parler de l'utilisation de l'espace et de son évolution prochaine ; gardant en tête l'idée de lutter contre la dépopulation de leurs communes, ils veulent grâce aux actions paysagères trouver des moyens pour encourager l'activité agricole et juguler l'expansion de la déprise agricole. Ils veulent ce faisant tenir compte des différents usages, qu'ils soient de production, de loisir (randonnée) ou de résidence (voies de circulation, permis de construire). D'un paysage-décor, ils sont passés à un paysage-cadre de vie (Luginbühl, 2001) en animant l'espace de ses divers usages et usagers. Par contre les représentants du PNR voulaient au départ contenir les plantations des résineux et revaloriser les feuillus sur le Pays des Feuillardiers pour (re)faire vivre un imaginaire ancré autour des activités liées aux châtaigniers dont l'emblème est le feuillard¹⁷. Or à la fin, les actions à mettre en place relevaient toutes d'une qualification urbaine de l'espace : rénovation des espaces publics, rénovation d'une entrée de bourg. Ils ont centré les actions à entreprendre sur un programme d'aménagement des bourgs, sans définir pour autant une identité architecturale qui soit spécifique à leur territoire, et sans lien avec des enjeux socio-économiques précis.

L'engagement des élus dans l'action publique de paysage a permis aux élus de Sancy-Artense, de réfléchir aux enjeux sociaux relatifs à l'évolution de l'utilisation de l'espace afin d'en assurer un tant soit peu la régulation. Ils prennent en considération différents facteurs qui jouent sur la transformation du paysage et partagent alors la conception fonctionnelle de certains géographes (Michelin et Pivot, 2000). Les acteurs locaux sur le Pays des Feuillardiers quant à eux veillent à gérer les apparences, et de la sorte « *décollent la pellicule paysagère des autres réalités du territoire.* » (Briffaud, 2000, p. 52). Le paysage est dans ce cas rendu autonome, il est de pures formes visibles, un paysage décor.

c) Pour les maires de Sancy-Artense, le paysage permet d'intervenir sur les relations entre usagers

Une dimension symbolique est apparue clairement dans la façon dont les maires de Sancy-Artense s'approprient le paysage dans leurs interventions publiques. L'analyse de contenu menée sur leurs témoignages en utilisant la théorie de la polyphonie d'O. Ducrot (1984) montre que pour justifier leurs choix d'intervention, ils convoquent dans leur discours certains usagers de l'espace (agriculteurs, nouveaux résidents, randonneurs). Le paysage est alors

¹⁷ Bois fendu de châtaignier servant de cerclage à certaines barriques de vin, les barriques dites de transport utilisées dans le bordelais notamment.

utilisé pour penser la co-présence sur leurs communes d'acteurs divers, aux intérêts parfois contradictoires. Ils en viennent à se réappropriier le contrôle d'objets spatiaux jusqu'alors délaissés, les chemins ruraux par exemple à propos desquels ils veulent conjuguer pratiques de randonnée et desserte de parcelles agricoles. Ils se construisent de la sorte un profil de magistrat communal ayant pour rôle de garantir la sociabilité entre les usagers. Pour eux, au-delà de l'intervention concrète sur les éléments matériels de l'espace, le projet de paysage doit être réfléchi en ayant pour souci les relations sociales de bonne entente. Ou plutôt, l'aménagement paysager de l'espace doit avoir pour but de faciliter les relations sociales qu'ils souhaitent voir s'y épanouir.

2.4. Une forte diversité dans les théories et les leviers d'action

La théorie d'action d'un dispositif correspond à la supposition causale portée sur le problème à résoudre par les concepteurs de la politique (Trosa, 1992). C'est un outil pour analyser les hypothèses qui sous-tendent la mise en œuvre des politiques. Plus précisément cette notion désigne l'ensemble des représentations et des idées qui inspirent les concepteurs ou les acteurs du programme quant à ses mécanismes, ses relations de causes à effets entre les mesures prises et leur impact social attendu (CSE, 1997). Elle se fonde sur une perception souvent intuitive des mécanismes économiques et sociaux (appelés parfois leviers d'action) sur lesquels il paraît nécessaire d'agir, en l'occurrence ceux qui influencent l'évolution du paysage. La théorie d'action est généralement peu explicitée et se réfère à des mécanismes parfois assez frustes. Son analyse nécessite l'étude des programmes mais également de la mise en œuvre qui révèle souvent les interprétations réalisées localement par les gestionnaires de la procédure sur le sens à donner à l'action publique.

Concernant le programme paysager, une première théorie d'action repose sur une conception ethnocentrique qui conduit à considérer le paysage comme la résultante non délibérée des activités économiques, agricoles notamment. Formulée en termes économiques (qui ne sont pas forcément ceux des acteurs en jeu) la politique paysagère est conçue essentiellement comme un problème de gestion des externalités positives. Les leviers d'action qui lui sont liés visent à favoriser les activités économiques qui assurent l'obtention du paysage jugé souhaitable. En Sancy-Artense par exemple, l'activité agricole, censée favoriser un paysage ouvert et bocager -le type de paysage souhaité-, est encouragée par le programme d'action : essentiellement par des mesures d'appui aux structures de production (aide à l'équipement, à l'installation, à l'allocation de droit à produire sous forme de quotas laitiers). La réorganisation foncière est elle-même présentée essentiellement comme un moyen d'améliorer les conditions de production. C'est l'ensemble de l'activité d'élevage qui est stimulée.

Une deuxième théorie d'action revient à considérer la politique paysagère (dans une vision symétrique à la première théorie d'action) comme une question de gestion des externalités négatives. Les leviers d'action en vigueur visent alors à limiter les effets des activités économiques de production ou de consommation jugés défavorables à la qualité du paysage. Ils peuvent être utilisés selon deux logiques différentes l'une curative, l'autre préventive selon la distinction employée par Zuindeau (2001). Les actions curatives tendent à intégrer les infrastructures de production (comme c'est le cas en Sancy-Artense pour les bâtiments d'élevage), de transport routier (action sur le tracé des routes) ou encore de transport énergétique (cas de l'enfouissement des lignes électriques). La réhabilitation des décharges publiques ou l'enlèvement des carcasses de véhicules (pratiqué dans la zone agricole étudiée) peuvent être aussi considérées comme des actions curatives contre des effets externes défavorables de consommation.

La solution préventive envisageable, mais non adoptée dans le cas des programmes étudiés, consiste à renforcer la réglementation sur la gestion des sous-produits considérés comme des facteurs de dégradation du paysage ou à indemniser les entrepreneurs pour la non réalisation d'un projet préjudiciable pour le paysage.

Une troisième théorie d'action repose sur l'idée selon laquelle la question de la propriété du bien support du paysage occupe une place centrale dans l'explication de sa dégradation. Celle-ci serait essentiellement due à une répartition inadéquate des droits de propriété. Ainsi le statut de bien public mixte et localisé du paysage (rivalité incomplète dans l'utilisation du bien et difficulté d'exclusion) nécessite une gestion particulière, qui peut osciller entre les deux grands types de solutions opposées selon la présentation canonique de Harding (1968) : la généralisation des droits de propriété ou la mise sous tutelle publique¹⁸. Entre ces deux types de gestion existe tout un champ pour différentes formes de négociations plus ou moins informelles. La planification spatiale tout en respectant le droit de propriété permet de délimiter spatialement les usages. C'est cette dernière solution qui a été retenue localement. En Sancy-Artense un plan d'occupation des sols intercommunal avait ainsi été envisagé. Egalement prévu, le plan de gestion forestier constitue une procédure susceptible d'avoir des incidences sur le paysage. Plus nettement ciblé sur cet objet, la constitution d'une Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager, procédure réglementaire mise en place à la demande d'une commune à partir de règles préalablement négociées, avait été projetée au moment de l'élaboration de la charte.

Ces actions visent à la fois à restreindre l'usage du sol et à réduire les rivalités qui peuvent s'exercer sur ce bien public mixte particulier en favorisant parfois une relative spécialisation spatiale des activités.

Une quatrième théorie d'action accorde une forte importance à la persuasion et à la dimension sensible et cognitive du paysage. Selon cette logique il est possible d'infléchir les comportements individuels mais aussi les représentations du paysage grâce à l'éducation, à la discussion ou au conseil individualisé. Cette dimension est particulièrement importante dans un domaine esthétique où le jugement est très fortement influencé par les références artistiques et les expériences esthétiques. En Sancy-Artense le programme résultant de la charte insiste fortement sur cette dimension pédagogique et éducative en proposant une gamme complète d'actions de formation scolaire et en favorisant la diffusion des principaux enseignements de la charte par voie de presse mais aussi grâce à un conseil architectural individualisé.

¹⁸ Cet article de Harding est le plus souvent cité pour nuancer son analyse dichotomique qui présente ces deux figures irréductiblement opposées : privatisation *versus* mise sous tutelle publique, et souligner qu'il existe une troisième possibilité, celle de la gestion patrimoniale qui suppose une concertation plus ou moins institutionnalisée entre différents acteurs.

Tableau n° 4 - Théories et leviers d'action d'un programme paysager : le cas de Sancy-Artense

<i>Théories d'action La politique paysagère correspond à ...</i>	<i>Caractéristiques du support</i>	<i>Nature des leviers d'action</i>	<i>Types d'interventions prévues dans la charte paysagère de Sancy-Artense</i>
la gestion des externalités positives	Elément matériel sous-produit	Paielements spécifiques directs aux fournisseurs, Différenciation des produits existants, Amélioration des structures de production	Intervention sur l'espace agricole non bâti et forestier
la gestion des externalités négatives	Elément matériel sous-produit	Réponse préventive : réglementation, indemnisation de non réalisation Réponse réparatrice	Intervention sur l'espace agricole bâti Intégration des lignes électriques Suppression de décharge enlèvement de carcasse
la résolution des problèmes de droits de propriété	Bien public mixte localisé exclusion restreinte Rivalités limitées	Appropriation privée ou en club, Mise sous tutelle Restriction des usages, planification spatiale des usages	Planification spatiale : POS intercommunal ZPPAUP Plan de gestion forestier
L'action sur les représentations et les préférences esthétiques individuelles et collectives	Individu (usager final)	Education (civique, artistique) Conseil, information	Conseil architectural Etude Promotion Animation
l'organisation d'intervention directe sur le paysage perçu comme une construction volontaire	Elément matériel produit	Différentes formes de transformation, d'entretien ou de réhabilitation des éléments matériels	Aménagement de points de vue Projets touristiques Tracé et entretien de sentiers de randonnée aménagement de bourg Aménagement de réserve naturelle

Enfin une cinquième théorie d'action revient à considérer le paysage comme une construction volontaire. Dans cet esprit la politique consiste à organiser des actions de construction et d'entretien spécifiques. Ces opérations correspondent à des prestations de services totalement déconnectées d'autres actes de production. L'action sur le paysage est alors entreprise directement par différents types d'agents économiques, employés communaux, entreprises de travaux ou d'insertion notamment. Les agriculteurs s'inscrivent également dans cette logique quand ils délivrent des prestations de plantation et d'entretien d'arbres ou de haies strictement distinctes de leur activité de production agricole. Les communes peuvent également s'impliquer en régie directe ou comme maître d'œuvre commanditant des entreprises. La charte de Sancy-Artense prévoit l'utilisation ainsi de différents leviers se référant à cette théorie d'action. Il s'agit notamment d'actions d'entretien du patrimoine bâti, de différents éléments linéaires comme l'entretien et la plantation de haies ou de murets, de valorisation paysagère de la voirie, de gestion des plans et des cours d'eau, d'aménagement d'aires de repos.

Les premières réalisations prévues par le Contrat pour le Paysage du Pays des Feuillardiers (aménagement d'entrées de bourg et aménagement des centres bourgs) s'inscrivent exclusivement dans cette théorie d'action. Le paysage-décor, mettant prioritairement en exergue des critères esthétiques, déconnectent les objets de leurs autres utilisations potentielles ou effectives pour les modeler selon une appréciation visuelle.

2.5. Conclusion

Nos travaux permettent de souligner diverses observations et interrogations relatives aux modalités de construction de l'action publique paysagère, en resituant celle-ci dans les dynamiques territoriales auxquelles elles concourent et dans lesquelles elles s'inscrivent.

Politique paysagère et dynamique de construction territoriale

Dans les trois cas étudiés (Sancy-Artense, Cheires, Pays des Feuillardiers), l'élaboration d'une politique paysagère locale s'inscrit dans une dynamique plus large de construction territoriale, qui lie indissolublement un processus de renforcement et de légitimation d'institutions locales et une démarche de justification de l'existence de l'espace d'intervention comme territoire. Ce dernier point repose sur l'effet constitutif qui résulte – généralement de manière non délibérée – des analyses menées et des formes de mobilisation qui les accompagnent : travaux d'expertise et constitution de collectifs d'acteurs induisent à la fois l'acceptation progressive du périmètre d'intervention et sa manifestation concrète comme espace d'identité et d'action¹⁹. Le paysage se prête particulièrement à une telle dynamique de légitimation : d'une part, il évoque les activités humaines, en désignant le territoire comme espace approprié et vécu, donc en le référant à une communauté locale ; d'autre part, les préoccupations paysagères se rattachent à la dimension matérielle et physique de l'espace, ce qui facilite une « naturalisation » de la construction territoriale, la masquant précisément comme construction pour la faire ressortir comme dictée par les faits et s'imposant aux acteurs. La référence à des éléments perçus comme « naturels » est une ressource rhétorique privilégiée pour des institutions territoriales nouvelles (des communautés de communes, un parc naturel régional...), qui cherchent à s'implanter dans l'espace social et politique local.

Projet paysager autonome ou volet paysager d'un projet de territoire ?

Dans le prolongement de cette première idée, on peut réinterpréter la divergence des démarches paysagères de Sancy-Artense et du Pays des Feuillardiers en fonction de leur inscription dans une dynamique plus large d'élaboration d'un projet de territoire, conjointement à la construction institutionnelle qui le porte. Il s'agit d'étendre, par analogie, le constat établi précédemment quant au traitement du paysage par les acteurs locaux : au *paysage autonome* (ou paysage-décor) du contrat pour le paysage du terroir des Feuillardiers répond le *paysage d'un territoire* (ou paysage-cadre de vie) de la charte paysagère de Sancy-Artense. Le dispositif d'intervention dans son ensemble paraît congruent à cette conception du paysage.

Dans le pays des Feuillardiers, le contrat pour le paysage est en quelque sorte un objet isolé, élaboré en soi et pour soi²⁰. Le fait que le périmètre retenu pour le contrat ne corresponde avec aucun des périmètres d'intervention des différentes institutions concernées (si l'on excepte le pays d'accueil touristique, cependant peu impliqué) renforce cette logique. Le projet paysager est ainsi autonome, et du coup apparaît en marge des discussions plus larges relatives aux questions d'aménagement et de développement local. Ces dernières questions occupent pourtant les différents réseaux institutionnels concernés, et les conflits qui s'y manifestent (par exemple entre le CODESO et le PNR, et par leur intermédiaire entre le

¹⁹ Ce mécanisme d'auto-renforcement concourt ainsi à la légitimation progressive et symétrique du périmètre d'intervention (ou plus exactement du territoire qu'il définit) et du projet qui s'y manifeste. On peut l'interpréter comme une prophétie auto-réalisatrice ou y voir un effet d'imposition territoriale, phénomène dont les acteurs sont plus ou moins conscients.

²⁰ Sans négliger pour autant les arrière-pensées stratégiques des différents acteurs, et notamment du Parc naturel régional en cours de constitution puis de démarrage, qui pouvait y voir un vecteur d'établissement de sa compétence et de sa notoriété locale.

conseil général et le conseil régional) ne sont pas sans effet sur la dynamique du projet paysager et son blocage.

A l'inverse, la charte paysagère et architecturale de Sancy-Artense paraît s'inscrire dans un ensemble d'opérations collectives, qui traduisent la cristallisation d'un véritable projet de territoire. La charte n'est lors de son élaboration qu'un forum de discussion parmi d'autres – mais en relation étroite, grâce à la mobilisation effective des acteurs locaux, avec les autres. Puis, après sa signature, la charte n'est qu'un instrument d'intervention (ou plus exactement de coordination et d'agencement des interventions) parmi d'autres, au milieu d'un large panel de programmes intercommunaux et de projets locaux sectoriels (élaboration ultérieure d'un CTE collectif) et territoriaux. On peut ainsi la considérer comme le volet paysager d'un projet de territoire plus global ; plus encore, la prise en compte et l'influence mutuelle entre projet paysager et projet de développement local débouche sur une intégration en un projet de territoire.

L'étendue relative de la participation à la concertation

Pour autant, il ne faudrait pas exagérer l'étendue de la participation locale à l'élaboration des projets paysagers. Dans les trois territoires analysés, la concertation s'adresse avant tout à un cercle restreint d'acteurs, et plus encore de responsables locaux, appartenant aux divers réseaux sectoriels que nous avons identifiés. Si la participation semble plus ouverte en Sancy-Artense, c'est précisément du fait du couplage de la réflexion sur le paysage avec toute une série d'autres procédures de développement local, amenant par un effet de diffusion à élargir le cercle des acteurs associés au projet local. Encore les élus locaux jouent-ils ici un rôle central, dans l'appropriation des réflexions sur le paysage comme dans la diffusion des préoccupations paysagères auprès de leurs concitoyens. Dans les deux autres cas, ces préoccupations sont avant tout le fait d'acteurs spécialisés (administrations, associations, organisations professionnelles, institutions locales et experts sollicités) qui peinent à trouver des relais au sein des autres acteurs du territoire, notamment du fait du manque d'intérêt et de la passivité des élus locaux.

Le poids de l'offre de politique dans les arbitrages locaux

Au total, les politiques paysagères élaborées (telles qu'elles sont formulées par les chartes paysagères et architecturales de Sancy-Artense et des Cheires, ou telle qu'elle est proposée par l'étude préliminaire du contrat pour le paysage du terroir des Feuillardiers) reposent pour l'essentiel sur l'assemblage de dispositifs banalisés, c'est-à-dire proposés de manière habituelle et générale par les diverses institutions susceptibles d'appuyer et de financer les actions locales. On doit donc constater, conformément à une de nos hypothèses initiales, le poids des dispositifs d'aide préexistants (donc de l'offre de politique) dans les arbitrages locaux.

Deux mécanismes paraissent ici à l'œuvre. Le premier ressort explicitement d'une logique de l'offre : au sein d'un processus ouvert, l'existence de préoccupations et de logiques d'intervention préalablement formalisées (c'est-à-dire faisant appel à des registres établis de problématisation, d'interprétation et de solution, sous la forme de théories d'action et de montages juridico-financiers prêts à l'emploi) trouve plus facilement à s'exprimer que l'élaboration ad hoc d'un appareil cognitif inédit et de solutions novatrices. Les formes déjà instituées constituent pour les acteurs des cadres cognitifs et normatifs de référence, qui vont limiter la nécessité – et l'intérêt – d'une construction nouvelle toujours hasardeuse. La part d'innovation et d'initiative existe cependant, et réside dans le choix opéré parmi les problématiques retenues et leur articulation peut de la sorte donner au projet des contours sensiblement différents (un projet paysager autonome ou un volet paysager du projet de territoire).

Le second mécanisme s'apparenterait plutôt à une forme de rappel à l'ordre : au moment où les acteurs locaux engagés dans la réflexion sur le paysage se préoccupent de la traduction opérationnelle de leur projet, les cadres de financement préexistants se manifestent avec force. Chacun des possibles financeurs tend à privilégier le recours à ses lignes habituelles de crédit, et donc l'adoption d'éléments de politique pré-construits et stabilisés. Sauf dans quelques cas précisément destinés à soutenir l'innovation (comme le programme LEADER II auquel émerge Sancy-Artense pour certaines actions), la recherche d'un montage opérationnel ad hoc est généralement refusée par les institutions d'appui, qu'elles soient départementales, régionales ou nationales.

Quel apport de la démarche concertée à la politique paysagère ?

De là le constat quelque peu décevant d'une quasi-identité programmatique entre les politiques paysagères locales élaborées sur des territoires différents. Ce constat a pu être établi entre les chartes paysagères et architecturales de Sancy-Artense et des Cheires, malgré les différences de contexte (déprise agricole et rurale dans le premier cas, péri-urbanisation marquant une bonne partie du territoire dans le second cas). Dès lors que les actions préconisées paraissent identiques d'un territoire à l'autre, quel peut donc être l'apport de la démarche concertée d'élaboration d'une politique paysagère locale ? Conformément à notre parti-pris interprétatif et notamment à l'importance accordée à l'approche cognitive des politiques locales, nos travaux inclinent à voir dans les démarches de concertation étudiées les ferments d'une dynamique locale d'engagement et d'appropriation des problématiques paysagères, et plus largement des problématiques de développement et d'aménagement territorial. Ce n'est qu'à long terme, dans la constance de l'appropriation des préoccupations paysagères, ou dans la mesure que celles-ci pourraient porter sur les autres programmes locaux, que la concertation et la participation locale devraient porter leurs fruits. Apprécier à long terme les effets propres d'une démarche d'accompagnement de la réflexion des acteurs locaux sur le paysage vient redoubler la difficulté déjà manifeste de la mesure des effets des politiques publiques de paysage.

3. Les effets des politiques publiques de paysage

3. Les effets des politiques publiques de paysage

L'analyse des effets ne concerne que les deux terrains où il y a eu mise en œuvre concrète du programme d'action : les Cheires et Sancy-Artense, permettant de la sorte une investigation comparative. Le dispositif d'intervention est identique, une charte paysagère et architecturale, lancée par des élus réunis en communauté de communes dans le département du Puy-de-Dôme. Par contre, Sancy-Artense est en zone agricole tandis que les Cheires, à proximité de l'agglomération clermontoise, se situe en zone périurbaine.

L'analyse est menée successivement en examinant les financements alloués aux réalisations classées selon les cinq théories d'action, puis en identifiant les services environnementaux qui sont de la sorte encouragés. Cette offre de paysage est ensuite complétée sur la zone de Sancy-Artense par l'évaluation des impacts des politiques sur les éléments matériels de l'espace.

Précision méthodologique

Les échelles de nos travaux ont été définies en fonction des questions que nous nous posons et des données disponibles :

- dans la partie 3.1, nous nous intéressons à l'ensemble des communes des deux communautés de communes parce que nous pouvons appréhender les réalisations des deux programmes paysagers à cette échelle ;
- dans la partie 3.2 consacré aux services environnementaux, nous retenons six communes de la communauté de communes de Sancy-Artense (Avèze, Bagnols, la Tour d'Auvergne, St-Donat, St-Sauves d'Auvergne, Tauves) et quatre communes de la communauté de communes des Cheires (Aydat, Olloix, St-Amand-Tallende et St-Sandoux). En effet, les données n'ont été accessibles que pour ces dix communes ;
- dans la partie 3.3, la zone étudiée sur le territoire de Sancy-Artense s'inscrit dans un rectangle qui englobe toutes les communes de la Communauté des Communes Sancy-Artense (exceptées St Julien Puy Lavèze) et les communes limitrophes de Chastreix, St Genès, Champespe et Labessette. Nous avons retenu cette même zone d'étude dans le chapitre 4 consacré à l'identification des attentes des habitants.

3.1. Les réalisations du programme : une grande diversité d'actions concernant surtout l'espace public des agglomérations

Les cinq grandes théories d'actions donnent lieu à différents types de politiques paysagères. En fonction de la théorie d'action principale à laquelle elles se réfèrent, nous pouvons identifier l'offre de politiques publiques.

Nous avons mené un inventaire des politiques paysagères mises en œuvre sur les deux territoires. Il permet de détailler les actions publiques dans le domaine du paysage, en regard des théories d'actions qui les sous-tendent.

Méthodologie empirique

L'inventaire des politiques paysagères a été mené sur la période 1992-1999 et sur les deux terrains des Cheires et de Sancy-Artense. Rappelons que cet inventaire n'a pas pu être mené pour le terrain des Feuillardiers en raison de l'absence de réalisations. Nous avons mobilisé trois types de sources de données. En premier lieu, nous avons mené des entretiens auprès de personnes ayant participé à la politique paysagère (gestionnaires de procédures publiques). Au total, 66 entretiens ont été conduits. Nous avons dépouillé systématiquement les dossiers administratifs de demande d'aides publiques dans le domaine du paysage. Au total, 484 dossiers ont été dépouillés dans les domaines des politiques agricoles, des politiques de développement rural et touristique, des politiques d'emploi et des politiques d'environnement, en nous centrant à chaque fois sur les dispositifs paysagers.

Tableau n° 5 - Ventilation des crédits (en milliers d'euros) selon les théories d'action pour chaque zone de 1992 à 1999

Théories d'actions	Outils de gestion et normes réglementaires	Actions incitatives financées par type de bien support	Zone des Cheires		Zone de Sancy-Artense	
			K€	%	K€	%
Gestion des externalités positives		Intervention sur l'espace agricole non bâti et forestier	75	5,5	56	5,7
		Sous-total « gestion des externalités positives »	75	5,5	56	5,7
Réduction des externalités négatives		Intervention sur l'espace agricole bâti	40	2,9	106	10,7
		Enlèvement de carcasses	9	0,7	0	0
		Intégration lignes aériennes	48	3,5	5	0,5
		Intégration de décharges	9	0,7	0	0
		Sous-total « réduction des externalités négatives »	106	7,8	112	11,2
Gestion des droits de propriétés	Plan d'occupation des sols, plan de gestion forestier		0	0	0	0
Modification des préférences et des comportements		Services publics, aide et conseil en architecture	0	0	72	7,3
		Études	28	2,1	302	30,3
		Promotion, animation	68	5	35	3,5
		Sous-total « modifications des préférences »	96	7,1	409	41,1
Intervention directe sur le paysage perçu		Aménagements d'aires, projet touristique	113	8,4	33	3,3
		Tracé et entretien de sentiers de randonnée	19	1,4	18	1,8
		Entretien du patrimoine	60	4,4	34	3,4
		Aménagement de bourgs	887	65,4	335	33,6
		Sous-total « intervention directe sur le paysage perçu »	1078	79,6	419	42,1
Total général			1356	100	997	100

Dans la zone agricole (Sancy-Artense) de 1992 à 1999, l'ensemble des financements publics en rapport avec le paysage a représenté un total de 210 euros par habitant (26 euros par habitant et par an) et 3 500 euros par km² (583 euros par km² par an). Dans la zone périurbaine (Cheires), ces dépenses représentent 120 euros par habitant et 5490 par km² (abstraction faite de la rémunération de l'équipe intercommunale d'entretien de l'espace).

Cette ventilation suggère l'influence de la spécialisation dominante d'un espace rural sur les objectifs et la distribution des politiques publiques (Vandecandelaere, 2000) : dans la zone plus agricole, les dépenses paysagères se concentrent notamment sur les espaces et bâtis agricoles, visant le soutien de l'activité principale du territoire. En zone périurbaine, les actions paysagères (valorisation du patrimoine et des bourgs, entretien et tracé de sentiers...) peuvent être mises en relation avec des services rendus aux populations citadines et touristiques.

3.1.1. La gestion des effets externes positifs : un impact relativement faible

Nous avons considéré comme faisant partie du soutien aux externalités positives de production les actions conduites sur la morphologie agraire dans le cadre des deux « opérations groupées d'aménagement foncier – environnement » (ou OGAF environnement). En Sancy-Artense, les réalisations dans ce domaine ont consisté en un échange de 17 ha de parcelles qui ont pu ainsi être regroupées. Cette opération n'a bénéficié qu'à quatre propriétaires d'une même commune. Dans la communauté de communes des Cheires, les échanges parcellaires ont porté sur six exploitations. La moitié de ces exploitations sont localisées dans la commune où se trouve une réserve naturelle. Ces transactions ont donné lieu à des opérations de débroussaillage sur 14 ha. Il faut noter que le dispositif des CTE était à peine instauré au moment où nous avons réalisé l'analyse empirique.

3.1.2. La gestion des effets externes négatifs : des résultats inégaux

En Sancy-Artense, l'intervention publique incitative pour réduire les effets externes négatifs des constructions d'élevage a bénéficié à 35 exploitations, au titre de l'aménagement paysager. Il s'agit pour la plupart d'exploitations en développement. Inégalement réparties selon les communes ces aides ont concerné les toitures dans près de la moitié des cas. Les plantations réalisées ont dans un seul cas été effectuées par un paysagiste. L'encouragement à l'aménagement des abords a porté le plus souvent sur l'empierrement. Dans deux cas le bitumage des cours des exploitations a été soutenu. Dans les Cheires, près de la moitié des 23 opérations réalisées ont concerné deux communes. Plus encore qu'en Sancy-Artense, les opérations d'aménagements des abords de fermes ont été les plus nombreuses. Près d'un tiers des crédits a été consacré à des opérations consistant exclusivement à aménager ces abords. Dans six cas les opérations d'aménagement des abords ont été combinées à la plantation de haies ou à des travaux sur les façades. Trois opérations ont été consacrées exclusivement au financement de « l'intégration » des façades, par un bardage en bois. L'ensemble des opérations concernant les façades seules ou combinées à des plantations a représenté un peu plus d'un tiers des crédits.

Cette distribution peut illustrer la ré-interprétation localement de la théorie d'action. En effet, dans la zone très agricole, les aides paysagères ont avant tout concerné des aménagements productifs.

3.1.3. *La gestion de la propriété du bien support : difficulté d'intervention sur les propriétés privées*

Les outils de planification spatiale les plus ambitieux comme la ZPPAUP (Zone de protection du patrimoine architectural et paysager) ou le plan d'occupation des sols intercommunal n'ont pas encore été réalisés. En Sancy-Artense, seulement la moitié des communes est dotée d'un plan d'occupation des sols ou d'une carte communale. Dans ces communes qui ont connu une longue période de déclin démographique, la crainte de provoquer un rejet de permis de construire peut expliquer pourquoi les élus n'ont pas intégré les critères architecturaux de la charte à leurs Plans d'occupation des sols. Dans ce cas, il apparaît ainsi une certaine contradiction entre l'intention affichée d'attirer une population nouvelle en utilisant l'argument des aménités paysagères et la volonté de tirer partie de toutes les opportunités d'implantation.

Le schéma de gestion forestière en cours d'élaboration par l'Office nationale des forêts (ONF) de la commune de Cros permet aussi une planification des usages effectués. Les parcelles défrichées, en cours de reboisement, sont confiées aux éleveurs pour les entretenir. Les forêts sectionales de Singles et La Tour d'Auvergne situées sur le territoire de l'Artense ont également fait l'objet d'un tel schéma qui représente un mode de gestion concertée où le paysage est pris en compte dans le volet paysager. Le plan de gestion de La Tour d'Auvergne a notamment prévu une ouverture pour une vue sur le massif du Sancy.

Dans la zone des Cheires, les POS concernent toutes les communes sauf deux plus isolées et à spécialisation agricole plus marquée. Dans cette zone, les forêts à vocation touristique font l'objet d'une attention particulière dans leur gestion, en particulier celle proche du Lac d'Aydat. Les Gorges de la Monne ont été classées en 1979 puis plus récemment placées en zone Natura 2000.

3.1.4. *Actions sur les représentations*

La diffusion et plus encore l'élaboration des études paysagères surtout lorsqu'elles sont fondées sur une méthode participative peut avoir des incidences sur les représentations d'une partie de la population. Selon les cas, les conceptions des experts vont être appropriées par le public ou *a contrario*, plus rarement, ces études vont permettre d'identifier des règles vernaculaires et de les confronter avec d'autres appréciations et pratiques esthétiques²¹. L'importance des dépenses en faveur de la communauté de communes de Sancy-Artense provient principalement du grand nombre d'études plus ou moins partielles réalisées dans la zone en raison de l'activisme institutionnel, en lien avec un objectif de consolidation de l'intercommunalité.

Des actions dont l'impact sur les représentations est probablement plus important ont également été entreprises. Outre la formation des élus, la communauté de communes de Sancy-Artense a réalisé un effort particulier dans le domaine de la sensibilisation scolaire qui, amorcé à partir de 1996, se poursuit encore. Il a été financé en particulier par le programme LEADER II. Par ailleurs une permanence mensuelle de l'architecte du CAUE récemment mise en place est encore peu fréquentée. Enfin, la formation des personnels des entreprises locales de bâtiments aux techniques de restauration comme les chantiers écoles et les chantiers d'entretien du patrimoine bâti qui avaient été envisagés n'a pas encore été réalisée.

Dans la communauté de communes des Cheires les actions entreprises dans ce domaine ont surtout consisté à diffuser les enseignements et règles proposés par la charte à travers des

²¹ Pour cette raison nous avons répertorié les études dans les actions sur les représentations, bien que nous soyons conscients du caractère parfois ténu du lien existant entre les études et les représentations.

communiqués dans le bulletin intercommunal et une exposition itinérante accueillie par diverses communes de cette aire rurale.

3.1.5. Interventions directes sur le paysage perçu

Dans ce domaine la prédominance des financements pour l'aménagement des bourgs, apparaît nettement dans les deux zones (Cheires et Sancy-Artense). Les aides sont essentiellement versées pour des espaces publics et très peu en faveur du domaine privé.

La part des financements accordée à la restauration du petit patrimoine, qui localement correspond à une préoccupation récente, n'est pas négligeable. Les incitations du parc naturel régional des volcans d'Auvergne, mais aussi du conseil général et du conseil régional, permettent aux communes de restaurer leurs fours, lavoirs, croix grâce à des aides substantielles. La restauration du petit patrimoine est également assurée par certaines communes indépendamment du parc naturel régional (cas par exemple de la réfection d'un four communal à Avèze dans la communauté de communes de Sancy-Artense). Par ailleurs ces aides ont pu être attribuées pour des actions de ravalement de façades de bâtiments publics. Là encore l'intervention est réalisée essentiellement sur le domaine public. L'aménagement de l'espace public a parfois été coordonné avec une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) concernant les propriétés privées mais cette dernière portait essentiellement sur l'aménagement intérieur.

Les 17 sentiers de randonnée de Sancy-Artense sont à la charge des communes, le transfert de cette compétence à la communauté de communes est encore à l'étude. Dans cette zone, l'entretien des berges de rivières est reconnu comme une compétence de la communauté de communes qui institue un programme dès 1995 avec la DDAF à l'échelle du bassin versant. Un contrat de rivière est en cours d'étude concernant la haute vallée de la Dordogne incluant la communauté de communes de Sancy-Artense.

De même, dans les Cheires, en raison de la proximité clermontoise, le tourisme de promenade et de randonnée est important, notamment autour du lac d'Aydat et des Dômes. Les communes entretiennent ces sentiers en partie grâce à l'équipe d'insertion intercommunale mais le roulement établi entre les communes ne permet pas toujours une intervention au moment voulu et les employés communaux sont alors requis. Le plan de gestion des gorges de la Monne a programmé diverses actions incitatives comme l'aménagement des aires de pique-nique, de gardes corps et des barrières pour condamner l'accès aux véhicules, enfin d'éléments de signalétique comportant des informations sur le comportement des promeneurs et sur les caractéristiques historiques et écologiques du site.

L'aménagement de bourgs correspond à l'essentiel des montants financiers octroyés, aussi bien dans les Cheires (65 % de l'ensemble des financements) qu'en Sancy-Artense (34 % de l'ensemble des financements). Ces aménagements sont des opérations de grande ampleur, mobilisant le secteur institutionnel de l'équipement. Elle correspondent à des actions de modification de l'espace public communal, reposant le plus souvent sur des normes esthétiques empruntées à l'aménagement des espaces urbains. Dans les espaces étudiés, ces opérations d'aménagement de bourg ne sont pas véritablement nouvelles, mais leur nature a changé : c'est la première fois qu'elles se basent sur une justification d'amélioration du paysage local, dépassant l'entretien des réseaux publics et de la voirie.

Au total l'intervention directe sur le paysage perçu représente une part importante des financements publics octroyés au titre du paysage (80 % dans la zone périurbaine des Cheires, 42 % dans la zone de Sancy-Artense). Dans la zone des Cheires, le volume financier se révèle particulièrement important (plus d'un million d'euros) probablement parce que les nouveaux

résidents installés dans cet espace périurbain expriment des attentes particulières liées à la qualité des aménagements de bourgs.

3.1.6. Conclusion partielle

Notre analyse nous semble pouvoir fournir quelques enseignements permettant d'améliorer la compréhension des caractéristiques des politiques paysagères.

L'inventaire réalisé sur deux territoires ruraux nous enseigne que les masses financières en jeu dans les politiques paysagères ne sont pas négligeables. Notre démarche a permis de mettre en évidence une progression importante des dépenses en faveur des politiques paysagères. Dans une perspective normative, notre taxinomie semble susceptible de faciliter la conception des politiques futures et d'améliorer la pertinence et la cohérence des programmes à venir. Dans cette perspective, le principe de classement retenu permet de repérer *a priori* plus facilement les antagonismes entre objectifs et les inadéquations entre les théories d'actions et les moyens mobilisés par le programme. En clarifiant les théories d'actions, ce type d'approche peut aussi permettre de préparer le suivi des dispositifs et leur évaluation *ex post*.

Après nous être interrogé sur l'offre de politique (lecture selon les théories d'action), nous pouvons analyser les effets matériels de ces politiques qui prennent la forme de services environnementaux. Seules trois théories d'action sur cinq donnent lieu à des *productions spécifiques* sur des biens supports matériels (éléments du paysage). Il s'agit de la gestion des externalités positives (théorie 1), de la gestion des externalités négatives (théorie 2) et de l'organisation d'interventions directes sur le paysage perçu (théorie 5).

Nous nous sommes interrogés sur ces productions spécifiques en nous demandant ce qui a été effectivement « produit » sur ces biens supports. Pour cela, nous avons eu recours à la notion de « service environnemental ».

3.2. Production de services environnementaux

La notion de « service environnemental » est définie, en première approche, comme une action intentionnelle d'amélioration du paysage (cf. 3.2.1). Selon cette conception du « service environnemental », le paysage est entendu comme faisant partie de l'environnement/cadre de vie. Du point de vue de leurs caractéristiques (cf. 3.2.2), les services environnementaux reposent sur trois caractéristiques, susceptibles d'en faire varier le contenu : ils sont produits par des acteurs diversifiés ; ils ont trait à des biens supports spécifiques ; le cadre institutionnel (acteurs publics et privés, réglementation...) a une forte influence sur leur émergence et leur déroulement. Enfin, nous proposons une classification des services environnementaux (3.2.3).

3.2.1. Les notions de matérialité et d'intentionnalité au fondement de la définition

La définition du « service environnemental » s'appuie sur les travaux d'économie des services (Hill, 1999 ; Delaunay & Gadrey, 1987 ; Gadrey, 2000).

En tant que théorie d'action, un service environnemental correspond à une activité permettant la transformation ou le maintien en l'état des caractéristiques environnementales utiles d'un bien support physique (espace bâti, parcelles agricoles, voies de circulation...). Un prestataire de service assure la transformation de l'état du support en vue de répondre à la demande exprimée par un usager final, ou transmise par un intermédiaire. Les services environnementaux sont donc des actions sur les bases matérielles du paysage.

Les services environnementaux étudiés ont pour objet explicite l'amélioration du cadre de vie paysager des populations résidentes, ainsi que celle du cadre paysager des activités récréatives. Il apparaît une liaison explicite avec la question de la valorisation des aménités rurales (OCDE, 1999). En effet, les services environnementaux étudiés ont pour but de rendre plus agréables les caractéristiques naturelles des lieux où l'on vit, ou bien des lieux que l'on fréquente pour la pratique des activités de pleine nature.

L'amélioration du paysage est intentionnelle (ou délibérée) du point de vue du prestataire et elle est orientée vers un certain type d'usage du support paysager. Le caractère intentionnel d'une action peut se traduire en termes de temps spécifiquement consacré à un objectif donné. Économiquement, ce temps spécifique induit le plus souvent un coût de production non nul pour le prestataire. Dans le cas d'une relation monétaire, l'intervention du prestataire peut se concevoir en échange d'une rémunération²² par l'utilisateur du service, ou par un intermédiaire agissant au nom de l'utilisateur et porteur de la demande de service environnemental.

3.2.2. Les caractéristiques du service environnemental

a) Les acteurs en jeu

Deux éléments caractérisent les prestataires. En premier lieu, leur diversité : les services environnementaux peuvent être fournis aussi bien par des entreprises privées spécialisées dans le secteur de l'environnement (entreprises paysagères, de traitement de l'eau ou des déchets etc.) que par des entreprises agricoles pour lesquelles la fourniture d'un service environnemental est couplée, jointe à une autre activité. Un raisonnement analogue peut être mené pour les associations et entreprises d'insertion, présentes dans ce secteur et pour lesquelles la fourniture de services environnementaux est couplée à un objectif d'insertion professionnelle de personnes en difficulté. Au vu de l'importance des biens publics localisés en jeu dans la fourniture de services environnementaux, les collectivités locales peuvent être également fortement impliquées comme prestataires de ces services.

En second lieu, les prestataires peuvent avoir un rapport spécifique au bien support : ils peuvent en effet être eux-mêmes les propriétaires des biens supports (ou en contrôler l'usage). Ce cas de figure n'est pas commun aux catégories générales de services, dans lesquelles le prestataire intervient souvent sur un support appartenant à l'utilisateur.

Les usagers des services environnementaux ne sont pas en général ceux qui formulent directement (et prennent en charge financièrement) la demande de service auprès des prestataires. Si les usagers ne participent pas directement à la relation de service, d'autres agents agissent en leur nom. Ces « intermédiaires », qui prennent place entre le prestataire et l'utilisateur et formulent la demande de service auprès des prestataires au nom des usagers, jouent un rôle central dans le cas des services environnementaux. Ces intermédiaires-commanditaires ont un caractère d'agent public, en relation avec le caractère de bien public du paysage et la demande sociale dont il est l'objet, ainsi que le renouveau des politiques publiques, en particulier dans le domaine agricole selon un référentiel « d'agriculture de service » (Muller, 1990). Ce sont aussi eux qui rémunèrent la prestation.

Il peut exister des usages successifs du bien support, par différents agents sans que ces usages se révèlent rivaux. De plus, les services environnementaux collectifs se caractérisent par la non-exclusion des bénéficiaires de leurs produits. On met ici en exergue la dimension publique du bien support.

²² Le terme de rémunération est entendu ici dans le sens commun d'une somme d'argent reçue pour prix de la fourniture d'un service ou d'un travail.

b) Les biens supports soumis à des transformations d'importance variable

Les biens supports de services environnementaux remplissent les quatre conditions suivantes. Ce sont des biens physiques situés dans les espaces ruraux. Ils sont faiblement artificialisés. Ils sont ancrés sur le sol terrestre. Enfin, découlant en partie des précédentes, ce sont des biens visibles. Cette caractéristique de visibilité du bien support est importante, parce qu'elle implique que ces biens supports ont une caractéristique paysagère forte. Ils constituent en quelque sorte les bases matérielles, les objets physiques constitutifs d'un paysage.

Quatre principales catégories d'opérations conduites sur le bien support peuvent être identifiées. Elles sont classées selon le degré de transformation des caractéristiques environnementales du bien support qu'elles occasionnent.

La première correspond aux activités d'entretien du bien support. Dans ce cas, les caractéristiques paysagères du bien support sont maintenues en l'état. L'intégration paysagère constitue la seconde catégorie identifiée dans la gamme des services environnementaux. Elle désigne une opération sur un bien support existant, dans le but principal d'en améliorer l'aspect visible sans en modifier les caractéristiques fonctionnelles (Hertig, 1999). Emprunté au domaine architectural, le troisième degré de transformation regroupe les activités de restauration. Ces dernières ont pour but le retour à un état antérieur pour un bien support dont les caractéristiques visibles se sont dégradées au cours du temps. Le quatrième et dernier degré de transformation est désigné comme celui de l'aménagement. Dans le sens que nous lui donnons ici, la notion d'aménagement d'un bien support désigne le fait de modifier les caractéristiques paysagères d'un support en rapport avec un nouvel usage, sans limiter l'usage antérieur. Ce dernier type de transformation est à cheval entre la production d'un service et celle d'un nouveau bien.

c) La prégnance du cadre institutionnel

Les services environnementaux ne résultent pas spontanément de l'existence de biens de nature ou des attentes sociales. Le plus souvent, ils émergent et sont produits dans un cadre institutionnel qui en détermine pour partie la nature et les effets. Pour être réalisés, ils font appel à des circuits de financement divers et transitent alors par des dispositifs publics. Des institutions de régulation, de nature principalement publique, exercent des fonctions diverses lors du déroulement du service environnemental. Plus particulièrement, elles concourent non seulement à définir les normes techniques d'intervention et éventuellement à instituer un suivi et un contrôle des services réalisés mais encore à organiser l'offre qui le plus souvent est dispersée. La relation entre dispositifs publics et services environnementaux ne se limite donc pas au financement. Les dispositifs publics fournissent différents cadres d'action selon des incitations qui peuvent augmenter la probabilité d'apparition de tel ou tel type de service. Les mesures incitatives mettent en présence des réseaux d'acteurs particuliers. Par ailleurs, l'intervention publique confère un statut juridique au bien support ou un cadre légal de négociation entre les acteurs en jeu. Quand l'outil proposé est de nature contractuelle, les formes de rapport entre commanditaire et prestataire sont partiellement prédéfinies²³. Les mesures de politiques publiques utilisées sont fortement influencées par la nature des institutions qui proposent le dispositif, ainsi que par les conditions locales de mise en œuvre.

3.2.3. Classification

Nous classons l'ensemble des activités ou actions qui contribuent –intentionnellement ou non– à l'amélioration, l'entretien, la restauration etc. des biens de nature, en trois grandes

²³ Cependant, comme l'ont souligné Guyvarc'h et Lorvellec (1998) elles donnent lieu à de nombreuses ambiguïtés.

catégories, dont seule la première relève pleinement de la notion de service, du point de vue de l'économie des services :

a) *Les services environnementaux complets (au sens de l'économie des services)*

Ils correspondent aux services qui comportent l'ensemble des pôles du triangle. La production est intentionnelle, elle répond à une demande portée par un commanditaire. Le prestataire est rémunéré pour une intervention sur un bien-support de nature, le coût de production du service est non nul. Le service environnemental complet se caractérise également par une coproduction entre le prestataire et le commanditaire qui précise les attendus du service.

Ce service environnemental peut être exclusif ou joint si sa fourniture par le prestataire est associée à une autre activité. Mais dans ce cas, il y a bien un effort spécifique et un coût supplémentaire pour la fourniture du service environnemental, en plus de celui de l'activité jointe.

b) *Les externalités positives de production*

Il y a un effet positif sur l'environnement d'une activité d'un agent économique, mais sans intentionnalité ni coût supplémentaire pour le prestataire. Cette catégorie ne relève pas de l'économie des services. Dans le cas d'un service, l'accord entre le prestataire et l'usager est essentiel, car sans lui, les changements correspondraient à des services non sollicités (Hill, 1977). L'amélioration de l'environnement n'est pas intentionnelle pour l'émetteur de l'externalité, elle constitue en quelque sorte une production fatale (au sens de la comptabilité nationale) induite par une production principale, et donc sans coût de production supplémentaire par rapport à l'activité principale. À l'inverse du service environnemental complet, aucun processus de coproduction ne prend place entre l'émetteur de l'externalité et les usagers finaux de cette dernière.

c) *Les quasi services environnementaux*

Ils correspondent à des situations intermédiaires où une partie seulement des conditions nécessaires posées pour rentrer dans la catégorie des services est remplie (intentionnalité, coût de production non nul, rémunération du prestataire en réponse à une demande).

Deux cas peuvent être distingués :

- lorsqu'il y a rémunération d'une externalité positive de production, sans qu'il y ait effort spécifique ni coût de production supplémentaire pour le prestataire. Nous désignons cette situation comme un *quasi-service environnemental passif*. Le terme « passif » renvoie au fait que le prestataire ne fournit pas intentionnellement le service. Par contre, l'intermédiaire le rémunère dans certaines limites définies en fonction de critères ayant trait à l'environnement, même si ce ne sont pas les seuls critères pris en compte. Cet intermédiaire s'appuie sur une théorie d'action relevant de la gestion des externalités positives. Pour illustration de ce cas de figure, on peut prendre comme exemple les actions d'entretien des prairies conduites par les agriculteurs dans le cadre de la « prime à l'herbe », tout au moins au début de sa mise en place. Ces actions étaient rémunérées par les pouvoirs publics, mais elles n'entraînaient pas de coût de production supplémentaire de la part de l'agriculteur (*cf. infra*).
- lorsqu'il y a intentionnalité et coût de production, mais pas de rémunération (absence de demande explicitée : le pôle usager-demandeur de l'intervention n'est pas présent). En l'absence d'une véritable demande ou attente sociale, un « service » environnemental peut exister dans la mesure où l'offreur le produit de façon intentionnelle. Nous qualifions cette situation comme un *quasi-service environnemental altruiste*. Elle correspond au cas où un agent économique adopte un

comportement dans le but d'augmenter le bien-être d'autres agents économiques sans qu'il soit, pour autant, rémunéré. Par exemple, une association de pêcheurs entretient les berges d'une rivière, non seulement pour améliorer les postes de pêches, mais les pêcheurs en font aussi « un peu plus » que pour les seuls besoins de loisir (sinon, il ne s'agirait que d'une externalité positive) pour rendre la rivière encore plus agréable aux promeneurs, aux habitants locaux, sans qu'une demande ne leur ait été explicitement formulée.

Le tableau suivant présente une synthèse de ces éléments de classification.

Tableau n° 6 - Classification des services environnementaux

	REMUNERATION DU PRESTATAIRE	COUT DE PRODUCTION VIS-A-VIS DE L'ENVIRONNEMENT
SERVICE ENVIRONNEMENTAL COMPLET	oui	oui
QUASI-SERVICE ENVIRONNEMENTAL PASSIF	oui	non
QUASI-SERVICE ENVIRONNEMENTAL ALTRUISTE	non	oui
EXTERNALITE POSITIVE DE PRODUCTION	non	non

Cette classification peut être utilisée dans une vision dynamique des services environnementaux, sans présupposer de trajectoire unique. On la mettra en œuvre plus loin en reprenant le cas de la prime à l'herbe : dans la pratique, les effets positifs sur l'environnement ciblés par ce dispositif ont évolué, passant d'une externalité positive à un quasi-service passif puis, dans certains cas, à un véritable service environnemental fourni par les agriculteurs.

3.2.4. Les services environnementaux induits par les programmes paysagers

a) Démarche

Rappelons que l'analyse a été menée sur 10 communes rurales d'Auvergne réparties sur deux des trois petites zones étudiées : celle de Sancy-Artense (zone agricole) et celle des Cheires (zone périurbaine). A ce niveau géographique fin, elle avait en premier lieu pour objectif de faire un inventaire aussi systématique que possible des « services environnementaux » dans le champ que nous avons retenu, en reprenant notre classification issue de l'économie des services. Nous nous sommes particulièrement attachés à repérer tous les différents types de prestataires et les modalités de production des services. Au delà de l'inventaire statique, l'étude visait également à mettre en évidence en dynamique d'éventuelles trajectoires, à partir des différentes catégories de « services environnementaux » que nous avons construites. Dans le même sens, nous avons essayé de quantifier l'évolution de l'importance des services environnementaux produits par les différents types de prestataires. Dans la pratique, les principaux services que nous avons recensés sont les suivants : entretien des berges de cours d'eau, restauration de petit patrimoine, intégration paysagère de bâtiments agricoles, élagage des arbres ornementaux, création ou entretien d'espaces verts, intégration de décharges, aménagement paysager de bourgs, fleurissement, enfouissement de réseaux, aménagement paysager de la voirie, réfection et entretien de parcelles et de leurs bordures (haies), plantation de haies ou d'arbres avec un objectif paysager, déboisement paysager de zones forestières, réaménagement de carrières, pose de franchissement de clôtures pour la randonnée, création et entretien d'espaces d'activités de nature, débroussaillage de chemins et balisage pour la randonnée.

Méthodologie empirique

L'inventaire des services environnementaux a été mené sur la période 1990-2000, dans 6 communes dans la communauté de communes (CC) de Sancy-Artense (Avèze, Bagnols, la Tour d'Auvergne, St-Donat, St-Sauves d'Auvergne, Tauves) et dans 4 communes de la communauté de communes des Cheires (Aydat, Olloix, St-Amand-Tallende et St-Sandoux) . Ces communes sont indiquées sur la carte située en annexe 1.

Dans cette partie 3.2.4, nous appelons *zone agricole* les 6 communes de la CC de Sancy-Artense et *zone périurbaine* les 4 communes de la CC des Cheires.

Pour mener à bien cet inventaire, nous avons mobilisé et croisé trois types de sources de données. Il s'agit tout d'abord d'entretiens directs dans chaque commune (99 au total) auprès de personnes ressources (élu communal, agriculteur, membre de l'association de pêche, membre de l'association de chasse, personne d'une association locale sportive ou environnementaliste...); ensuite, nous avons mené un dépouillement systématique des dossiers administratifs de demande d'aides publiques dans le domaine de ces « services » environnementaux (conjoint avec le dépouillement concernant les théories d'action, cf. 3.1). Enfin, nous avons analysé les comptes administratifs des 10 communes concernées, afin d'identifier les budgets que chaque commune a consacrés à la fourniture de services environnementaux. Cette méthodologie, assez lourde, a nécessité l'examen des registres de comptabilité publique sur deux périodes (1989-1991 et 1997-1999). Toutes les dépenses sont indiquées en euros courants. Il n'a pas paru nécessaire de pallier les effets de l'inflation sur la décennie 1990. Ainsi, nous avons pu constituer une base de données des services environnementaux.

Nous avons dénombré 315 services environnementaux (exclusifs ou joints) produits dans les deux territoires ruraux, sur la période 1990-2000. Leur importance économique est relativement hétérogène. Un peu plus de 40 % des services environnementaux « complets » ont une importance économique faible ou très faible (moins de 20 000 F). En parallèle, un peu moins du quart des services environnementaux complets ont coûté plus de 100 000 F.

b) Les prestataires

Tableau n° 7 - Type de prestataires principaux en fonction des zones d'étude

Prestataire	Zone périurbaine		Zone agricole		TOTAL	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Agriculteur	20	14	46	27	66	21
Entreprise privée	46	32	44	26	90	28
Commune	17	12	34	20	51	16
Autre collectivité locale	24	17	19	11	44	14
Administration ou établissement public	9	6	10	6)	19	6
Organisme d'insertion	6	4	3	2	9	3
Association ou bénévole	22	15	15	9	37	12
TOTAL	144	100	171	100	315	100

Source : Enquêtes de terrain

A l'échelle des deux zones étudiées, les collectivités locales (communes et autres collectivités locales) sont les principaux prestataires de services environnementaux. Elles en assurent la production directe dans presque un tiers des cas. Les communes, en tant que prestataires, ont réalisé en régie directe, moins d'un service environnemental sur cinq, souvent dans le prolongement de leurs interventions traditionnelles. De façon générale, les communes agissent sur des biens supports dont elles ont la tutelle (espace résidentiel, voirie communale) et produisent des services relativement élémentaires. Les autres collectivités locales et le parc naturel régional (PNR) des Volcans d'Auvergne, ont produit un service environnemental sur huit. Ces collectivités locales sont principalement prestataires de services environnementaux auprès des communes.

Sur le plan du volume économique, les entreprises privées représentent le premier prestataire à l'échelle des territoires étudiés, le plus souvent suite à un appel d'offre d'une collectivité locale. Les entreprises privées sont les principaux intervenants dans les aménagements paysagers de bourg et la restauration de petit patrimoine culturel car ces activités font appel à une connaissance technique assez précise, et, pour la première, à un capital technique important. L'importance économique des services environnementaux, si elle est très variable²⁴, traduit tout de même une augmentation relativement importante des moyens consacrés, et un recours plus important que par le passé au secteur concurrentiel.

Les agriculteurs constituent logiquement les principaux prestataires de services environnementaux touchant à leurs outils de production (intégration de bâtiments agricoles, entretien de parcelles agricoles). Cependant, ils s'impliquent rarement dans d'autres types de services environnementaux, exception faite de la plantation de haies. Les agriculteurs sont parmi les principaux intervenants sur les « points à voir », alors que d'autres catégories de prestataires (associations et communes) agissent de façon plus marquée sur les « points pour voir » (Facchini, 1993). Les agriculteurs produisent dans tous les cas des services environnementaux dotés d'un produit joint, à finalité agricole. Les principaux espaces de propriété privés concernés par des services environnementaux sont représentés par les surfaces agricoles. Ce résultat souligne la place particulière des agriculteurs dans la fourniture de services environnementaux qui, sans être sur-représentés par rapport aux autres catégories de prestataires, sont nécessairement présents pour certains types de services environnementaux élémentaires, notamment ceux qui font appel au pâturage extensif. Cependant, nous n'avons observé qu'un seul cas où un agriculteur s'est impliqué dans la production de services environnementaux en dehors de son exploitation (parcelles agricoles, limites de parcelles agricoles et bâtiments). Il s'agit d'un agriculteur assurant l'entretien de chemins ruraux pour le compte d'une commune, contre une rémunération annuelle. Notons également que la production de services environnementaux peut susciter des conflits entre agriculture et développement des loisirs verts, comme le montre l'encadré ci-dessous.

²⁴ Certains services environnementaux observés correspondent à moins de 5000 francs de budget, alors qu'une dizaine dépasse le million de francs, principalement pour des opérations d'enfouissement de réseaux de lignes électriques.

Les murets de pierres : un cas de bien-support controversé

Les murets de pierre séparant les parcelles de culture dans les pays rocheux, sont aujourd'hui l'objet de controverses quant à leur finalité économique. Lors des remembrements en cours, notamment sur la commune de Bagnols (zone agricole), certains acteurs locaux cherchent à préserver partiellement les murets de pierres, alors que d'autres visent leur démantèlement. Les agriculteurs attendent aujourd'hui du remembrement qu'il permette la suppression de ces murets s'écroulant facilement dans les chemins et encadrant des voies de circulation trop étroites pour le passage des engins agricoles modernes. En parallèle, les acteurs du tourisme dans la zone agricole aimeraient que ces murets soient préservés car ils marquent le paysage et rendent attractif le territoire pour les randonneurs. Ainsi, sur les sentiers les plus fréquentés par les randonneurs, sur la commune de Bagnols, il est prévu de ne laisser le muret que d'un seul côté du chemin, afin de concilier les attentes des différents usagers.

La controverse, correspondant à un conflit d'usage sur une ressource commune (Caron, Torre, 2002), peut être rapprochée de celle portant sur les haies dans le bocage de l'Ouest de la France (Colson *et al.*, 1996). On retrouve ici l'opposition traditionnelle des regards sur le paysage entre ceux qui utilisent et produisent le paysage (les locaux) et ceux qui viennent de l'extérieur du territoire, y compris certains des habitants permanents n'appartenant pas à la première catégorie (Donadieu, 1995). La conciliation trouvée dans le cas présenté n'est cependant pas toujours possible, entre des attentes extérieures contribuant à la muséification partielle de l'espace rural et des besoins productifs locaux.

Les associations occupent une place importante. Elles interviennent dans de nombreux services, bien que le volume économique en reste limité. Leur intervention est souvent à l'origine de certaines catégories de services environnementaux (services environnementaux favorisant la randonnée pédestre, ainsi que dans l'entretien des berges de rivières par exemple), et sont repris parfois ultérieurement par d'autres catégories d'intervenants (équipe d'insertion).

Les administrations et les opérateurs, responsable d'un réseau ou d'une catégorie d'espace précise s'impliquent dans les services environnementaux concernant directement les biens supports dont ils ont traditionnellement la charge. Par exemple Électricité de France prend en charge l'enfouissement de réseaux, la direction départemental de l'équipement gère l'aménagement paysager des voiries, l'Office nationale des forêts organise des sentiers forestiers d'interprétation de la faune et la flore.

c) Un phénomène essentiel : l'envolée des dépenses des collectivités locales rurales en faveur des services environnementaux

L'analyse des comptes communaux au début et à la fin de la décennie permet de montrer que les communes ont augmenté leur contribution financière pour la réalisation de services environnementaux.

Tableau n° 8 - L'évolution des dépenses des collectivités locales dans les trois zones

TYPE D'USAGE DU BIEN SUPPORT	DEPENSES TOTALES (EN K€)				DEPENSES PAR HABITANT (EN €)			
	Zone périurbaine		Zone agricole		Zone périurbaine		Zone agricole	
	1989-1991	1997-1999	1989-1991	1997-1999	1989-1991	1997-1999	1989-1991	1997-1999
Sport et loisir	9	27	9	22	3	6	2	6
Bien culturel	4	20	4	21	1	5	1	6
Voies de circulation	2	13	2	11	1	3	0	3
Production	0	13	0	0	0	3	0	0
Résidentiel	6	131	9	93	2	31	2	25
Réseaux électrique et téléphonique	22	190	22	139	6	45	5	38
Non usage (nature)	0	4	0	53	0	1	0	14
Total	41	399	46	339	13	94	11	92

Source : comptes administratifs des communes, Recensement général de la population 1990 et 1999

Dans la *zone périurbaine*, les dépenses totales ont quasiment décuplé durant les neuf années séparant les deux périodes d'investigation, avec une nette différenciation selon le type de bien support. Les crédits destinés aux biens supports résidentiels (places publiques, espaces collectifs urbains, espaces verts, espaces fleuris) et au transport d'énergie et aux télécommunications ont connu les augmentations les plus importantes. Les travaux d'enfouissement des réseaux aériens nécessitent souvent de multiples financements, et représentent de gros budgets. Concernant les autres catégories d'espaces, remarquons l'apparition de dépenses en faveur des services environnementaux produits sur les espaces de « non usage » (nature) et sur les espaces productifs, en particulier sur les espaces forestiers à la vocation récréative affirmée.

Dans la *zone agricole*, les dépenses en faveur des services environnementaux, apparues de façon récente, ont évolué de façon similaire à celles de la zone périurbaine, avec une multiplication par sept des dépenses. Ce sont les dépenses en faveur des espaces résidentiels qui ont le plus augmenté, mais les services environnementaux portant sur l'enfouissement des réseaux aériens de transport d'énergie représentent le principal poste de dépenses avec près de la moitié du total, tant au début qu'à la fin des années 1990. Cependant, d'autres catégories de biens supports, pour lesquels les dépenses en faveur des services environnementaux étaient quasiment absentes au début de la décennie, ont été l'objet d'interventions. Il s'agit notamment de la rénovation du petit patrimoine vernaculaire, et des espaces de circulation. Les dépenses sur les espaces de « non usage » (berges de rivière) ont largement augmenté.

Les dépenses par habitant ont connu une progression comparable dans les zones agricole et périurbaine, mais dans celle-ci, la population s'est fortement accrue.

D'une manière générale, la progression des dépenses touche principalement les *espaces résidentiels* (aménagement des centres bourgs, enfouissement des réseaux, espaces verts). Le secteur public local est intervenu massivement dans la production des services environnementaux, alors qu'il était de plus en plus confronté au cours des années 1990 à l'augmentation des demandes en matière d'amélioration du cadre de vie des résidents. Ces résultats attestent de l'importance des enjeux ayant trait aux services environnementaux dans le débat public local. L'augmentation de ce dernier poste est surtout liée aux efforts consentis par les communes. En effet, un dispositif public comme la charte paysagère et architecturale, préconisant l'enfouissement des réseaux a pu jouer un rôle dans leur implication. Certains biens supports non concernés par l'intervention au début de la décennie, comme les berges de rivières et plans d'eau, sont investis en tant que supports de services environnementaux, durant la dernière partie de la décennie (1997-1999). Le secteur public local (composé des communes et des communautés de communes) est intervenu massivement dans la production

de ces services, en parallèle à l'augmentation des attentes des populations résidentes ou extérieures. Les mesures en faveur du paysage financées par des ressources extérieures à chacune des deux zones ne se sont pas substituées aux dépenses des communes et de leur groupement mais a contrario ont été amplifiées par l'implication locale.

d) Secteurs institutionnels et services environnementaux

Un peu moins de 60 % des services environnementaux observés ont été subventionnés par des politiques publiques. Environ 60 % des services environnementaux qui font l'objet d'un financement public engagent des dépenses de moins de 4 500 euros, 3 % atteignent un montant supérieur à 80 000 euros. On voit ainsi la diversité économique de ces activités de service. Les services environnementaux ont été portés essentiellement par l'Etat (c'est en Sancy-Artense, selon l'inventaire réalisé, le cas de près de 40 % de services). Ils ont été beaucoup plus rarement cofinancés par l'Europe ou par la région (5 % des services dans les deux cas) ou encore par le département (8 % des cas).

La diversité des politiques publiques finançant les services environnementaux paysagers traduit la variété des réseaux institutionnels qui les sous-tendent. Présentons les différents réseaux institutionnels concernés.

Le réseau de l'agriculture est intervenu pour 19 % des services environnementaux²⁵. Tous les services environnementaux produits au sein du réseau institutionnel de l'agriculture reposent sur des normes de qualité propres à ce réseau institutionnel. L'espace de référence est représenté par la parcelle agricole. La qualité du service environnemental est gérée selon les mécanismes administratifs classiques des politiques agricoles. Les opérations techniques sur les espaces productifs agricoles sont mécanisées et principalement conduites par les agriculteurs eux-mêmes (travaux mécanisés et ne nécessitant pas de compétences spécialisées particulières). L'intervention peut relever de deux logiques principales. D'une part, elle peut concerner le maintien d'une pratique agricole existante dont l'impact sur le paysage est jugé positif. Dans ce cas-là, il y a production jointe du service environnemental avec un bien agricole (entretien des parcelles). D'autre part, elle peut être relativement déconnectée de l'exercice habituel de l'activité agricole, soit en ce qui concerne le type d'espace concerné, soit en ce qui concerne le type de capacité technique nécessaire (intégration paysagère de bâtiments agricoles).

Les commanditaires de ces services environnementaux sont les pouvoirs publics, par l'intermédiaire du ministère de l'Agriculture. Les politiques agricoles sont rarement associées à d'autres politiques publiques, émanant de réseaux institutionnels différents²⁶.

Ce résultat est important car il confirme les observations effectuées pour les services environnementaux réalisés par des agriculteurs : les politiques agricoles apportent des subventions dont bénéficient les agriculteurs, mais sans participation d'autres institutions, publiques ou privées, à la définition et au financement des services environnementaux. Cela traduit une faible territorialisation des services environnementaux portés par le réseau institutionnel de l'agriculture, si l'on entend par territorialisation l'existence de rapports avec d'autres acteurs locaux et d'autres réseaux institutionnels.

Le réseau institutionnel des collectivités territoriales s'implique dans de nombreuses opérations d'amélioration du cadre de vie des populations locales. Il s'implique seul (sans

²⁵ Pour calculer ces pourcentages, nous avons considéré les services environnementaux où un réseau institutionnel intervient à titre principal.

²⁶ Seuls 8% des services environnementaux financés par des politiques agricoles sont couplés avec des subventions émanant d'un autre réseau institutionnel, en l'occurrence celui des collectivités territoriales. Ce dispositif public est géré par la communauté de communes de Sancy-Artense et a pour objet l'intégration paysagère de bâtiments agricoles.

relation avec d'autres réseaux institutionnels) dans les opérations de réaménagement de carrières, de restauration de petit patrimoine, d'intégration paysagère d'anciennes décharges, de fleurissement, de création ou d'entretien d'espaces verts, d'aménagement de bourgs et d'élague des arbres ornementaux. L'ensemble représente presque 30 % de l'ensemble des services environnementaux. Les normes et les règles qui pilotent la production des services environnementaux au sein de ce réseau institutionnel sont orientées d'une part vers la satisfaction des populations locales. Les opérateurs agissent alors sur des biens visibles par tous (espace public local, espace de circulation). D'autre part, le service environnemental est souvent conçu en fonction des découpages administratifs locaux (périmètre des communes ou des structures intercommunales). Le réseau institutionnel cherche alors à mettre en valeur le patrimoine, tant naturel que bâti, qui caractérise le territoire local.

Le cadre de vie des populations locales est mis en valeur explicitement par ce réseau institutionnel qui se soucie particulièrement des attentes de la population résidente notamment à partir du tourisme vert et du tourisme sportif. Le réseau institutionnel des collectivités territoriales participe donc à la production de services environnementaux tels que le débroussaillage et le balisage de chemins de randonnée ou encore la pose d'équipement pour les sports de pleine nature. L'ensemble représente presque 20 % des services environnementaux que nous avons relevés. On comprend dès lors le poids du réseau institutionnel des collectivités territoriales dans la fourniture de services environnementaux concernant le paysage rural.

Le réseau institutionnel des collectivités territoriales présente en outre la particularité d'« intégrer » certains autres réseaux institutionnels. Ainsi les politiques locales sont souvent couplées avec d'autres objectifs liés aux services environnementaux. Par exemple, ces objectifs peuvent concerner l'insertion de personnes en difficulté. Cela traduit l'hybridation avec le réseau institutionnel de l'insertion et de l'emploi.

Le réseau institutionnel du ministère de l'Équipement produit à titre principal 11% des services environnementaux. Ces services environnementaux portés par des entreprises privées ou des établissements publics gestionnaires de réseaux (voies de communication, téléphone, électricité) concernent l'enfouissement de réseaux dans la moitié des cas. Il s'agit d'opérations lourdes qui nécessitent de gros budgets (70 000 € en moyenne) et qui impliquent des entreprises privées de travaux publics. L'autre moitié des services environnementaux produits par ce réseau institutionnel correspond à des opérations d'aménagement paysager de la voirie (entretien d'aires de repos, traitement paysager des glissières de sécurité). Ces opérations sont réalisées par le ministère de l'équipement – ou sous-traitées auprès d'entreprises locales – pour son propre compte ou pour celui des collectivités locales. Sur le plan du mode de gestion de la qualité du service environnemental, le réseau institutionnel agit principalement sur des biens-supports dont il a la tutelle (voies de communication, réseaux de transport d'énergie ou de télécommunications). La qualité du service est gérée selon les codifications habituelles des entreprises concernées. Les opérations d'enfouissement de réseaux électriques et téléphoniques sont principalement mécanisées et font appel à de la main-d'œuvre qualifiée. Elles émanent du réseau institutionnel des réseaux et sont souvent couplées avec d'autres opérations, telle que la réfection des canalisations d'eau potable ou d'eau usée.

Le réseau institutionnel de l'insertion intervient comme réseau institutionnel principal pour 3 % des services environnementaux. Son importance, très marginale, a diminué durant la période étudiée. Les prestataires sont représentés par les associations d'insertion. Les travaux d'entretien des berges de rivière ont souvent été confiés à des personnes dont le salaire est financé par des politiques d'insertion. Cette place relativement limitée s'explique par la particularité des services environnementaux produits. Logiquement, ce réseau institutionnel n'est présent que pour des services financés par les politiques d'emploi, et pour lesquels il

existe une possibilité d'hybridation avec l'insertion de personnes en difficulté. Les services environnementaux sont produits sur des biens-supports vis-à-vis desquels d'autres réseaux institutionnels n'ont pas de prérogatives fortes. Il s'agit de petit patrimoine plus ou moins abandonné ainsi que des espaces de circulation non utilisés et où la friche progresse, des espaces publics dont les employés communaux n'ont pas le temps de s'occuper et des berges de rivière qui n'étaient pas entretenues depuis plus de trente ans dans certaines zones rurales françaises.

En ce qui concerne la gestion de la qualité du service, les services environnementaux concernés sont relativement élémentaires car ils doivent pouvoir être réalisés par des personnes en insertion, qui n'ont pas de qualification dans le domaine des services environnementaux. Les associations d'insertion privilégient les travaux au grand air, sur des biens-supports pour lesquels on visualise facilement un résultat « quantitatif » afin d'encourager les personnes en insertion. Ces travaux font souvent appel à la force physique et sont principalement assurés par des hommes – même si ponctuellement, pour certains travaux moins pénibles, des femmes peuvent participer.

Remarquons enfin l'absence dans notre inventaire de réalisations financées à titre principal par le réseau de l'environnement. Cela n'exclut pas sa présence à titre secondaire, par exemple pour les actions d'insertion financées par la politique des « emplois verts » entre 1994 et 1996. Mais il est présent de façon relativement marginale dans les deux zones étudiées pour les services environnementaux touchant au paysage rural. Il aurait probablement été plus présent si nous avions étendu l'analyse aux services environnementaux de préservation de la biodiversité. Cependant le réseau de l'environnement participe indirectement à l'émergence des règles et des normes pour les services environnementaux étudiés, notamment au sein des instances de coordination au niveau régional (par exemple au sein du comité régional agri-environnement).

e) Du quasi service au service complet : le cas de la prime à l'herbe

Nous avons relevé l'ensemble des contrats agri-environnementaux liés au titre de la prime à l'herbe (ou prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs), mesure agri-environnementale instaurée en 1993. Lorsqu'il demande à bénéficier de cette prime, un agriculteur s'engage à entretenir ses prairies et à respecter certaines pratiques de gestion de l'espace, en échange d'une rémunération de 45 euros par hectare. Une lecture d'économie des services indique que les pouvoirs publics (Etat et Union européenne) se positionnent comme commanditaire d'un service environnemental d'entretien des prairies, et qu'ils rémunèrent la fourniture de ce service par la prime à l'herbe. Mais, d'après nos observations, il s'agissait incontestablement d'un quasi-service environnemental jusqu'en 1998 car la prime à l'herbe n'induisait alors que peu de contraintes par rapport aux pratiques agronomiques classiques (le coût de production du service restait nul ou quasi-nul). En 1998, la prime à l'herbe a été réformée, avec des exigences plus fortes concernant l'environnement. Dans certains cas, les agriculteurs ont dû consacrer un temps spécifique au service environnemental, avec un coût de production non nul. Dans ces cas-là, on ne peut plus parler de quasi-service, mais d'une évolution vers un service environnemental complet. Ceci étant, de nombreux agriculteurs bénéficient toujours de la prime à l'herbe, sans intentionnalité spécifique vis-à-vis de l'environnement. D'autres ont adapté leur système agronomique pour continuer à la toucher, ou ont choisi de se retirer du dispositif.

Les données concernant la prime à l'herbe collectées pour l'année 2000 montrent que sur les 10 communes étudiées, 297 agriculteurs ont bénéficié de la prime à l'herbe, soit près de 90 % des agriculteurs. Le montant cumulé des versements financiers au titre de la prime à l'herbe en 2000 s'élève à environ 700 000 €. En parallèle, le montant total correspondant aux services environnementaux complets produits en 2000 correspond à 617 000 € environ. Ainsi, il

apparaît que l'importance économique des quasi-services environnementaux passifs induits par la prime à l'herbe est proche de celle de l'ensemble des services environnementaux complets.

3.2.5. Conclusion

L'économie des services offre le moyen de traiter sur le même plan des prestataires liés explicitement à un support, tel les agriculteurs et les sylviculteurs, et d'autres catégories de prestataires non strictement liés à un bien support. Au titre des principaux biens supports concernés, les espaces publics situés au cœur des villages cumulent une partie importante des financements. Parmi les espaces de propriété privée, seuls les espaces agricoles apparaissent. Cette situation souligne la position particulière des agriculteurs dans la production de services environnementaux : sans être sur-représentés, ils sont cependant nécessairement présents pour certains types de services environnementaux.

Les collectivités locales semblent jouer un rôle particulièrement important dans la dynamique d'évolution des services environnementaux. Les espaces linéaires (cours d'eau, chemins) sont l'objet de services environnementaux de plus en plus nombreux et des dispositifs publics spécifiques leur sont dédiés.

3.3. Les changements observés sur les éléments matériels du paysage (Sancy-Artense)

En Artense, les politiques mises en œuvre autour du paysage ont été en grande partie inspirées par le diagnostic préalable à la mise en place de la charte architecturale et paysagère, réalisé en 1994. Celui-ci s'appuyait sur un découpage de la communauté de communes en unités paysagères, décrites dans leurs caractéristiques générales, schématisées par des blocs-diagrammes et dont l'emprise spatiale avait été cartographiée. Pour mesurer l'impact de politiques paysagères sur ce territoire, nous avons réutilisé ce découpage que nous avons étendu aux communes voisines et concentré nos observations sur les deux objets matériels les plus évoqués dans la charte, les friches et autres faciès de dynamiques végétales conduisant à une fermeture du paysage, et le bâti.

3.3.1. Démarche méthodologique

L'appréciation de l'impact réel des politiques publiques sur le paysage pose plusieurs types de problèmes :

- **Technique** tout d'abord, car pour mesurer une évolution, il faut disposer d'informations à différentes dates, qui soient comparables et adaptées à la question posée. Cela est particulièrement difficile pour tout ce qui concerne le bâti, qui n'est pas recensé de façon exhaustive et dont l'état ne peut pas être déduit des sources classiques d'analyse spatiale (photographies aériennes IGN, données satellitales). En ce qui concerne la friche, nous avons pu utiliser deux sources d'information à deux échelles différentes : 2 images spot de 1989 et 1999, interprétées dans le cadre du programme Parcview et couvrant la zone d'étude incluse dans le parc des volcans, avec un niveau de précision assez moyen et des risques de confusion entre formations herbacées et une cartographie parcellaire de la commune de Cros, réalisée par nos soins à deux dates (1986 et 1999) avec une précision du 1/10000. La livraison tardive des données parcview ne nous a pas permis d'étendre le traitement à l'ensemble du territoire de la communauté de communes.

- **Méthodologique** ensuite, car le paysage étant une vue tangentielle de la réalité, les cartes et autres vues à plat ne suffisent pas pour mesurer une dynamique paysagère. Les effets d'écran, les déformations dues à la perspective doivent aussi être prises en compte, ce qui nous a conduit à compléter l'analyse cartographique par des observations sur le terrain. La première étape de notre démarche a consisté à reprendre l'analyse paysagère de la charte et à l'étendre aux communes voisines afin de disposer d'une description du paysage homogène sur tout le territoire concerné par les enquêtes. Après confrontation des observations de terrain avec les documents cartographiques disponibles (cartes topographiques IGN, carte géologique BRGM, missions IGN) l'extension spatiale des différentes unités identifiées a été précisée et numérisée sur un fond IGN au 1/50000 (cf. carte n°1, annexe 5). Ce découpage cartographique a ensuite été utilisé pour analyser les observations paysagères par secteurs paysagers homogènes. Enfin, chacune des unités paysagères identifiées a été caractérisée par un bloc-diagramme synthétique où ont été localisés les éléments paysagers identifiés comme importants dans les documents de la communauté de communes (faciès de délaissement, haies, murets, habitat...).

En outre, le paysage étant perçu par des spectateurs qui ensuite l'évaluent, il nous a paru nécessaire d'élaborer une méthode qui permette une comparaison avec la perception des habitants analysée par enquête directe (cf. chapitre 4). Nous avons donc choisi de mesurer la visibilité des évolutions paysagères perceptibles par les habitants dans leur vie quotidienne et par les visiteurs dont la demande est souvent évoquée par les politiques publiques. Pour ce faire, nous avons décidé d'étudier les caractéristiques du bâti des bourgs et des hameaux, et d'apprécier le paysage non bâti à partir de points de vue et le long des itinéraires les plus fréquentés allant des bourgs aux chefs lieux de canton et aux villes les plus proches. Compte tenu de la surface importante du territoire, nous avons opté pour un échantillonnage et construit une grille d'observation normalisée facilitant les comparaisons entre points d'observation.

Fiche « observation approfondie » : la méthode des points « fixes »

La fiche d'analyse paysagère construite pour les points approfondis comprend d'abord des indications d'ordre général permettant de repérer le point et les conditions d'observation. Ensuite une partie « sensible » et subjective précède une analyse objective. Celle-ci comprend une évaluation quantitative des éléments du paysage, avec différenciation des plans, des couleurs, et des objets. Une grille détaillée des faciès de délaissement, un dessin et une photographie complètent la fiche. Cette observation dure environ 40 minutes. (Annexe 6)

Fiche « observation rapide » : la méthode des « flash »

Le principe est de réaliser des arrêts rapides afin de ne considérer que les éléments marquants du paysage et l'enchaînement des différents types de paysage le long d'un trajet. Dans un premier temps, le lieu, la météo, la date, l'observateur, l'orientation sont mentionnés. A chaque arrêt, un schéma détaillé est effectué ainsi qu'un « flash », c'est à dire une synthèse des grands ensembles paysagers, accompagné d'une légende. Dans un second temps, on s'attache à observer la présence de friches et à caractériser leur état de développement (trace, régression, développement ou stabilité). Deux indices d'ouverture et d'entretien sont attribués (avec une note de 1 à 5). Dans un dernier temps, une place est réservée pour les commentaires et une synthèse en trois mots du paysage est demandée. Sauf particularités locales, deux observations ont été effectuées : une de chaque côté de la route de manière à mieux comprendre la structure du paysage. Pour chaque observation une photo a été prise afin de compléter les schémas et de simplifier l'exploitation ultérieure de ceux ci.

Ces observations ont été réalisées dans le cadre d'un module d'approfondissement d'analyse paysagère par des étudiants de 3^e année de l'ENITA en 2000 (15 étudiants), 2001 (14 étudiants) et 2002 (20 étudiants). (Annexe 7)

3.3.2. Caractéristiques des paysages de la zone étudiée

Le diagnostic préalable à la charte proposait une organisation des paysages en trois grandes entités qui correspondent à trois grandes formes structurales de relief :

- une zone de montagne sur les flancs du massif du Sancy
- une zone de plateau correspondant à l'Artense, sensu stricto
- une vallée encaissée et ses rebords, la Dordogne, empruntant une faille imposante qui découpe le Massif central du sud-ouest au Nord-est : le sillon houiller.

A l'intérieur de ces ensembles, l'étude proposait des nuances en fonction des modelés de détail, des structures parcellaires et des types de végétation, en particulier du degré d'enfrichement observé en 1994.

Nous avons élargi cette zone d'étude à un rectangle englobant la communauté de communes et constaté sur le terrain la validité globale de ce découpage. A la suite de cette prospection complémentaire, nous n'avons opéré que des modifications de détail pour inclure les espaces non étudiés en 1994.

a) L'Artense proprement dite

- **L'Artense verte**, au centre de la zone, se présente sous la forme d'un plateau en creux et bosses à l'aspect jardiné où la fougère et le genêt parsèment les herbages et ne se concentrent en grandes masses que sur les versants pentus ou dans les zones enrochées. Le petit ensemble « de la Touraille », isolé en 1994, nous paraît relever totalement de cette logique.
- **L'Artense rousse**, plus au sud, d'altitude moins élevée, présente les mêmes modelés que l'unité précédente mais avec des faciès végétaux de landes à genêts et à fougères et des friches présentes en bien plus grande quantité. Les blocs erratiques sont nombreux et les murs envahis par les ronces et les fougères. En 1994, le sentiment d'abandon était accru par la présence de maisons abandonnées et par le fait que les rases des prairies humides n'étaient plus curées. Nous avons rattaché à cette zone le secteur de St Genès Champespe non étudié en 1994.
- **L'Artense vallée**, assure la liaison entre le plateau et le massif du Sancy. Deux unités relèvent de cette logique, la vallée de la Burande à Latour et la vallée de la Mortagne à Tauves. A l'exception des fortes pentes gagnées par la fougère et les bords de rivière où la ripisylve, peu entretenue, s'étalait, l'ensemble présentait en 1994 un aspect bocager au réseau de haies et de murets bien entretenus.

b) La zone de montagne

Elle correspond aux versants ouest du massif du Sancy, stratovolcan découpé par des vallées rayonnantes séparées par des coulées basaltiques formant des plateaux inclinés. En 1994, seules deux zones avaient été identifiées, la « haute montagne », au dessus de la limite supérieure de la forêt, occupée par des estives plus ou moins dégradées, avec des burons en ruine et des blocs erratiques par endroits, et la « basse montagne » agricole et forestière. Nous avons complété cette analyse par l'ajout de deux zones de vallée, celle de Chastreix et celle de la Bourboule qui prolonge le bassin de St Sauves. En outre, les zones qualifiées en 1994, de « haute Artense », et la « montagne de Ginnes » nous semblent relever plus de la logique de montagnes que de celle du plateau de l'Artense. En effet, comme pour les unités précédentes,

l'espace est organisé en grandes masses, agricoles ou forestières, et à l'exception de quelques montagnes d'estive sous pâturées, l'impression dominante est encore en 2003 celle d'un espace tenu, sauf sur les versants raides des vallées où la fougère et le genêt prennent le dessus.

c) La zone de la vallée de la Dordogne

Elle comprend :

- **la vallée proprement dite** très encaissée et totalement boisée. Faute de chemins, elle est difficile d'accès et inhabitée.
- à l'est de cette vallée, **le bassin de St Sauves**, assure la transition entre l'unité « Dordogne » et l'unité « montagne ». Par son altitude faible et son caractère de vallée, il est physionomiquement proche de cette vallée. Mais par la marque puissante laissée par les glaciers qui venaient de la vallée du Mont Dore, il est génétiquement dépendant du massif du Sancy tout proche.
- tout au nord de la zone, **le rebord du plateau** qui borde le bassin de St Sauves est peu ondulé, ouvert, occupé par une agriculture modernisée qui gère tout l'espace. Les genêts ne se rencontrent que sur les rebords des talus. Le secteur de Granges, qui occupe une ancienne coulée basaltique fluide se différencie par ses formes plus planes, au paysage totalement ouvert et aux sols plus fertiles.
- **plus au sud et plus à l'ouest** le relief est plus vallonné, le paysage plus bocager est cloisonné par de petites vallées.
- **aux confins du département du Cantal**, encore plus au sud, la physionomie change. Les dépôts morainiques, les blocs épars sont plus nombreux. Les faciès de délaissement se multiplient. Les zones humides abandonnées, les landes à genêts et fougères sur les versants confèrent à cette zone un sentiment d'abandon. Le secteur de Trémouille, plus à l'est, orienté parallèlement à la vallée de la Dordogne et cloisonné en alvéoles présente les mêmes caractéristiques que la zone de Cros et a été rattaché à « l'Artense rousse ».

En combinant les résultats de l'étude de 1994 et nos observations sur la période 1999-2002, nous pouvons dégager les principales structures d'organisation paysagères à l'échelle de cette zone (cf. carte n° 3, annexe 5).

Le massif du Sancy, à l'est, de forme conique, est marqué par la pression agricole qui assure une occupation quasi complète de l'espace. Les faciès de délaissement sont peu nombreux et disséminés sur des zones difficiles d'accès ou en haute altitude. Il y a peu de ruines. Les bâtiments agricoles sont modernes. Le rebord du plateau de l'Artense, à l'ouest, présente des aspects différents selon que l'on se situe au nord (espace ouvert et entretenu) ou au sud (impression d'abandon et de pauvreté très marquée). Entre les deux, le plateau de l'Artense proprement dite est cloisonné en multiples cuvettes (alvéoles) qui rendent la perception du paysage fragmentaire et nécessite de changer d'échelle pour observer en détail les modelés et les physionomies de végétation.

3.3.3. L'évolution du patrimoine bâti en Sancy-Artense

a) Les bourgs et les villages

Nous avons constaté que des aménagements (plus ou moins nombreux et visibles) ont été effectués dans les bourgs. Les services sont réduits à la mairie et à la poste qui n'assurent qu'un service minimum. Les commerces sont de moins en moins présents, ils sont généralement concentrés dans les chefs-lieux de cantons. En outre, les aménagements sont

plus rares dans les petits hameaux, et les alentours des bourgs. Les seules actions visibles concernent les routes qui sont en général bien entretenues. Dans les bourgs, les aménagements sont généralement plus vastes : routes, enterrement des lignes téléphoniques, lampadaires, fleurs, pavage de rue, espaces verts, etc. Le petit patrimoine, lorsqu'il est présent, est bien entretenu et souvent rénové.

b) Le petit patrimoine

Nous n'avons pas pour objectif d'effectuer un travail de recensement et d'identification exhaustif sur le territoire étudié (cf. recensement patrimonial Parc des Volcans, 1995 ; inventaire général du patrimoine, DRAC Auvergne, 1999). Nous avons simplement réalisé quelques observations par sondage réparti sur le secteur.

La plupart des **fontaines** semblent avoir été rénovées récemment (parfois des joints en ciments malheureux ; les abords originaux en galets de rivière n'ont pas toujours été conservés), elles sont globalement bien entretenues (on note quand même un manque de désherbage). Les **fours**, initialement à usage collectif, se trouvent surtout sur les coudercs. Leur état actuel est extrêmement variable. Si quelques uns ont été récemment et très correctement restaurés (3 rénovations sur 8 observations : toits de lauzes, pierres apparentes, etc.), d'autres semblent complètement abandonnés et maintenant en ruine, notamment les fours privés. Certaines rénovations sont également discutables, notamment dans le choix des matériaux (tuiles à la place de lauzes par exemple), certainement par manque de moyens financiers. Les fours rénovés sont globalement bien entretenus, certains semblent même être utilisés. Les fours ne sont pas particulièrement signalés, mais de par leur position souvent stratégique (centre des hameaux, parfois encore aux entrées) ils restent visibles de la route. Leur rénovation a donné lieu à l'organisation, dans certaines communes, de « Fête du four ». Les **lavoirs**, éléments importants d'animation de la vie communautaire, ont souvent été délaissés, et nombre d'entre eux ont été abandonnés à la végétation, ou plantés de fleurs etc...On observe cependant quelques belles restaurations de ces équipements collectifs, récemment rénovés et globalement bien entretenus même s'ils ne sont généralement pas en eau. Autre signe de la présence de l'eau en « Sancy-Artense », les **puits** sont relativement nombreux sur le territoire. Mais si les lavoirs et les fontaines étaient d'abord des équipements communautaires et collectifs, les puits sont plutôt des éléments privés. Leur entretien est donc du ressort de leurs propriétaires, et non plus de la collectivité. Si on remarque des puits parfaitement rénovés (1 rénovation sur 3 observations : andésite et toit de lauzes) et apparemment « utilisables », d'autres sont en ruine, partiellement écroulés ou étouffés par la végétation. Les **poils publics** encore présents sur le territoire sont dans un état variable, suivant leur usage et utilité. S'ils semblent globalement entretenus, ils ont donné lieu à peu d'opérations de rénovation. Avec la mécanisation et la disparition progressive des animaux de travail, les **travaux à ferrer** ont vu leur usage disparaître également. Il en reste encore quelques exemplaires debout, en plus ou moins bon état ; mais s'ils sont un minimum entretenus, les restaurations ne sont pas la norme.

Les **murets** ont une fonction structurante dans le paysage, parce qu'ils relient visuellement le bâti à la nature environnante, ils guident le regard en accompagnant une rivière, une clôture ou en longeant un chemin. Les remembrements successifs et l'évolution du matériel agricole et des pratiques des agriculteurs ont malheureusement eu raison de nombre d'entre eux, soit partiellement lorsque un des murets sur les deux a été conservé, soit totalement (d'ailleurs c'est très clair dans la perception des habitants, les agriculteurs et les remembrements sont responsables de la dégradation des murets) ; et ce d'autant plus que peu d'habitants considèrent aujourd'hui les murets comme des éléments de leur patrimoine. Suivant les lieux et leurs fonctions originelles, on peut distinguer des constructions très différentes, toujours imposantes de par leur épaisseur et leur hauteur. Dans les zones de basse altitude, ils sont

réalisés à base de grosses pierres posées, assemblées sans joints ; dans les secteurs de Bagnols et de Cros, ils sont construits de façon plus régulières, probablement au fil à plomb (cf. Charte paysagère et architecturale « Sancy-Artense »). Aujourd'hui, la plupart des murets encore debout sont en mauvais état et très rarement entretenus, plus ou moins écroulés, recouverts de végétation (mousses, arbrisseaux, ronces, fougères etc.). Les pierres ont parfois été rassemblées suite à la destruction des murets, ou récupérés pour une autre utilisation. Les rares opérations de rénovation se bornent à des empilements aléatoires et à des débroussaillages. On observe cependant des actions de valorisation, comme la reconversion en chemin de petite randonnée (PR), par exemple sur la commune de St Donat.

c) Conclusion partielle

Trois principaux problèmes sont mis en évidence par notre analyse sur le patrimoine bâti :

- Le sentiment d'ambiance générale des villages et hameaux reste plutôt contrasté. Les bourgs ayant des commerces paraissent plus vivants. L'abandon de ces commerces est un gros problème : la vue de commerces fermés dans les villages engendre un sentiment d'abandon général et de vide.
- Dans beaucoup de cas, le bâti appartenant aux collectivités est rénové et entretenu. Au contraire, la notion de propriété privée pose des problèmes quant à la rénovation du bâti, les propriétaires ne pouvant être contraints à rénover leurs bâtiments.
- En ce qui concerne le petit patrimoine, on peut parler de bâti qui souffre, de bâti négligé alors qu'il fait pleinement partie du patrimoine (architectural, religieux, historique etc.) collectif des habitants du « Sancy-Artense ». La restauration, la valorisation et la signalisation des petits patrimoines ne sont pas courantes et dépendent complètement des initiatives des communes propriétaires, et donc de l'importance et de la priorité qu'on leur accorde ou non. Si des actions de préservation et de valorisation ont été menées au niveau collectif autour de certains petits patrimoines (par exemple les fours), le problème du patrimoine privé reste particulier : on ne peut pas obliger les propriétaires à restaurer ces éléments inégalement présents et reconnus, d'autant plus si il font partie de résidences secondaires.

3.3.4. Mesure de l'évolution du paysage non bâti

a) Dynamique végétale

A l'échelle de la zone d'étude

Compte tenu du niveau moyen de précision des données et de leur traitement par parcview, l'analyse n'a été que très sommaire.

Trois faits marquants ressortent malgré tout (cf. tableau 14, annexe 8) :

- la **progression généralisée des formations boisées** qui s'est faite au détriment des landes hautes comme des herbages. Ce phénomène peut s'interpréter comme la poursuite d'une dynamique de fermeture du paysage déjà engagée (régression des landes hautes) et qui s'est poursuivie entre 89 et 99 (régression des formations herbacées).
- la **régression très marquée des faciès ouverts**, herbagers ou de landes basses, sur les sommets du Sancy et en Artense. Cette dynamique est particulièrement nette sur les zones humides d'altitude et sur les pentes fortes.
- la **stabilité des espaces agricoles** sur le rebord du plateau à proximité de la vallée de la Dordogne.

Ces observations confirment la tendance à la bipartition du territoire entre un espace agricole herbager qui reste stable et des zones de marge, en altitude ou sur les versants, qui sont progressivement colonisées par des formations végétales qui préfigurent le retour de la forêt. Ce phénomène est donc conforme à ce qui avait été évoqué par les élus dans leurs documents d'intention et semble se poursuivre jusqu'en 1999, au moins sur la portion de la communauté de communes se trouvant incluse dans le territoire du parc des Volcans que nous avons étudié. Mais il ne revêt pas une ampleur exceptionnelle, comme le montrent les pourcentages ramenés à la surface totale de la zone étudiée (cf. tableau 14, annexe 8).

Approfondissement sur la commune de Cros

Cette commune avait été présentée par les élus comme une des plus touchées par le phénomène de déprise. Le croisement des deux cartes parcellaires d'occupation du sol pour les années 1986 et 1999 confirme cette hypothèse (cf. tableau n° 15 en annexe 8, et carte n° 4 en annexe 5) avec cependant des nuances entre les secteurs.

Dans l'ensemble, l'espace agricole est resté stable. On observe une progression des bois mais de l'ordre seulement de 5 %, ce qui n'est pas énorme. De même, les landes semi ouvertes, qui offrent une physionomie d'abandon très facilement perceptibles dans le paysage ont peu progressé (+ 2 % de la surface communale) mais ont connu en valeur relative une expansion importante (+ 60 %).

Aux deux échelles considérées, nous pouvons donc constater que l'opinion des élus s'appuie sur un phénomène réel d'évolution de la végétation mais qui à l'échelle de l'ensemble de la zone, n'est pas exceptionnel. Cependant, si les surfaces forestières se développent, si les herbages régressent, l'impact sur le paysage n'est pas forcément aussi évident selon les lieux d'observation. C'est ce que nous avons voulu évaluer dans la partie suivante.

b) Perception du phénomène de fermeture du paysage

Depuis des points fixes (cf. tableau 13 en annexe 8, et cartes 5 et 6 en annexe 5)

Sur les 21 points d'observation, 16 présentent des faciès de délaissement, dont seulement 4 manifestent des signes d'expansion et 6 un manque notable d'entretien. Le degré d'ouverture est important (17/21 au deuxième plan, 21/21 au premier plan) ce qui est logique puisque nous avons privilégié des sites en position haute offrant des vues panoramiques.

Ces vues correspondent à l'image d'une campagne aménagée, à l'aspect montagnoux, où les herbages occupent toujours plus de 50 % de la vue mais où la forêt est aussi très présente (< 15 % pour seulement 3/21). Elles complètent et confirment l'approche cartographique précédente mais elles ne traduisent pas exactement ce que voient les habitants dans leur quotidien mais plutôt ce que peuvent percevoir des visiteurs et des touristes lors de leurs promenades.

Le long d'itinéraires

Globalement la perception du paysage est notablement différente. Il apparaît comme beaucoup plus cloisonné (5 % des points fixes pour 41 % des « flash »), avec une perception plus nette et plus précise des faciès de délaissement et de leur dynamique (5 % des points fixes présentent des faciès de délaissement importants contre 21 % des « flash », 9 % sont pas ou peu entretenus contre 25 %, les dynamiques de fermeture s'observent sur 25 % des fixes et sur 47 % des flash). Cependant, ces flash révèlent aussi la marque de pratiques de lutte contre l'enfrichement que nous avons commencé à détecter à partir de 2000 (12,5 % des flash alors qu'aucun point fixe ne le montre). Cette dernière constatation est particulièrement sensible dans la zone de l'Artense qui concentre 10 des 13 observations. L'enquête auprès des

agriculteurs montre qu'à la suite des premiers contrôles « prime à l'herbe », ces pratiques de gyrobroyage d'automne se sont multipliées, commençant à donner un résultat visuel perceptible le long des axes de circulation plus que depuis les points de vue.

Compte tenu du nombre important d'observations (199), des nuances régionales peuvent être mises en évidence. (cf. tableaux 15, 16, 17 en annexe 8)

L'unité paysagère « montagne », présente les taux les plus bas d'indicateurs de fermeture du paysage et d'absence d'entretien (15 %). En revanche, l'Artense sensu stricto offre des vues beaucoup plus fermées et manifeste des signes d'abandon bien plus marqués. Entre ces deux extrêmes, la vallée de la Dordogne et le rebord du plateau offrent une situation intermédiaire, moins ouverte que le Sancy mais globalement peu touchée par les faciès de délaisement.

Il existe donc un décalage important entre la vision paysagère des points hauts et celle perçue le long des trajets quotidiens des habitants. Ce décalage confirme le fait que la problématique de fermeture du paysage ne doit pas être pensée par rapport à une population de visiteurs (qui la percevra peu et sur une courte période) mais par rapport à des habitants confrontés au quotidien par la répétition de signaux exprimant une impression d'abandon. Cependant, les actes volontaires d'entretien se percevant aussi de façon très nette sur ces trajets, une politique paysagère sera d'autant mieux perçue qu'elle produira des effets là où vivent et circulent les habitants.

c) Confrontation entre la perception sensible du paysage et de son évolution par les étudiants et les habitants

Nous avons relevé toutes les citations notées lors de l'observation des 21 points fixes décrits en 2002, puis reclassé les réponses selon les 3 mêmes catégories que celles définies lors de l'enquête auprès des habitants à savoir : descriptive sans jugement de valeur, évaluation positive, évaluation négative (cf. tableau n° 17 en annexe 8).

Le paysage est décrit (37 / 79) comme campagnard, dominé par la couleur verte, avec une présence forte de l'activité agricole. Cependant, la forêt est aussi très souvent associée. Le caractère montagnard est aussi relevé.

Les appréciations positives (27 / 79) concernent l'ouverture de l'espace qui confère à ces paysages un sentiment de liberté (9 citations) , voire de puissance, de quiétude et de sérénité.

Les évaluations négatives (15 / 79) portent sur l'aspect fermé, abandonné ou isolé de certains secteurs ainsi que sur certains objets paysagers mal perçus comme les carrières, lignes électriques, friches ou prairies pauvres.

Il existe donc une grande convergence d'opinion entre des spectateurs extérieurs mais connaissant bien le monde agricole et la population locale. Cependant, des nuances apparaissent entre les opinions lorsque l'on descend à une échelle plus fine.

Nous avons comparé de façon plus approfondie deux secteurs très différents où le nombre d'enquêtes était suffisant.

Tableau n° 9 - Comparaison des perceptions sur le rebord du plateau le long de la Dordogne

Lieu d'enquête	Commentaires habitants et agriculteurs	Commentaires étudiants
Fourroux	friche, forêt, élevage	compact, résineux, fermé, plantation, frais, beau paysage, agréable, habitation, vert clair et sombre, chemin
Labessette	Pas d'enquête	Ferme, habitation, colline, barre de fougères, forêt feuillus et arbres isolés, abords de route bien entretenus, friches, genêts, refus, loin, vaste, moutonnement des arbres, simple, pré, pente, abandon (fougère), bout de prairie, bouché, boisé, fermé, isolement
Larodde	vert, forêt	vallonné, vert, calme, pâture
La Guinguette	campagne	hameau, forêt de feuillus, calme, relief, peu de vie dans hameau, montagne, enfermement
Serres	Bois, liberté, espace, nature. Entretien ouverture pour ses parcelles. Plantation de résineux, fermeture	délimitation (haies) couleur d'automne, agriculture, cloisonné, varié, peu vivant
Perrisanges	Pas d'enquête	barrière visuelle par feuillus/résineux, vert, vallonné
Impradat	Pas d'enquête	Forêts de feuillus = suite de la friche ; résineux très compacts = fermeture, noir, forêt pas entretenue
Lanobre, Journiac	Pas d'enquête	Ouverture, quelques friches peu visibles, habitation, pré, agréable, vert, agricole, entretenu

Sur le hameau de Fourroux, le seul terme en commun pour les habitants et les étudiants, est le mot ***forêt***. La description des étudiants est plus complète, et précise qu'il s'agit de « plantations de résineux » qui confèrent au paysage un aspect « fermé », « compact » et une couleur « vert clair et sombre ». L'impression d'enfermement ne semble pas ressortir chez les habitants. Ils soulignent par contre la présence de la friche et de l'élevage. La friche ne semble pas avoir prédominé sur les analyses rapides de paysage des étudiants. L'arrêt au hameau de Labessette permet de déterminer deux mots-clés sur lesquels semblent s'entendre les deux parties : ***prairie et forêt***. A Larodde, le seul mot fédérateur est la ***couleur verte***. Alors que les habitants lui associent la forêt, les étudiants préfèrent parler de paysage vallonné, calme et constitué de pâture. Au lieu dit la Guinguette, les points communs concernent la campagne citée par la personne enquêtée comme « calme, et parsemée de hameaux sans trop de vie », comme l'ont constaté les étudiants. Ces derniers ont préféré insister sur la « forêt de feuillus », le « relief, » et l'impression d'« enfermement ». La personne interrogée à Perrisanges a eu bien du mal à caractériser son paysage, de même que les étudiants, gênés par une barrière de feuillus et de résineux. Malgré cela, le paysage aperçu semblait vert et vallonné. Serres n'a pas été un terrain d'entente, étant donné que l'enquêté a défini son paysage comme « boisé », « naturel », inspirant la « liberté et l'espace », et que les étudiants l'ont trouvé « cloisonné par les haies », « varié », « peu vivant » et marqué par « l'agriculture ». Le sentiment d'enfermement est ressenti par l'agriculteur avec les plantations de résineux sur sa zone.

Tableau n° 10 - Comparaison des perceptions sur le secteur de l' « Artense rousse »

Lieu d'enquête	Commentaires habitants et agriculteur	Commentaires étudiants
St-Genès	Montagne, forêt, prairie Pas beaucoup de friche, ni de cailloux	Ruisseau, bosquet, verdure, couleur uniforme, prairie, pâturage, entretien, rocher, muret, liberté, paysage agréable, relief, fermé, oppressant, forêt de résineux
St-Donat	Forêt, prairie, pas de friches Friche sur certaine parcelle	Forêt, bosquet, fermé, couleur, rocher, pierre, affleurement, fougère, abandon, pâturage, entretien, haie, évolution, espace

La vision du paysage perçue par les étudiants sur les communes de St-Donat et de St-Genes, est proche de celle des habitants, elle est cependant plus précise, comme pour la zone précédente. Quelques points de divergence sont à noter: la fougère n'est pas perçue comme friche par les habitants ; le terme de montagne est d'avantage à relier pour les habitants à des aspects climatologiques qu'à des aspects de paysages ; les affleurements rocheux ressentis par les étudiants ne sont pas perçus par les habitants sauf si on extrapole avec une notion de paysage montagnard.

d) Conclusion partielle : de l'incidence des politiques publiques sur l'évolution des friches

Les photos aériennes (images spot) et les cartes parcellaires de la commune de Cros montrent que la friche a continué de progresser sur les zones des versants et d'altitude, préfigurant le retour de la forêt. Cette dynamique de la végétation est perceptible à partir de points d'observation en hauteur, et plus encore le long des itinéraires les plus fréquentés allant des bourgs aux chefs lieux et aux villes les plus proches.

Pour autant, ces observations itinérantes ont également révélé un meilleur entretien des parcelles vouées au délaissement, particulièrement dans la zone de l'Artense.

L'enquête auprès des agriculteurs révèle l'incidence de la prime à l'herbe et de l'ICHN sur cette évolution. « *La prime à l'herbe a permis de défricher et a obligé à entretenir à cause des contrôles* », « *C'est une incitation à bien tenir les parcelles* ». 7 agriculteurs sur 10 l'affirment. 2 exploitants considèrent que l'impact est nul puisqu'ils assuraient déjà l'entretien par nécessité. Sur le plan financier, 8/10 estiment que ces aides ont joué un grand rôle « *seules les primes permettent de vivre* » même si 3 d'entre eux regrettent l'assistanat qui en découle et les contraintes et contrôles que cela implique. Dans ce contexte, la moitié des enquêtés émettent un avis plutôt positif vis à vis des CTE et 2 s'inquiètent des contrôles et exigences, ce qui les rend méfiants face à cette procédure nouvelle.

Bien sûr, la taille de l'échantillon nous incite à être prudent vis à vis des résultats, cependant, en raison de la grande homogénéité des réponses, on peut raisonnablement supposer que la mise en place des contrôles PAC a contribué à renforcer les pratiques de nettoyage des espaces sous pâturés, essentiellement les surfaces mécanisables, que les agriculteurs réalisaient déjà mais de façon moins systématique et surtout moins visible. On note aussi une bonne réceptivité par rapport aux démarches contractuelles visant à concilier production et entretien de l'espace au moins chez cette catégorie d'agriculteurs impliqués dans la vie locale. Ce groupe pourrait ainsi servir de relais d'opinion pour permettre la diffusion de nouvelles approches auprès d'une population agricole moins ouverte.

3.4. Conclusion

Les budgets les plus conséquents liés à la Charte sont sans conteste affectés aux réalisations touchant l'aménagement des bourgs, surtout dans la zone périurbaine des Cheires. Dans la zone rurale de Sancy-Artense, ce poste est suivi de près par celui alloué à la réalisation d'études, puis vient celui dédié aux interventions sur l'espace agricole bâti. Ainsi, même si les objectifs du projet visaient à encourager la production d'externalités positives (l'entretien des friches notamment) et la gestion des droits de propriété (POS...), force est de constater que les réalisations dans ces domaines sont rares. Les théories d'action principalement à l'œuvre relèvent de l'intervention directe sur le paysage perçu, puis de la modification des préférences (par la réalisation d'études). Sur ce dernier point, rappelons que nous avons effectivement constaté en Sancy-Artense (comme dans les Feuillardiers), que le temps de l'élaboration du projet où prend place l'étude préalable est un temps de production de connaissance, en ce sens où les protagonistes en viennent à complexifier la problématique paysagère et à préciser les objets sur lesquels l'intervention doit porter. Dans ce mouvement, la qualification paysagère qu'ils portent sur l'espace considéré ne manque pas d'évoluer, singulièrement parfois.

Les réalisations qui portent sur des objets matériels, les biens supports, permettent l'émergence de services environnementaux. Visant l'amélioration du cadre de vie, ils peuvent concerner l'entretien des berges de rivières, la restauration du petit patrimoine, l'intégration paysagère des bâtiments d'élevage, l'aménagement des bourgs... Les collectivités locales en sont les principaux prestataires (presque un tiers), et leur implication est récente si l'on en croit leurs dépenses qui ont été multiplié par 10 (les Cheires) ou par 7 (Sancy-Artense) durant la dernière décennie. Sur la zone agricole cependant, le premier rang est tenu par les agriculteurs. La présence primordiale des collectivités se retrouve lorsqu'on identifie les commanditaires, aidés par le réseau institutionnel de l'agriculture et par celui de l'équipement. A ce stade des réalisations, remarquons l'absence du réseau de l'environnement.

L'analyse paysagère menée sur la zone de Sancy-Artense relève nettement les réalisations conduites sur les bourgs : la rénovation du patrimoine bâti et les aménagements y sont bien visibles. Elle note également le sentiment général des villages et des hameaux empreint d'abandon et de vide, engendré par les commerces fermés et les bâtiments privés peu entretenus. L'autre impact visible concerne l'entretien des parcelles vouées au délaissement, qui s'est amélioré depuis 1989 en particulier dans la zone de l'Artense. L'enquête a montré que cet effet était imputable à la prime à l'herbe.

On en vient donc à un constat surprenant. L'entretien des friches, l'une des priorités de la Charte, a bien été amélioré et l'on a même vu qu'il donnait lieu à la production d'un quasi-service environnemental dont le montant des dépenses a atteint celui de l'ensemble des réalisations directement liées à la Charte. Mais le dispositif ayant permis cela n'a pas été élaboré localement puisque c'est un dispositif national, celui de la prime à l'herbe. On ne peut donc attribuer cette évolution à un effet direct de la charte paysagère. On ne peut cependant pas non plus écarter l'hypothèse d'un effet indirect : les discussions lors de l'élaboration de l'intervention publique –et celles qui ont suivi pour mettre en place un CTE collectif sur Cros-ont pu sensibiliser les maires et les agriculteurs à cette problématique, et les encourager de la sorte à des pratiques d'entretien plus efficaces.

**4. Ecart entre les objectifs visés par
l'action paysagère et les attentes
des habitants**

4. Ecart entre les objectifs visés par l'action paysagère et les attentes des habitants

Cette évaluation des écarts potentiels entre les objectifs affichés dans le programme d'action et les attentes des habitants en matière de paysage a été menée sur deux terrains : celui des Feuillardiers et celui de Sancy-Artense. Nous devions initialement la conduire en confrontant les attentes avec les problèmes traités, ce qui n'a pas été possible faute de réalisations dans le Pays des Feuillardiers.

L'identification des préoccupations des habitants sur chacune des zones a été réalisée avec des démarches sensiblement différentes. Nous discuterons cela en conclusion au regard des résultats obtenus.

4.1. Le cas du Pays des Feuillardiers.

En vue d'apprécier d'éventuels écarts entre les problèmes que des habitants sont susceptibles de formuler en termes de paysage et ceux qui sont affichés dans l'étude préalable au Contrat pour le paysage²⁷, une double approche sociologique a été mise en œuvre auprès d'habitants.

4.1.1. Décalages éventuels au niveau des objets désignés comme des problématiques énoncées.

Dans un premier temps, nous avons pour objectif de nous faire une première idée de ces éventuels écarts. Une enquête par questionnaire standardisé a été élaborée afin d'évaluer globalement l'importance et le contenu de la question du paysage aux yeux d'habitants du territoire des Feuillardiers ; d'évaluer en particulier les correspondances ou au contraire les décalages avec la vision consignée dans l'étude préalable, pour ce qui concerne les « objets paysagers » désignés (objets désignés spécifiquement dès lors qu'il est question de « paysage ») ainsi que les problématiques paysagères énoncées. Les questions mêlaient considérations socio-économiques et considérations environnementales. S'agissant de ces dernières, les questions ont été construites de manière à reprendre les éléments matériels du paysage (*châtaigneraies, étangs, ...*) et les problèmes de paysage désignés dans l'étude préalable (*progression de la forêt/fermeture du paysage, manque d'entretien des espaces publics, ...*) ; au vu de la prépondérance accordée à la forêt dans l'étude, une place importante lui est également ménagée dans le questionnaire. Ce dernier a été passé auprès d'habitants de 4 communes susceptibles d'abriter différentes problématiques paysagères formulées dans le document : Châlus (*espace public*), Cussac (*site majeur vallée de la Tardoire*), Marval et Pensol (*forêt, résineux, fermeture de fond de vallée*). Au total, 100 personnes ont été interrogées : 50 hommes et 50 femmes présentant une diversité d'âge et de professions²⁸.

Après analyse statistique (logiciel SPSS), les résultats montrent que les caractéristiques démographiques et socio-professionnelles ont peu d'influence sur les réponses. Globalement, les enquêtés sont avant tout sensibles aux thèmes de la démographie et de l'économie. Ce sont

²⁷ Le Contrat de paysage, envisagé pour le Terroir des Feuillardiers, n'ayant pas été au-delà de l'étude paysagère, ce sont les problèmes et objectifs affichés dans celle-ci que nous prendrons comme référence dans le but d'apprécier les écarts entre points de vue d'habitants et points de vue d'acteurs publics pour ce qui est de la question du paysage.

²⁸ Cette première approche a fait l'objet d'un mémoire d'étudiant : HERRMANN K., 2001, *La perception de l'extension de la forêt par la population locale du Parc naturel régional du Périgord-Limousin*, Ecole polytechnique de Zürich, Cemagref Cestas, 75 p., Mémoire de fin d'études.

à ces domaines que se rapportent les principaux problèmes qu'ils identifient pour leur territoire (*dépeuplement, chômage, distance par rapport aux services...*), ainsi que leurs principales attentes ; ils semblent fonder de grands espoirs dans la contribution de la fréquentation touristique (qu'ils estiment en augmentation) au développement de leur territoire.

Toujours globalement, et malgré des attentes en matière de développement, les enquêtés montrent un attachement à leur territoire (la « *commune de ...* » et le « *pays des Feuillardiers* » sont les deux entités/dénominations pertinentes) qu'ils considèrent comme leur offrant une bonne à très bonne *qualité de vie*. Ils doivent cette dernière notamment à un *environnement préservé*, indemne de pollution et de tout changement important, ainsi qu'à la *beauté des paysages*. Or, derrière ce thème de l'environnement, un objet en particulier est omniprésent : *la forêt*. Elle apparaît en tant que composante identitaire du paysage, vis-à-vis de laquelle un élément perturbateur comme la tempête de 1999 est ressenti comme un traumatisme. La seule attente en matière de paysage porte sur l'effacement des dégâts de la tempête –et on peut même parler de « demande », car ce thème a fait l'objet de réactions spontanées alors qu'il n'était pas formulé explicitement dans les questions-.

Le facteur tempête, inexistant à l'époque de la réalisation de l'étude préalable au Contrat de paysage, est peut-être venu donner un autre contenu au point de vue d'habitants en matière d'environnement et de paysage. Toutefois, en croisant les réponses aux différentes questions qui mentionnent les surfaces boisées et les friches, l'évolution de ces surfaces, la répartition entre espaces ouverts et masses boisées, etc., rien ne laisse transparaître un quelconque (res)sentiment de l'ordre de celui qui est sous-jacent à l'expression de *fermeture du paysage* inscrite dans l'étude préalable : au contraire de ce qui mentionné dans cette dernière, la forêt n'est pas une menace, elle est au contraire en danger, et la friche est quasi inexistante.

Si la forêt est l'élément important du paysage tant pour les habitants enquêtés pour les auteurs/commanditaires de l'étude préalable, un premier décalage important entre les deux tient donc à la perception de la dynamique réciproque et du partage de l'espace entre forêt ou friches et espaces agricoles : forêt comme élément identitaire du paysage menacé pour les uns, forêt envahissante et fermant le paysage pour les autres. Un deuxième décalage porte sur la nature même de la forêt. Alors que l'étude préalable met en exergue la *châtaigneraie* et prône sa *réhabilitation*, les enquêtés semblent peu enclins à en faire une composante forestière particulière et à s'émouvoir de son *abandon*. Un troisième décalage se produit au niveau des composantes paysagères autres que forestières. Le *bâti* et l'*eau* ne sont pas vraiment mis en avant au travers des réponses des enquêtés, alors qu'ils apparaissent comme des objets de premier plan dans l'étude. Parallèlement, les problèmes qui peuvent être formulés à leur propos dans l'étude ne trouvent que peu d'écho auprès des enquêtés (*disparition du patrimoine bâti, manque d'entretien des espaces publics, développement des étangs artificiels*).

Enfin, soulignons que les habitants enquêtés accordent, en matière de paysage, une importance significative aux *produits régionaux* : perçus comme éléments d'identité paysagère, ils sont peut-être à mettre en rapport avec le développement touristique qu'ils attendent. Dans le même ordre d'idée, les enquêtés semblent compter sur développement de l'*artisanat*.

4.1.2. Deux « prises » révélatrices des relations sensibles d'habitants à l'espace : la « forêt » et les « vieilles maisons ».

Dans un second temps, afin de confirmer ou d'infirmer ces décalages et, le cas échéant, de les éclairer par quelques éléments de compréhension, nous avons mené une enquête par entretiens

peu directifs auprès d'un nombre réduit d'habitants des communes de Marval et Pensol. Le décalage le plus important semblant se situer sur l'importance, la composition et l'évolution de la forêt, ces communes semblaient pertinentes : leur taux de boisement, leur taux de résineux, l'importance des dégâts liés à la tempête y sont parmi les plus forts du secteur.

Les entretiens ont été conduits afin de tenter de comprendre les relations *sensibles* que des habitants entretiennent vis-à-vis de l'espace et de la nature, dans une perspective phénoménologique qui fait intervenir les deux acceptions du terme *sens* : nous construisons des réalités de l'espace et de la nature à travers l'expérience que nous en avons, selon un processus qui fait intervenir des *sens* (vue, odorat,...) ainsi que des *significations* socialement et culturellement déterminées [Merleau-Ponty, 1998 ; Schutz, 1987 ; Berger et Luckmann, 1989].

L'hypothèse explorée est que les objets/portions d'espace qui sont particulièrement mis en avant par les personnes interviewées pour les changements qu'ils auraient subis ne seraient pas forcément ceux qui ont effectivement subi les plus grandes évolutions, mais seraient ceux qui sont les mieux à même de cristalliser les divergences/convergences de vues entre personnes ou groupes sociaux impliqués à un titre ou à un autre sur le territoire en question. Autrement dit, les discours sur les changements affectant -ou ayant affectés- tel ou tel objet/portion d'espace ne révéleraient pas tant une (re)négociation des changements qu'une (re)négociation des significations attribuées par les différents groupes à l'espace et, au-delà, attribuées par les différents groupes à leurs relations entre eux (comment se voient-ils dans leurs relations avec les autres ?) [Greider and Garkovitch, 1994]. Est utilisée ici la notion de "prise" telle que définie par Berque [1991] : objet particulièrement chargé de sens par lequel des personnes ont prise sur la réalité de ce qui les entoure, et peuvent ainsi en construire une interprétation.

D'un point de vue méthodologique, nous avons invité les personnes à témoigner sur les changements qu'elles ont vu se produire –voire auxquels elles ont participé– dans leur territoire ; l'enquêteur devant les encourager constamment à parler depuis leurs pratiques propres, que celles-ci soient liées à une activité de production agricole ou forestière, ou au simple fait d'habiter, de se promener, etc²⁹. L'analyse de contenu s'attache à relever les objets désignés, la façon dont sont qualifiés les changements qui leur sont rapportés (que ce soit en termes d'*économie*, de *vie dans la commune*, de *cadre de vie*, de *paysage*...), les jugements évaluatifs... Dix entretiens ont été conduits : les personnes sont des hommes et des femmes actifs (secteur de l'agriculture et secteur des services) et retraités, installées récemment ou originaires des lieux ; certaines sont de nationalité étrangère (Europe du nord).

De l'analyse des entretiens, il ressort l'existence de deux prises pour les enquêtés. La première est la *forêt*. Les changements que les personnes lui rapportent sont évalués négativement. L'événement qui est d'abord signalé comme facteur de rupture avant/après est la *tempête*. Toutefois, ce facteur explicatif ne résiste pas à l'analyse de la façon dont les changements affectant la forêt sont qualifiés. Les enquêtés décrivent le *moindre entretien* des forêts par des propriétaires absentéistes et l'augmentation des plantations de *résineux*, et font remonter ces tendances à l'accentuation de l'exode rural dans l'après-guerre. Lorsqu'ils qualifient ces espaces boisés d'*inaccessibles* et parlent de la *perte de repères*, ils signifient également le relâchement des liens sensibles aux espaces boisés d'une population locale en mutation [Le Floch, 2002] ; population qui autrefois investissait ces espaces à la fois pour la production de bois (feuillardiers, ...) et la récolte de divers produits (champignons, ...).

²⁹ Cette partie de la recherche a fait l'objet d'un mémoire d'étudiant : BORDERIE MACKENZIE C., 2002, *Le sens du paysage : approche d'enjeux sociaux et spatiaux par l'étude des relations homme-environnement. Enquêtes auprès d'habitants des communes de Marval et Pensol (Haute-Vienne)*, Université de Bordeaux 3, UFR de géographie, Cemagref Cestas, 134 p.

L'autre prise est constituée par les *vieilles maisons*, expression par laquelle les enquêtés désignent les anciennes fermes formant le bâti rural (hors des bourgs). Les changements les affectant sont cette fois considérés positivement. Le facteur de rupture désigné est l'arrivée de nouveaux résidents permanents, au rang desquels un nombre significatif d'Européens du nord. Les changements sont abordés sous l'angle de la marque qu'ils impriment dans le paysage : ils sont qualifiés en termes d'*embellissement*, les enquêtés soulignant la qualité de la rénovation et des interventions architecturales, ainsi que les soins apportés aux abords (fleurissement, tonte...).

Toutefois, dans les discours, autour de ces changements affectant le bâti rural s'articule une différenciation sociale entre habitants « anciens » (qu'ils soient originaires des lieux ou installés de longue date) et nouveaux arrivés. Si les habitants « anciens » louent l'ouverture d'esprit et la dynamique qu'ils insufflent à la vie communale (certains racontent un grand moment de sociabilité, lorsqu'un de ces *étrangers* a pris en photo tous les habitants de la commune et organisé une grande réunion festive autour de l'événement), ils laissent transparaitre comme un sentiment d'amertume vis-à-vis de personnes qu'ils considèrent comme beaucoup plus aisées qu'eux financièrement. En fait, la façon dont les nouveaux venus s'approprient non seulement des éléments du bâti mais également le paysage, en lui imprimant leur empreinte et en tendant à se poser en protecteur des paysages, semble amener les « anciens » à porter un regard assez amer sur leur propre échec : celui d'une communauté locale qui n'a pas su garder ses jeunes.

Par rapport à l'enquête par questionnaire, l'enquête par entretiens confirme donc que la forêt constitue bien un élément de l'espace particulièrement porteur de sens pour les habitants. En revanche, elle amène à revoir « à la hausse » l'importance de la châtaigneraie aux yeux de ces derniers : cette forme forestière semble bien être valorisée comme élément traditionnel et identitaire du paysage. L'enquête par entretiens permet en outre d'apporter un éclairage différent sur la question de la tempête. Au vu de la première enquête, celle-ci semblait être à l'origine de la seule véritable demande en matière de paysage ; or, il semblerait qu'à travers l'évocation de la tempête soit à l'œuvre l'expression du relâchement durable des liens sensibles de la population locale (au moins de sa frange « ancienne ») à la forêt. Or, il est peu probable que le seul « nettoyage » des forêts suffise à inverser la tendance. Enfin, l'enquête par entretiens révèle toute l'importance pour les habitants d'une certaine forme de bâti, les anciennes fermes ; « prise » qui leur permet de rebondir sur les relations qu'ils entretiennent avec une population de nouveaux habitants permanents, voire de porter un regard sur eux-mêmes.

Certains décalages identifiés dans un premier temps entre des problèmes de paysage susceptibles d'être formulés par des habitants et les problèmes affichés dans l'étude préalable au Contrat pour le paysage, semblent pouvoir être confirmés. Rien, auprès des habitants rencontrés, ne laisse penser qu'ils pourraient avoir une préoccupation de l'ordre de celle qu'abrite l'expression de *fermeture du paysage* récurrente dans l'étude. Rien non plus n'atteste d'une importance accordée à l'eau : au contraire, les habitants interviewés reconnaissent son importance toute relative. Enfin, un élément de conclusion qui ressort nettement est que, derrière les objets paysagers désignés et les problèmes paysagers formulés par les habitants, est à l'œuvre une renégociation des définitions que les différents groupes en présence ont d'eux-mêmes, de leurs relations à l'espace et de leurs relations entre eux.

4.2. Le cas de Sancy-Artense

Depuis plus de 10 ans, la Communauté de communes Sancy-Artense, engage des études et des actions concernant le paysage. Plusieurs composantes paysagères sont présentées par les

élus comme facteurs importants à prendre en compte ou à régler. Il s'agit du développement de la friche, de l'abandon des parcelles agricoles, du développement des boisements mal pensés, de la dégradation des chemins bordés de murets et de haies, formant un « bocage aéré », de la lutte contre le développement anarchique des bourgs et de la protection et de la mise en valeur du patrimoine bâti ancien. Afin d'apprécier l'adéquation entre ce qu'en pensent les habitants et les agriculteurs et ce qu'en disent les élus, nous avons mobilisé un groupe de 20 étudiants qui ont enquêté pendant 5 jours sur ce terrain.

La zone d'étude s'inscrit dans un rectangle qui englobe toutes les communes de la Communauté des Communes Sancy-Artense, exceptées St Julien, Puy, Lavèze et les communes limitrophes mais non adhérentes de Chastreix, St Genès, Champespe, Labessette. Les entretiens ont été conduits par des binômes. Une personne guidait l'entretien, l'autre assurait la prise de note en veillant à être le plus exhaustif possible, à partir d'une grille d'entretien commune. Afin de réduire l'hétérogénéité due à la multiplicité des binômes, la présentation des enquêteurs et de l'objectif de l'enquête a été rédigée et le questionnaire testé auprès d'une dizaine de personnes par des groupes de 5 étudiants appartenant à des binômes différents encadrés par un enseignant. L'échantillonnage a été stratifié sur la base de l'âge, du sexe avec le souci d'équilibrer entre les habitants des hameaux et des bourgs. 61 personnes ont été rencontrées représentant 1,3% de la population. Le sexe ratio a été respecté. En revanche, les classes < 20 ans et > 60 ans ont été sous représentées.

Après **une introduction** et une présentation des enquêteurs, l'entretien a été conduit en 3 parties. La première, très ouverte, était destinée à faire décrire et à caractériser le cadre de vie de la personne enquêtée de la façon la plus spontanée possible. La deuxième partie, conduite en entretien semi-directif, visait à mesurer plus précisément la façon dont les priorités exposées dans les documents d'intention ou d'action de la communauté de communes étaient perçus et évalués par les personnes enquêtées. L'entretien se terminait par le recueil d'informations concernant la personne (âge, situation professionnelle).

L'entretien semi directif a été structuré autour de 4 axes :

- **une caractérisation du paysage**, en particulier de la végétation et de son évolution. Un approfondissement des points de vue concernait ensuite la friche et le phénomène d'embroussaillage puis son évaluation. Nous nous situons dans le registre du paysage ordinaire, en considérant le paysage comme l'image des portions d'espace que les habitants voient et mémorisent au quotidien. Nous avons posé l'hypothèse que la façon dont ces habitants caractérisaient et nommaient ces espaces permettait de mieux cerner le lien qu'ils établissaient entre leur pays et leurs paysages.

Sur le plan méthodologique, nous avons aussi besoin de préciser à quelles entités spatiales se référaient les gens lorsqu'ils parlaient de leur pays et de leurs paysages et où ils les localisaient. En effet, ce niveau de précision était nécessaire si l'on voulait confronter leur perception des changements paysagers aux évolutions des éléments matériels du paysage que nous avons mesurées par des méthodes d'analyse paysagère classique (cf chapitre 3).

A la question « où sommes nous ? » qui débutait l'entretien, 66 % ont indiqué un nom de lieu précis (hameau ou village), 23 % ont évoqué un territoire administratif plus vaste (communauté de communes, département du Puy de Dôme, région Auvergne) et 11 % des indications géographiques génériques (campagne, montagne). En deuxième citation, les gens ont évoqué en grande majorité (76 %) un découpage administratif (canton, communauté de communes, région Auvergne, département du Puy de Dôme) et dans une moindre mesure un espace géographique (Artense, Sancy, montagne). (cf. figure n° 5, annexe 9)

L'attachement à un environnement très proche du lieu d'habitation est donc très fort. Les gens se définissent d'abord par où ils habitent et seulement dans un deuxième temps par une indication géographique plus ou moins précise. Cet « esprit de clocher » sera donc à prendre en compte lors du croisement des perceptions du paysage avec la description objectivée de cette même réalité. On peut aussi en déduire que les propos concernant le paysage et son évolution seront fortement influencés par les caractéristiques très locales de ses éléments matériels. Cela nous a conduit à analyser les réponses non seulement globalement mais aussi par zone géographique pour déceler d'éventuelles nuances.

- **une description des villages et des bourgs** et de leur évolution en terme de bâti et d'aménagement puis de l'évaluation de ces changements.
- **un avis sur le rôle des pouvoirs publics et de la communauté de communes** dans ces aménagements et vis à vis d'attentes non satisfaites.

Les 133 citations extraites des enquêtes ont été regroupées autour de 7 grands thèmes :

Thèmes	Nombre de réponses	Pourcentages
Actions économiques	16	12
Actions sur les bourgs et patrimoines	32	24
Relations pouvoirs publics / agriculture	10	8
L'information / la communication	19	14
Impuissance ou passivité des élus ou de structures	24	18
Des attentes	19	14
Sans opinion	12	11

Si les actions les mieux connues sont attribuées aux communes et aux communautés de communes, l'information et la communication concernant leur action sur le paysage semblent particulièrement faire défaut sur la zone auprès des personnes interrogées. Seul le bulletin d'information faisant circuler l'information de haut en bas semble identifié. On peut donc en déduire que les propos exprimés par les habitants enquêtés reflètent bien leur opinion et celle que les élus diffusent dans leur plan de communication.

- une appréciation du rôle de l'agriculture dans l'entretien du paysage.
Comme les suivis de terrain menés depuis 1999 ont mis en évidence une augmentation des surfaces gyrobroyées et nettoyées par rapport à la période 1992-1996, période de mise en place de la charte paysagère, nous avons voulu apprécier en quoi ce changement de pratiques pouvait avoir été influencé par les politiques publiques, en particulier celles concernant les mesures agri-environnementales. Compte tenu des difficultés d'accès à ce type d'information et de l'absence d'éléments tangibles permettant de valider cette hypothèse, nous avons décidé de compléter la première enquête par une approche qualitative auprès d'un nombre restreint d'agriculteurs (10) déjà au fait des politiques publiques paysagères de l'Artense et représentant des systèmes de production variés. La grille d'entretien a été organisée autour de quatre parties :
 - Présentation de l'exploitation, sous forme de questions précises afin de dresser un inventaire rapide des caractéristiques de l'exploitation.
 - L'installation, sous forme de questions ouvertes (ex : raison de l'installation). L'objectif était de mesurer le niveau d'attachement de l'agriculteur au territoire. (S'est-il installé pour des raisons économiques, sentimentales, familiales... ?)

- Pratiques et politiques agricoles, avec trois thèmes abordés : la composition du parcellaire, les pratiques mises en place et les aides/primes touchées par l'exploitation. Les questions étaient ouvertes.

Dans un premier temps, pour mettre l'agriculteur à l'aise, nous avons utilisé le cadastre pour localiser ses parcelles et parler des contraintes (relief, zones humides, accès...). Dans un deuxième temps, nous avons utilisé un jeu de photographies variées de paysages de l'Artense (vues générales, forêts, friches, pâturages, zones humides...), ce qui permettait à l'agriculteur de citer les types de paysages présents sur l'exploitation. Cette méthode visait également à connaître sa perception du paysage et de lui permettre de parler plus librement. Pour finir, nous avons abordé les mesures mises en place sur l'exploitation (CTE, prime à l'herbe...). Nous avons utilisé un tableau récapitulatif des différentes mesures afin de comprendre les évolutions de l'exploitation, les pratiques agricoles et les aménagements qui ont eu lieu.

- Perspectives d'avenir du territoire selon 3 thèmes : le paysage, le bâti et l'exploitation. L'objectif était de mieux percevoir la vision de l'agriculteur concernant l'avenir de son territoire et de sa propre activité. Nous avons aussi abordé les actions de la communauté de communes et les impacts sur le pays.

Les agriculteurs ont été contactés une semaine avant la réalisation de l'enquête, pour une prise de rendez-vous. Dans l'ensemble, la durée de l'enquête était de 1h30 par agriculteur. Seuls les résultats concernant la perception du paysage sont présentés ci-dessous. Ceux concernant l'impact de la politique agricole sont développés dans le chapitre 3.

4.2.1. Perception du paysage et de son évolution par les habitants

a) Le sentiment général sur le pays

Les questions concernant la caractérisation du pays renvoient à trois types de réponses:

- **des descriptions neutres sans jugement de valeur :**

Les principaux termes employés sont "montagne, campagne, vert, », suivis de « touristique, boisé, varié, Sancy, climat, fromage, rivière, petite ville proche de Clermont-Ferrand, prés, murets et beaucoup de lauze". L'Artense est donc perçue en général comme un pays montagneux, vert et campagnard. Cependant, des nuances apparaissent selon les lieux d'enquête. Dans le sud de la communauté de communes, le paysage est qualifié de « varié » (Bagnols, Cros) et de « boisé » (Trémouille) et le Sancy n'est jamais évoqué.

- **des évaluations positives :**

Elles évoquent le calme et la tranquillité, la qualité de vie, la beauté du pays, la convivialité et l'accueil, la nature et le paysage sauvage, l'attachement au territoire, l'ouverture du paysage, la liberté, « *le fait qu'il y a beaucoup de choses à faire sur cette zone* » et enfin qu' « *il n'y a pas de coins perdus en Artense* ».

- **des appréciations négatives :**

Le sentiment négatif dominant est la désertification du pays. La faible densité de population qui en est la cause et l'isolement qui en découlent sont souvent évoqués. Certains, comme à La Tour d'Auvergne ou Tauves, insistent sur l'impression de « *bout du monde* » et considèrent les habitants comme des « *personnes désagréables et*

fermées ». Certaines personnes parlent même de “ mort ” de leur territoire (St Sauves, Avèze).

b) Caractérisation du paysage non bâti et de son évolution (cf. fig.6, annexe 9)

Certains enquêtés n'ont donné aucune réponse car dans la plupart des cas, ils disent ne pas regarder le paysage dans lequel ils circulent. Par contre certains enquêtés en ont donné plusieurs.

Le paysage ordinaire

Les mots clés qui ressortent sur l'ensemble des zones étudiées sont **la forêt** (évoquée 27 fois, soit 45% des enquêtés), plus particulièrement dans les secteurs de Labessette, Singes, Trémouille, **la montagne** (22 fois, 35 %), plus particulièrement pour les secteurs de St Sauves, Tauves, Avèze, La Tour, **les prairies** (13 fois, 21 %). La présence de la **friche** n'est pas systématiquement évoquée pour caractériser le paysage (seulement 11 % des enquêtés). Globalement, c'est un paysage proche de la nature et en évolution, avec intervention de la main de l'homme. 40 % de la population enquêtée évoque le rôle des agriculteurs dans l'entretien du paysage.

Les sites remarquables

Au cours de l'entretien, nous avons demandé aux habitants quels étaient les sites à voir sur le territoire (cf. fig. 7, annexe 9). Après analyse, nous pouvons observer plusieurs tendances :

- **des zones remarquables à la limite de l'Artense** : du Nord jusqu'à l'Est : la Bourboule, le Mont Dore et Le Massif du Sancy sont présentés comme des sites incontournables. De même, au Sud Ouest, le site de Bort les Orgues est fréquemment cité.
- **un pôle attractif dans l'Artense : la Tour d'Auvergne** pour son village, sa vierge et ses lacs.

Notons que de nombreux sites énoncés se trouvent sur le territoire d'étude de manière dispersée et pas toujours localisable : les visites de ferme, les villages ou des éléments particuliers de ces villages ainsi que les lacs situés vers la Tour d'Auvergne sont ceux qui ont été les plus cités. Lors de nos enquêtes, nous avons obtenu beaucoup de réponses imprécises : 35 % des sites énoncés sont vagues, les enquêteurs auraient dû plus insister auprès des personnes interrogées afin d'obtenir plus de détails. Mais on peut aussi interpréter cette imprécision comme l'indicateur d'une méconnaissance de la diversité et de la valeur paysagère de l'Artense par ses habitants. Ce n'est pas forcément le témoin d'une absence d'intérêt pour le paysage mais la confirmation que l'on se situe bien dans le registre du « paysagisme ordinaire » de Sautter.

Evaluation de l'entretien du paysage

De façon globale, le paysage est perçu comme entretenu (50 %). 24 personnes ont évoqué le rôle des agriculteurs dans cet entretien soit 40 % environ. Pour d'autres, l'absence d'entretien ou de moins bonne qualité qu'avant (8 %) se voit par l'apparition d'une friche. L'entretien des parcelles peut être mis en lien avec un remembrement qui a eu des conséquences sur la physionomie des parcelles, donc sur leur facilité d'exploitation. Toutefois, le remembrement est peu évoqué. Les chemins semblent être entretenus (6 réponses, mais 2 personnes considèrent cet entretien mal fait). Quelques personnes constatent que les murets sont entretenus. L'entretien des forêts peut être mis en lien avec la gestion que l'ONF réalise sur une partie des forêts du secteur (forêts sectionales...). Certaines communes ont également mis en place un plan de boisement. L'entretien des haies est peu évoqué.

Appréciation de l'évolution du paysage

Une part importante des enquêtés ne voit pas d'évolution de façon globale (16 réponses, dont 6 dans la zone de Cros). Des oppositions sont perçues sur des mêmes zones pour les cas de la forêt et de la friche:

- la forêt diminue plus qu'elle ne progresse (13 réponses, soit 21 %)
- la friche apparaît plus qu'elle ne disparaît (18 réponses, soit 30 %)

Une augmentation de la taille des parcelles est bien ressentie par 6 personnes et peut être mise en lien avec un remembrement et un meilleur entretien pour des parcelles ayant un bon potentiel d'exploitation. Une dégradation dans la beauté du paysage a été évoquée par certains.

Les réponses précises et détaillées montrent bien que nous avons affaire à une population très au fait des activités agricoles et forestières.

c) Caractérisation du bâti et de son évolution

Le sujet a suscité de nombreux commentaires, ce qui montre que les personnes enquêtées portent un regard attentif sur leur environnement bâti. Leur attachement semble donc plus marqué aux lieux de vie qu'aux paysages « naturels » ; ce qui confirme notre hypothèse du rôle prépondérant de l'environnement quotidien immédiat dans la construction d'une conscience paysagère. Le bâti traditionnel (maisons en pierres apparentes, toits de chaume...), le patrimoine remarquable (fours...) et ce qui les caractérise sont souvent évoqués avec un avis sur leur importance " *il existe* ", " *il est à conserver* ", " *certaines ont disparu...* ". Cependant, nous avons noté des oppositions dans les perceptions de chacun sur des mêmes zones (entretien du patrimoine constaté, évolution dans le respect des traditions pour certains ; constat d'un manque d'entretien, régression avec la disparition des commerces pour d'autres). Les personnes interrogées sont sensibles aux efforts visant à revaloriser les bourgs, l'habitat et le bâti ancien de façon générale, sans pour autant pouvoir mentionner clairement quel est le maître d'ouvrage de ces opérations. Ces efforts sont interprétés comme étant un moyen d'amélioration des conditions de vie des habitants mais aussi d'amélioration de l'image des communes en vue d'un développement touristique « *pour occuper les habitants, notamment les jeunes, et attirer des touristes* »(3). « *Des communes entretiennent ou rénovent du patrimoine qu'elles utilisent ensuite lors de manifestations* ».

Les rénovations sont mieux appréciées aujourd'hui car elles respecteraient plus la tradition même si certains trouvent que leur commune était plus agréable avant, par rapport à l'esthétique et à la propreté (avis minoritaire). Ainsi, les rénovations utilisant le parpaing choquent. Sur l'ensemble du territoire étudié, la disparition des commerces avec ses conséquences sur la vie et l'activité d'une commune, donc sur sa capacité à attirer de nouveaux arrivants, est évoquée plusieurs fois.

Pour certains, la dégradation du bâti est souvent liée au refus des familles de vendre leur patrimoine alors qu'elles ne peuvent pas l'entretenir (4 sur 61 personnes) et au manque de personnes potentiellement acheteuses. D'autres ressentent une évolution positive du bâti, notamment dans les bourgs (constructions nouvelles), d'autres enfin voient une stagnation, voire une régression (maisons fermées, qui tombent en ruine). De nombreuses rénovations sont identifiées sur l'ensemble de la zone étudiée mais une personne nous a dit ne pas avoir remarqué de rénovation près de chez elle.

Une dichotomie très nette est apparue entre les perceptions du bâti des bourgs et des hameaux. Les hameaux sont perçus en ruine tandis que les bourgs sont entretenus avec des aménagements réalisés par les communes (voirie, petit équipement...) et des constructions de lotissements. Ces nouvelles constructions sont présentées comme d'un enjeu social plus

important que celui esthétique. « *Les lotissements vont amener des gens, donc la vie* » (exemple de la multiplication des chalets). Les personnes ayant évoqué de nouvelles constructions au cours des entretiens les perçoivent d'un bon œil et considèrent que leur intégration dans le paysage est bonne. On peut noter que, sur la commune de St-Genès-Champespe, la multiplication des chalets en bois ne pose pas de problèmes aux personnes enquêtées (bonne intégration de ce type d'habitation dans le paysage bien que pas du tout typique de cette région) alors qu'elle choque certains habitants des communes voisines.

De manière plus marquée que pour le paysage, le bâti est d'abord perçu dans sa dimension socio-économique. Une absence d'entretien, un commerce fermé choquent plus par l'image de désertification qu'ils produisent que par l'atteinte à l'esthétique. Cette dernière composante n'est pas évacuée de la discussion mais elle passe au second plan.

Le choix fait par les structures d'apporter une aide à l'initiative individuelle dès lors qu'elle s'oriente vers une activité touristique est évoqué. Un constat d'impuissance et de passivité est fait et s'adresse plus spécialement aux communes plutôt qu'à la Communauté de Communes. A cela s'ajoute le sentiment chez une partie des personnes interrogées d'une fuite irréversible de la population. Ainsi, les vacanciers et les touristes qui s'installent à l'année ou achètent des maisons sont plus vus comme un atout que comme une menace. « Ils rénovent les maisons qu'ils achètent » (rénovations appréciées) et participent à l'entretien du bâti. Pour ces habitants, Les maisons secondaires permettent de maintenir des hameaux en vie. A noter, sur certaines communes classées en zone de montagne (ex: St-Donat, St-Genès-Champespe), des natifs ou des nouveaux arrivants éprouvent des difficultés à construire à cause de la Loi Montagne (interdiction de construire dans des hameaux comptant moins de 5 maisons).

d) Caractérisation du petit patrimoine

La notion de petit patrimoine n'est pas la même pour tout le monde. Ainsi, les murets ne sont pas spontanément identifiés par les habitants comme relevant de ce domaine. D'après les enquêtes, le petit patrimoine n'est pas la préoccupation première des habitants qui sont confrontés à des problèmes de voiries, de manque de logements, de diminution des services... évidemment prioritaires pour eux. Il semble cependant que les habitants aient conscience de détenir un patrimoine remarquable qui, s'il existe encore, tend à disparaître. Ils sont plusieurs à parler de la nécessité de le conserver. Ils mettent également l'accent sur le fait que, pour eux, c'est à la collectivité (et donc aux communes) de restaurer, d'entretenir et de mettre en valeur ce petit patrimoine.

Le petit patrimoine est très rarement mis en avant par les agriculteurs enquêtés, ils n'en parlent pas spontanément. A propos des murets, les personnes rencontrées reconnaissent la fonction touristique des murets associés aux chemins de randonnée. Elles ont évoqué la mise en place de mesures incitatives pour essayer de les préserver, en particulier sur les hauteurs (les murets en plaine semblent plus problématique, ce qui montre que des politiques publiques contractuelles ou incitatives peuvent faire évoluer les mentalités même si les agriculteurs n'y souscrivent pas).

Jusqu'à présent les interventions des pouvoirs publics sont peu visibles, particulièrement en dehors des chefs-lieux où les actions de rénovation et de valorisation du petit patrimoine collectif semblent avoir été concentrées. Pourtant, les résultats d'opérations financées par la collectivité comme celle menée autour de la rénovation des fours communs sont bien appréciés. Le manque de communication vis à vis des habitants, l'absence de signalisation et le peu d'informations disponibles pour les promeneurs sur les sites explique sans doute le décalage entre ce qui a été fait et la façon dont les habitants perçoivent le résultat de l'effort collectif consenti.

4.2.2. Impact de l'agriculture sur le paysage

Les 158 citations extraites des enquêtes ont été regroupées autour de 7 grands thèmes : l'importance et l'évolution de la population agricole, les difficultés de compréhension et de communication avec le monde agricole, les incidences écologiques des activités agricoles, la friche, l'influence du politique et de la politique agricole sur l'activité, le rôle des agriculteurs dans l'entretien du paysage, les changements du métier d'agriculteur.

Les réponses traduisent la place prépondérante occupée par l'activité agricole considérée comme facteur essentiel de construction et d'évolution des paysages. 44 % des personnes interrogées sont globalement satisfaites et interprètent le rôle de l'agriculture comme prépondérant dans l'entretien de l'espace. « *S'il n'y avait pas d'agriculteurs tout serait en friche* ». 23 % de réponses manifestent une inquiétude concernant l'évolution des capacités et des motivations des agriculteurs à maîtriser cet espace. « *L'évolution du paysage dépend de l'activité agricole. Il y a de moins en moins d'agriculteurs et le risque de friche et de fermeture existe car la commune ne peut pas entretenir toutes les parcelles* » ; « *Les agriculteurs ne font pas leur travail, il faudrait obliger les agriculteurs à entretenir leurs prés* ».

Cette perception du rôle des agriculteurs n'est pas homogène. Pour certains, ce sont les agriculteurs qui entretiennent les murets (1/3), pour d'autres, ils sont à l'origine de leur disparition (pratiques agricoles, passages d'engins et de troupeaux, remembrement...) (2/3). D'un point de vue esthétique, certains bâtiments agricoles ternissent le paysage même si la rénovation ou la construction de bâtiments agricoles va vers une meilleure fonctionnalité de ces bâtiments.

Face à ce constat, une majorité de personnes interrogées exprime clairement le sentiment d'une évolution des conditions de travail des agriculteurs, conduisant ces derniers à négliger le patrimoine environnemental. « *Les murets, les haies ont disparu, c'est dû à la modernité de l'agriculture* ». « *Avant il y avait plus de murets. Ils enlèvent les murets. Les jeunes ne veulent plus de ça. C'était joli* ».

Pour expliquer ces évolutions, plusieurs facteurs sont évoqués: la diminution du nombre d'agriculteurs et l'incidence que cela a et aura sur la gestion des espaces. « *Le paysage va beaucoup évoluer dans les 10 prochaines années, il n'y aura plus beaucoup d'agriculteurs, ça va bouger* », La concurrence sur le foncier « *Les gros bouffent les petits* » avec comme corollaire un impact sur la fermeture du paysage.

Et pourtant, face à la friche, deux sentiments contradictoires se manifestent. Pour les uns, Il n'y a pas de problème, « *Des friches, ici il n'y en a pas. Des fougères et des genets il y en a toujours eu* ». « *Pas de menace de friche mais à l'avenir seules les bonnes parcelles seront exploitées* ». Pour les autres, l'enfrichement est une menace liée à la déprise agricole, « *La friche, c'est une catastrophe, tout est envahi, c'est l'horreur* ». La concurrence vis à vis du foncier ne permettra pas d'assurer l'entretien de tout l'espace. Les enjeux écologiques et de préservation du patrimoine sont mis en avant. Ils s'opposent aux arguments d'efficacité en matière de gestion des surfaces alors qu'ils constituent un outil efficace dans la lutte contre la friche. D'une façon générale, ces résultats traduisent une attente importante des habitants vis à vis de l'activité agricole comme facteur de maintien de leur cadre de vie. Pour autant, le citoyen semble désemparé face aux enjeux économiques et politiques qui participent à l'orientation de l'activité agricole.

D'ailleurs nous avons noté des écarts de réponses entre les secteurs géographiques les plus difficiles où le phénomène de développement de la friche et du rôle de l'agriculture dans l'entretien de l'espace sont très présents et les secteurs plus favorables à l'agriculture, proches du Sancy (Chastreix, Picherande, Latour) où les problèmes de friche ne sont pas évoqués.

Le rôle de la politique agricole est souvent présenté comme déterminant et peu adapté à la prise en compte du paysage dans les politiques de développement. Les sentiments exprimés sont partagés : impression d'enfermement de l'exploitation dans un carcan, "*Ils ne travaillent pas si mal que ça, mais dépendent beaucoup des réglementations*", constatation de la nécessité d'assurer un soutien efficace aux exploitations "*en montagne, la prime est essentielle pour la survie des exploitations. On a une agriculture à deux vitesses*" tout en exprimant un certain scepticisme sur l'efficacité de certaines primes à l'entretien de l'espace. "*Les agriculteurs entretiennent peu, ils préfèrent les primes*". Le point le plus souvent évoqué concerne la nécessité d'une intervention du politique dans une stratégie d'installation de jeunes agriculteurs. "*En France, la politique est mal faite car il n'y a plus de jeunes qui veulent prolonger le travail d'agriculteur*". Les attentes dans les domaines économiques portent essentiellement sur l'installation de jeunes agriculteurs, mais concernent aussi une ouverture du soutien économique à d'autres secteurs d'activité que l'agrotourisme. Une demande particulière semble émerger pour l'incitation à l'ouverture du parc immobilier.

4.2.3. Perception du paysage et de son évolution par les agriculteurs

a) Vis à vis du bâti

Les agriculteurs considèrent leurs bâtiments comme fonctionnels et assez bien intégrés. Les avis concernant les toitures en tôle sont mitigés (moins chers mais pas très esthétiques).

Les bâtiments anciens sont jugés comme peu fonctionnels et inadaptés à un usage agricole. Les agriculteurs sont attachés à leur qualité esthétique mais ne peuvent assurer l'entretien des bâtiments d'exploitation. Pour eux, la seule solution est une reconversion (habitation, résidences secondaires). On retrouve la même opinion favorable concernant l'arrivée de nouveaux résidents (secondaires ou étrangers) qui restaurent les bâtiments. Sur le plan technique, la rénovation de ce type de bâtiment leur pose problème et coûte cher. Ils sont en attente de conseils et d'aides "*c'est bien de restaurer les toits de chaume, mais ça coûte cher*" "*c'est de plus en plus dur de garder les bâtiments*".

En ce qui concerne les vieux bâtiments hors cadre de l'exploitation, s'ils ne sont pas réinvestis par des individuels à titre permanent ou temporaire, par les communes elles mêmes pour en faire des appartements ou des bâtiments administratifs, ils vont tomber en ruine. C'est notamment le cas des maisons occupées par des retraités qui s'en vont dans les maisons de retraite et qui laissent leur maison à l'abandon jusqu'à leur mort. Leur famille ne sachant que faire de cet héritage encombrant, soit réussissent à le vendre soit le laissent tel quel jusqu'à ce qu'il tombe en ruine.

En ce qui concerne les bâtiments neufs d'exploitation, pour les plus récents (années 90) un effort a été fait pour tenter de les intégrer dans le paysage, notamment grâce à l'utilisation de palissages de bois. Mais pour les bâtiments plus anciens, on peut remarquer un manque d'intégration, malgré leur bonne fonctionnalité. En outre, dans les dernières années sont apparus les tunnels, pas intégrés du tout, mais de l'avis des agriculteurs très pratiques. Sur certaines communes ils ont même été interdits afin de ne pas gâcher le paysage (commune de Cros).

En conclusion, il est donc possible de rencontrer sur une même exploitation du neuf et de l'ancien et que l'ensemble soit cohérent. Mais à moins que les pouvoirs publics n'aident un minimum à l'entretien et à la rénovation des vieux bâtiments, ceux-ci risquent de disparaître du paysage des exploitations au profit de bâtiments neufs.

b) *Vis à vis du petit patrimoine*

Pour les agriculteurs, à moins d'une volonté commune pour l'entretien et la rénovation, les petits patrimoines bâtis risquent d'être à l'abandon et de tomber dans l'oubli. « *La rénovation coûte cher* », et il y a un manque de volonté de la part de la population. Par contre pour le patrimoine des bourgs, si la commune prend en main les choses, ces vestiges du passé sont remis au goût du jour, comme pour la fête du pain dans les vieux fours de certains villages (Cros, Bagnols...). Car en plus de l'aspect historique, ces manifestations attirent le touriste, ce qui amène quelques retombées économiques positives pour la commune organisatrice. De l'avis général, il ne faut pas tout vouloir conserver, il faut choisir ce qu'il faut mettre en évidence et faire en sorte qu'ils durent dans le temps. « *Mieux vaut restaurer seulement quelques petits patrimoines bâtis choisis et de bien les entretenir ensuite* ».

Dans ces deux domaines, les opinions des agriculteurs rejoignent celles des habitants. On note un attachement à l'architecture vernaculaire et un regret de voir disparaître ces objets de leur environnement. Pour y remédier, deux solutions sont évoquées, un soutien des collectivités et l'arrivée de nouveaux venus disposant de moyens suffisants pour conduire des rénovations. Les agriculteurs enquêtés étant des élus, on ne peut généraliser leur propos mais les habitants enquêtés agriculteurs et non élus exprimaient aussi le même point de vue.

c) *Le paysage vu et fait par les agriculteurs*

A travers les termes employés par les agriculteurs, le regard que porte cette catégorie sociale sur le paysage environnant l'exploitation agricole est d'abord fonctionnel et technique, dans la lignée de ce que G. Sautter appelle le « *paysagisme utilitaire* ». 6 agriculteurs sur 10 parlent de parcelles bien entretenues. Dans le même registre, la notion d'ouverture et de propreté dominant. « *de grandes étendues de prairies, sans friches ni murets* ». Cependant, on note un attachement très net à des dimensions esthétiques ou symboliques « *y'a pas plus beau ailleurs* », « *un paysage de montagne* ».

L'attachement à assurer un entretien au delà des nécessités techniques se retrouve dans la mise en oeuvre des pratiques. 8 agriculteurs sur 10 entretiennent les haies, 7 sur 10 gyrobroyent les genêts et les fougères, 6 entretiennent les murets pour 8 concernés par le problème et les visites de terrain menées à la suite des enquêtes confirment les dires des personnes rencontrées.

Les 4 agriculteurs qui se disent les plus concernés par le développement de la friche sur leur exploitation mettent en oeuvre au moins 3 pratiques d'entretien « *sinon, les parcelles s'envahissent* » « *les bois reviennent vite si on ne fait rien* ». Même chez les agriculteurs qui disent ne pas avoir de problème, un seul n'applique aucune pratique d'entretien. 2 agriculteurs replantent des haies ou favorisent leur développement spontané « *pour abriter le bétail* ». 1 agriculteur utilise la capacité de nettoyage des chevaux.

On comprend bien alors pourquoi la grande majorité des agriculteurs pense que le paysage autour de leur exploitation agricole ne changera pas beaucoup dans les années à venir. Leur constat est plus pessimiste concernant leur environnement local plus vaste: « *les meilleures parcelles seront entretenues, les autres retourneront à la friche* », « *le paysage se fermera, il y aura de plus en plus de bois* ». Mais dans le même temps, certains prévoient une diminution du nombre de haies suite au remembrement.

Concernant les facteurs explicatifs de ce scénario, les réponses sont très homogènes. 3 causes ressortent : la diminution du nombre d'agriculteurs (6), l'agrandissement des exploitations qui en découle et qui diminue le temps disponible pour assurer un entretien correct (3), les contraintes du milieu (pente, pierrosité, accès) qui empêchent un entretien mécanisé (4). Enfin, de façon moins fréquente, est évoqué le manque d'entretien des sectionaux et un

problème de mentalité. « *certains voisins n'entretiennent pas, c'est bien pire que moi!* ». Seuls deux agriculteurs ont pu répondre aux évolutions paysagères pressenties à l'échelle de la communauté de communes, espace considéré comme trop vaste et trop hétérogène pour être qualifié simplement.

En fait, des nuances géographiques très nettes se dessinent. A proximité du massif du Sancy, la pression foncière est très forte et le milieu plus facile à exploiter (Chastreix, Picherande) « *chez nous il n'y a pas de problème car la pression foncière est très forte avec les Aveyronnais qui montent en estive. Alors on ramasse tout ce qu'on peut par manque de fourrage.* »

Au nord de l'Artense, le milieu est perçu comme moins contraignant « *chez nous, il n'y a pas de friches, c'est pas comme en Creuse ou dans les Combrailles* », « *Ici, c'est un bassin laitier et il y a beaucoup de jeunes alors le paysage ne va pas changer* ». L'inquiétude quant à l'avenir concerne seulement les agriculteurs du sud de la zone (Cros, St Donat, St Genès Champespe, Singles) au milieu physique très contraignant.

4.2.4. Conclusion

En tout état de cause, il existe une grande convergence de vue entre la population et les agriculteurs enquêtés sur l'importance accordée au bâti. Les habitants et les agriculteurs s'accordent également à reconnaître que les résidents secondaires permettent de sauver, du moins d'entretenir les anciens corps de ferme. Les uns pas plus que les autres n'accordent un grand intérêt au petit patrimoine, tout en appréciant cependant certaines rénovations. Avec quelques nuances, leurs avis convergent aussi vis-à-vis des bâtiments anciens agricoles : ils les apprécient, tout en reconnaissant que les agriculteurs ne peuvent plus les utiliser avec les contraintes qu'imposent les systèmes de production actuels. La convergence est également très nette à propos de l'impact de l'agriculture sur l'entretien de l'espace. Par contre, on constate un décalage à propos des friches. Certains habitants ne les voient pas ; ils parlent d'espaces voués au genêt et à la fougère alors que c'est une préoccupation forte pour tous les agriculteurs qui en cela se rapprochent beaucoup du point de vue formalisé par les élus.

4.3. Synthèse comparative

Sur aucun des terrains les usagers ne sont mobilisés autour d'une organisation pour revendiquer que des actions soient entreprises dans le domaine du paysage. La demande de paysage n'étant pas explicite, une exploration par enquête a donc été nécessaire pour l'identifier.

Sur les deux zones, les habitants accordent une importance au bâti situé hors des bourgs, et considèrent que les résidents secondaires ou les nouveaux résidents contribuent très positivement à leur entretien. Par contre, ils sont moins attachés à l'aménagement des bourgs (surtout dans les Feuillardiers), alors que c'est sur celui-là que les deux projets paysagers font porter leurs interventions.

En Sancy-Artense, c'est le seul décalage notable. Est-ce le fait que sur ce territoire la réflexion paysagère ait débuté depuis 10 ans déjà, permettant un ajustement progressif et mutuel entre les problèmes portés par les acteurs institutionnels et ceux ressentis par les habitants ? C'est possible, d'autant que les maires se sont fortement impliqués dans le projet.

Dans le Pays des Feuillardiers en contraste, les décalages sont plus nombreux. Ils concernent également la forêt pour laquelle les habitants ne perçoivent pas de risque de fermeture,

pourtant première priorité inscrite dans le projet de contrat pour le paysage. Ils n'accordent pas plus d'importance à la présence de l'eau (étangs, rivières...).

Cette adéquation en Sancy-Artense et ces écarts plus importants dans les Feuillardiers peuvent également provenir des démarches méthodologiques utilisées par les chercheurs. Cette comparaison méthodologique est très intéressante.

Dans les deux zones, les habitants ont été consultés grâce à un outil identique : l'entretien semi-directif. Mais il a été mis en œuvre de façon différente, puisqu'en Sancy-Artense c'est l'enquêteur qui initie les thèmes de discussion (les friches, le bâti des bourgs et des villages, le rôle de l'agriculture), ceux-là mêmes qui structurent les objectifs de la charte, alors que dans les Feuillardiers, c'est un témoignage sur les changements observés qui est sollicité à partir d'un récit des pratiques ordinaires, sans orienter les personnes vers des problématiques ou des objets spatiaux précis. Dans ce dernier cas, l'écart peut donc porter sur les objets, désignés ou pas.

Cet impact de la démarche mise en œuvre est bien réel, tout en étant à relativiser. En effet, en Sancy-Artense par exemple, une forte proportion d'habitants non-agriculteurs ne voient pas les friches malgré la sollicitation de l'enquêteur, mais des espaces de genêts et de fougères.

Si la démarche choisie influence l'appréciation des écarts existant entre les préoccupations des habitants et les objectifs visés par le programme d'action, elle a un rôle plus faible dans l'identification des préoccupations elles-mêmes bien que les deux démarches se distinguent quant à la définition du paysage. L'une résolument constructiviste, l'autre plus matérialiste, toutes deux proposent cependant des résultats d'enquête convergents à propos de ce que les habitants qualifient à l'aide du paysage.

On se rend compte en effet que tous les témoignages s'articulent autour de la description évaluative d'objets spatiaux, les « prises » de Berque. Des topos riches de significations. Les descriptions qu'en font les habitants au nom du paysage donnent lieu à une appréciation esthétique. Mais elles donnent également lieu à une évaluation des enjeux socio-économiques de leur territoire. Bien des objets dont ils parlent sont pour eux des traces matérielles laissées sur l'espace par des dynamiques sociales qu'ils déplorent. Même la démarche, plus matérialiste, menée en Sancy-Artense rapporte par exemple des témoignages à propos des commerces fermés dans les bourgs, fermeture témoignant de la chute du nombre de résidents. Reste ensuite l'arbitraire du chercheur pour décider ce qui relève ou pas du paysage, si ne doivent être prises en considération que les évaluations esthétiques ou si les autres évaluations sensibles (comme la mort sociale) ont aussi leur place. Reste surtout l'arbitraire des acteurs politiques pour décider si les interventions menées dans le domaine du paysage doivent plutôt porter sur des mises aux normes esthétiques (Feuillardiers) ou sur des enjeux socio-économiques (Sancy-Artense), tout en sachant que les réalisations les plus faciles à concrétiser touchent les biens sous tutelle publique.

**5. Une lecture des résultats par le
prisme des normes**

5. Une lecture des résultats par le prisme des normes

Il s'agit de s'interroger ici sur la production sociale de normes qui accompagne la définition et la mise en place d'interventions publiques de paysage à l'échelle locale. Quelles sont les normes mobilisées lors de telles interventions, lesquelles, dans ce mouvement, se trouvent actualisées et renforcées, voire inventées ?

On considère que les instruments dépendant des politiques sectorielles et des politiques spécifiques de paysage constituent en eux même des matrices normatives. Nous avons vu que ces dispositifs étaient associés par les acteurs locaux afin de donner corps à une intervention dans le domaine du paysage qui soit au service de leur projet de territoire. La question ici est de percevoir les systèmes normatifs qui résultent de cette mise en cohérence des dispositifs utilisés. Sachant par ailleurs que les acteurs locaux se coordonnent en un système d'action particulier pour mettre en œuvre cette intervention, on interrogera les normes que fait bouger la prise en compte du paysage, notamment en matière d'intervention publique (nouveaux objets par exemple), ainsi qu'en matière de relations de coopération.

Notre interrogation s'inscrit donc à un double niveau : au niveau des processus de production, et au niveau des normes produites, résultats de ces processus de production.

La production sociale de normes est une question très attachée à l'action, ici publique de surcroît. Elle vise à régler la pratique (les pratiques) dans un champ en forte évolution. C'est du moins son objet apparent (Fritsch, 1992, p. 9). Les normes sont à la fois des contraintes et des ressources (A. Giddens, 1987) : elles doivent être respectées sous peine de sanction (de différente nature), et sont en même temps des moyens d'action car elles définissent un cadre intelligible, reconnu entre pairs, et permettent dès lors intercompréhension et coordination. Dans un domaine de pratiques en mutation, il s'agit bien de définir des façons de faire qui soient communes.

A l'échelle locale où se place notre observation, la prise en considération du paysage est en effet relativement nouvelle ; ni les élus de la Communauté de communes de Sancy-Artense, si l'on ne tient pas compte de leurs plaquettes touristiques, ni les élus et les agents du récent PNR Périgord-Limousin ne s'étaient auparavant investis dans le lancement d'une action publique de paysage. Pour ce faire, ils ont eu à définir les objets matériels sur lesquels doivent porter la future action, ainsi que les pratiques correspondantes. Ces pratiques sont définies par des normes techniques consignées dans des cahiers des charges. Ils ont également dû tisser des relations de collaboration traitant de paysage avec des partenaires locaux et des interlocuteurs dans les réseaux institutionnels adéquats.

Cette production sociale pose *ipso facto* le caractère flexible et changeant de toute norme. Nous nous éloignons de la conception très stable et incontournable développée par E. Durkheim. « Une règle, en effet n'est pas seulement une manière d'agir habituelle : c'est, avant tout, une manière d'agir obligatoire, c'est-à-dire soustraite, en quelque mesure, à l'arbitraire individuel » (Durkheim, 1960, p. V). Nous partageons la conception fluctuante de Bakhtine (1977), dont la pensée est « centrée sur le mouvement, sur des phénomènes reconnus n'exister que comme changeant, évoluant » (Darré, 2001, p.95). Les normes ne sont pas données une fois pour toute, mais sujettes à ajustement, négociation, et innovation.

L'action dont il est question ici est spécifique : l'action publique. C'est donner toute l'importance aux dispositifs d'intervention publique. Les politiques publiques diffusent des normes en donnant accès à certains moyens d'action, des moyens financiers notamment. Elles prédéfinissent des problématiques d'intervention (la fermeture du paysage, l'insertion paysagère des bâtiments d'élevage...) qui rendront éligibles certains projets et pas d'autres. Elles pré-désignent également les acteurs à impliquer, soit en tant que protagonistes (les PNR

sont, depuis la Loi Paysage, des acteurs majeurs), soit en tant qu'exécutants. La démarche à suivre pour la mise en œuvre instaure par ailleurs des relations de collaboration précises : tout Contrat pour le paysage ou toute Charte paysagère et architecturale, par exemple, doit être préparé grâce à une démarche participative et avec l'aide de professionnels du paysage.

Les normes sont bien sûr de nature technique (cf. 5-1), car une action paysagère suppose l'intervention concrète sur des objets matériels. Ces objets peuvent également, de par leurs caractéristiques, imposer certaines normes (cf. 5-2). Les normes sont aussi de nature sociale en ce sens que certaines concernent les relations de coordination de l'action (cf. 5-3). Nous verrons enfin que cette production normative va de pair avec un double processus cognitif. Elle s'accompagne d'une évolution dans la façon de nommer les objets, qui reste incertaine, témoignant de la sorte du caractère instable des normes en changement (cf. 5-4). Elle s'accompagne aussi de conflits, non pas sociaux, mais normatifs tant certaines normes peuvent être difficiles, pour certains acteurs, à concilier avec celles appliquées jusque là (cf. 5-5).

5.1. Avant tout, des normes techniques pour une forme matérielle à produire

De façon la plus apparente et la plus immédiate, un programme d'actions doit préciser des normes techniques : ce qui doit être fait, et comment cela doit être fait. Par normes techniques, on entend la « *description technique de la forme d'une production matérielle visant à rendre celle-ci conforme à un standard ou à un type, cela dans le but de rendre possible la coordination des objets techniques entre eux* » (Micoud, 1992, p. 73). Elles définissent les caractéristiques des « biens support » du futur paysage.

5.1.1. Entretien des parcelles en friche, intégrer les bâtiments agricoles...

Même si les actions concrètes sont peu nombreuses à ce jour (et aucune sur le Pays des Feuillardiers), les protagonistes ont cependant désigné les objets matériels sur lesquels devront prioritairement porter leurs efforts. Les actions réalisées affectent avant tout les espaces publics des agglomérations et des voies de circulation si l'on regarde les montants budgétaires. Les programmes élaborés affichent pourtant comme objectifs prioritaires à atteindre l'entretien des friches agricoles ainsi que la rénovation du bâti ancien et l'intégration paysagère des bâtiments agricoles.

L'entretien des parcelles agricoles en déprise est encouragée par la prime à l'herbe. Nous avons vu qu'en Sancy-Artense les effets de cette mesure étaient visibles depuis 1990. La prime à l'herbe est traduite dans le droit français par le décret n°93-738 du 29 mars 1993 dont le premier article précise : « Les exploitants agricoles qui choisissent de maintenir leur système d'élevage extensif et de *veiller au bon entretien de leurs prairies* peuvent souscrire un engagement contractuel donnant lieu à une contrepartie financière sous la forme d'une prime par hectare ». Mais qu'est-ce un « bon entretien » ? Le décret stipule qu'outre les surfaces en herbe, il concerne également les haies, les fossés et les points d'eau. Pour les surfaces en herbe, un premier critère a été défini qui repose sur le nombre d'animaux présents par hectare³⁰. Deux seuils importants ont été fixés : un seuil maximum (1,4 UGB/ha) en deçà duquel le mode d'élevage est dit extensif, et surtout un seuil minimum (0,6 UGB/ha) qui

³⁰ Il est appelé taux de chargement et se calcule ainsi : rapport entre le nombre d'animaux présents sur l'exploitation (exprimé en Unité Gros Bétail ou UGB) et la surface fourragère de l'exploitation (exprimée en hectares).

assureraient une tenue « correcte » de ces parcelles par les animaux³¹. Si l'on s'intéresse maintenant aux critères en vigueur lors des contrôles, la grille d'évaluation est essentiellement basée sur une *appréciation visuelle* du service à l'échelle de chaque parcelle sous contrat : « *le pâturage [doit être] effectivement constaté (présence de déjections animales, présence de refus de pâturage, aire d'alimentation et d'abreuvement aménagée...)* »³². On peut être surpris qu'il ne soit pas également demandé aux agriculteurs de faucher les refus, au moins une fois par an, afin de contenir drastiquement les proliférations arbustives ou au moins ligneuses menaçant ces espaces. Pour ces parcelles donc, l'essentiel est qu'elles soient pâturées.

En ce qui concerne les bâtiments agricoles anciens, une fiche technique réalisée par le PNR des Volcans, le CAUE, la DDE et la Chambre d'agriculture (1995), encourage les éleveurs à les réhabiliter au nom du patrimoine. La photo illustrant une « extension réussie » (c'est la légende de la photo), montre un bâtiment à la toiture faite d'ardoise (ou de lauzes ?) avec le volume supplémentaire adossé à un côté de la construction initiale, crépi, et vraisemblablement construit en pierres (on voit des moellons aux deux angles). L'objectif recherché est de ne pas « dénaturer un élément architectural » (noter la référence implicite à la nature pour parler de bâti), de retenir à la fois des couleurs, des matériaux et des volumes qui « se rapprocheront de l'existant ». Une autre piste est suggérée dans cette fiche technique, qui modifierait l'affectation première de ces constructions : les transformer en gîtes. Elles trouveraient ainsi leur place aux côtés de la maison d'habitation des propriétaires pour former un ensemble harmonieux de résidences.

Ce même document traite également de l'intégration paysagère des bâtiments agricoles « contemporains ». L'important est d'implanter ces constructions « dans un site naturel » de façon harmonieuse (notons à nouveau la référence à la nature, utilisée ici pour qualifier le site). Il est préconisé de choisir des couleurs sombres « qui permettent au bâtiment de s'incruster dans le lieu d'accueil », et encore plus sombres pour la toiture. Une attention particulière est également portée aux volumes (qui ne doivent pas être trop importants), à la forme architecturale (les tunnels et les « boîtes métalliques » sont à éviter) et au lieu d'implantation bien sûr, afin de limiter l'« impact visuel négatif » de la future construction. Les critères avancés sont des critères d'appréciation visuelle.

Les chemins ruraux -à élargir ou à restaurer, là est la question- sont également au cœur du débat actuellement en Sancy-Artense. Ils sont jugés inadaptés à la desserte de parcelles agricoles compte tenu de l'encombrement des machines aujourd'hui utilisées, certains agriculteurs devant passer dans le champ de leur voisin pour accéder aux leurs. Certains sont élargis pour pallier à cela. D'autres par contre, voient leurs murets et leur charme de sentiers restaurés pour être classés chemins de randonnée.

5.1.2. Pour quelle forme matérielle à promouvoir ?

Intervenir sur l'espace au nom du paysage, c'est donc intervenir concrètement sur des objets physiques pour en fin de compte, donner forme à une structure précise, un modèle paysager (Luginbühl). Le passage entre les objets précis et une forme matérielle d'ensemble ne va pas de soi, et les protagonistes n'affichent pas toujours le modèle paysager qu'ils veulent promouvoir. A quelle coordination d'objets techniques doivent s'intégrer ces objets matériels

³¹ Ce taux ne résulte pas vraiment d'un calcul scientifique précis, quoique des experts aient été consultés pour le fixer. En fait il résulte d'un compromis politique entre l'État français, les OPA et la Commission européenne.

³² Cf Convention signée entre la DDAF du Puy de Dôme et l'ONIC. Pour contrôler les réalisations de la prime à l'herbe à partir de 1998, une grille d'évaluation a été élaborée à l'échelle de chaque département (Aznar, 2002, p. 222-223)

façonnés par les normes ainsi prescrites ? Quelle forme matérielle est en train d'être produite en Sancy-Artense comme dans le Pays des Feuillardiers ?

Des caractéristiques notables différencient ces deux régions, notamment l'importance de la forêt, ce qui interdit la production, ici et là, d'un modèle paysager identique. Pour autant, des tendances lourdes sont communes et donnent à voir certaines tendances actuelles de la mise en paysage de l'espace rural.

On a d'un côté des centres bourgs aménagés de façon à mettre en avant leur caractère rural (réduire le macadam sur les places centrales au profit de l'herbe, privilégier les plantations diffuses aux jardinières...). La philosophie d'intervention est minimaliste : en faire le moins possible pour ne pas aggraver « l'esprit du lieu » qui serait tout dans la douceur des formes et des couleurs, et se distancer en cela des modèles urbains où tout est cadré, encadré, et spécialisé. Telle est la vision développée par les paysagistes-urbanistes de la Haute-Vienne (CAUE et cabinet d'étude). En contraste, les normes d'aménagement du Puy-de-Dôme restent très urbaines.

D'un autre côté, les bâtiments agricoles sont « inclus », « intégrés » dans le site « naturel », du moins les plus récents, et les anciens ne doivent pas se différencier de la maison d'habitation (couverture en lauzes en Sancy-Artense). Comme si le travail agricole ne devait plus se voir.

La volonté d'entretenir les friches semble contredire cela. Comment expliquer ce paradoxe ? Ces parcelles en déprise amènent bien les responsables institutionnels de Sancy-Artense à questionner l'utilisation que les agriculteurs pourraient y développer. Ce regard s'accompagne cependant d'une autre description de ces espaces : ce sont des parcelles agricoles, certes, mais ce sont aussi des espaces caractérisés par un cortège floristique spécifique (genêts, fougères...). Cette qualification écologique est de plus en plus accentuée. Elle est d'ailleurs la seule retenue par les acteurs institutionnels des Feuillardiers qui justifient la nécessité d'entretenir les prés de fonds avec des arguments paysagers (ouverture) mais aussi avec des arguments de qualité de l'eau (lutte contre son réchauffement, meilleure vie piscicole). Les parcelles délaissées par l'agriculture sont bien à entretenir, mais essentiellement pour des raisons esthétiques et écologiques.

Cette mise en forme matérielle de l'espace rural cache les traces du travail agricole, pour associer patrimoine architectural et patrimoine naturel domestiqué. C'est un espace naturel paysager.

5.2. Le rôle normatif des objets matériels, supports d'intervention : la facilité d'intervention sur les biens publics

Les objets matériels, supports de l'intervention publique, est déterminante. Leur choix donne corps au projet. Ils désignent également et révèlent les acteurs qui sont ou qui devraient être des partenaires de l'opération. Ce sont des « *médiateurs affectant les modalités de coordination* » (Vinck, 1999, p. 388). Leurs caractéristiques portent en eux des contraintes incontournables.

Leur propriétaire se trouve *de facto* impliqué dans l'action ne serait-ce parce qu'il lui sera demandé de mettre en application les cahiers des charges définis. A ce titre, les agriculteurs sont largement interpellés lorsqu'il est prévu d'intervenir sur les espaces touchés par la déprise, sur le bâti agricole...

Les acteurs publics habituellement impliqués dans la gestion d'un objet, sont également à associer, au risque sinon, de défaire des relations de collaboration qui peuvent aller jusqu'à l'avortement du projet. L'aménagement des centres bourgs dans le Pays des Feuillardiers en

est un exemple. Le Conseil Général est le partenaire financier incontournable des municipalités qui veulent lancer une action de ce type. Ne pas l'avoir associé de façon étroite à l'élaboration de ce volet du Contrat pour le Paysage a occasionné un clash qui a bloqué l'ensemble du Contrat. Le Conseil Général a cru ses compétences dans ce domaine disputées (confisquées ?) par le PNR, et en conséquence il s'est opposé à l'ensemble du programme d'actions défini.

Le statut de la propriété des biens supports explique l'écart saisissant observé entre le contenu des programmes et les actions effectivement réalisées : il est plus facile d'intervenir concrètement sur les biens support qui relèvent de la propriété publique. D'une part parce que les personnes à impliquer sont moins nombreuses. Ceci explique que dans le pays des Feuillardiers, il est prévu de faciliter l'acquisition d'espaces forestiers par les collectivités locales afin qu'y soit développé l'accueil. C'est l'une des actions de la première priorité du programme.

Cette plus grande facilité d'intervention sur les biens publics octroie aux collectivités locales une place privilégiée dans les projets visant des objectifs paysagers.

5.3. Les normes pour la coordination de l'action : une place aménagée aux paysagistes, l'émergence sociale de services, la place prépondérante des élus locaux

Nous voulons maintenant insister sur le fait que des normes sociales sont également en jeu. « *Quand on parle de normes au sens de normes sociales, on désigne l'ensemble des règles et des critères régissant la conduite en société ; modèle culturel de conduite partagé jusqu'à un certain point et auquel nous sommes obligés de nous conformer.* » (Micoud, 1992, p.72). A la différence des normes techniques (mais aussi des normes juridiques), celles-ci ne présentent pas de caractère formel : elles ne revêtent pas nécessairement une forme écrite³³. Ce défaut de matérialité ne les dépouille cependant pas de légitimité, leur légitimité est gagnée par leur caractère partagé. Les normes sociales auxquelles nous allons plus particulièrement nous intéresser sont celles qui régissent les relations de coordination.

5.3.1. Une place aménagée aux professionnels du paysage

Les dispositifs d'intervention aménagent une place aux professionnels du paysage dans la mesure où le projet qui sera subventionné doit au préalable faire l'objet d'une étude paysagère. Nous avons vu que le budget consacré à de tels travaux pouvait être conséquent (30 % du budget affecté aux actions paysagères entre 1992 et 1998 en Sancy-Artense). Nous avons vu également que les compétences des cabinets d'étude se retrouvaient dans les programmes d'action finaux : alors que les problématiques architecturales étaient absentes au départ sur le Pays des Feuillardiers, elles sont peu à peu apparues ; l'urbanisme est une des spécialités du cabinet d'étude recruté. En Sancy-Artense à l'inverse, les problématiques d'occupation du sol et de l'agriculture en particulier constituant les premières priorités, ne figuraient nullement dans le projet initial des élus ; un des expert paysagiste est agro-géographe.

Cette implication a pour conséquence de faire évoluer le métier de paysagiste. Dans un premier temps, pour sortir des jardins et aller dans le grand paysage, le paysagiste a dû ajuster

³³ En effet, les normes techniques présentent une caractéristique fondamentale : elles sont écrites. « *La norme se présente sous la forme d'un document écrit, approuvé par un organisme qualifié ou reconnu* » (Fritsch, 1992, p.17)

ses outils (Briffaud, 1998). Dans un second temps, parce que de nombreux projets s'élaborent en partie à l'échelle locale avec une démarche participative elle aussi préconisée par les dispositifs d'intervention publique, le professionnel du paysage devrait assumer un rôle de médiateur. C'est du moins ce que souhaite et prévoit S. Briffaud (2002) dans la réflexion pédagogique qu'il mène à propos de la formation des paysagistes. L'exemple du Contrat de paysage sur le Pays des Feuillardiers témoigne de cette place parfois laissée au cabinet d'étude lors de l'élaboration du projet : non seulement il lui a été demandé de consulter les équipes municipales des communes concernées par le projet, mais de plus l'animation des réunions (comité technique et comité de pilotage) lui a été déléguée sans pour autant qu'aucun mandat officiel ne le précise.

Le paysage dans l'espace rural est un domaine qui se professionnalise, il a ses experts.

Ceci pose la question de la collaboration entre ces spécialistes et les acteurs locaux, ou plus précisément la façon d'intégrer ces savoirs experts à la construction à plusieurs d'une problématique d'intervention. On a effectivement pu constater (en particulier sur les Feuillardiers) que le diagnostic des experts pouvait définir ce qui devait être fait, aux dépens des préoccupations et des projets des acteurs locaux (des élus en particulier), ce qui a eu pour conséquence malheureuse de provoquer le désengagement de ces acteurs.

5.3.2. L'émergence sociale de services environnementaux

L'émergence de la notion de service environnemental résulte d'un double processus social. Tout d'abord, cette notion provient de l'évolution de la place de l'agriculture dans la société. Est mis en avant le rôle d'entretien des paysages qu'assurent les agriculteurs³⁴. Cet argument s'appuie sur le fait que les agriculteurs sont gestionnaires d'une large partie de l'espace rural et qu'ils permettraient, à ce titre, le maintien de paysages ouverts. Ce « service » est aujourd'hui l'objet d'une demande sociale et suscite de nombreuses politiques agricoles spécifiques (cf. exemple de la prime à l'herbe).

Le deuxième processus en jeu a trait à l'émergence des usages à dimension collective du paysage rural. En effet, la progression des activités de pleine nature, le dynamisme démographique en milieu rural traduisent de nouvelles demandes collectives concernant des « services » ayant trait au paysage rural. Il s'agit ici de l'entretien et de la gestion de l'espace rural en vue de satisfaire l'attente d'un « espace naturel paysager ».

De ce double processus découle de nouvelles politiques publiques qui prennent explicitement en compte la notion de service environnemental dans le domaine du paysage rural. Nous avons présenté l'ensemble de ces politiques à l'échelle de deux terrains d'étude. Ces politiques s'appuient sur certaines normes sociales ayant trait à l'entretien et la gestion du paysage rural. Il s'agit le plus souvent de normes de coordination reposant sur la notion de « service environnemental ».

Il apparaît un certain nombre de particularités pour les coordinations qui se mettent en œuvre dans le cadre des services environnementaux étudiés. Tout d'abord ces coordinations ont trait à des objets paysagers matériels. Comme nous l'avons souligné dans la partie 5.2, ce sont principalement des biens publics (au sens juridique). Les seuls biens de propriété privés objets de services environnementaux sont les espaces agricoles. Plus globalement, l'offre de politiques publiques ayant trait à la production de services environnementaux à dimension paysagère traduit la « publicisation » progressive des espaces ruraux (Perrier-Cornet, 2002).

Sur le plan des normes de coordination, les politiques publiques dans le domaine du paysage instaurent la production de services en encourageant des interventions sur des biens supports

³⁴ C'est un des résultats de l'enquête menée auprès des habitants de Sancy-Artense (cf. partie 4.2)

qui sont justifiées par l'usage futur que feront d'autres personnes de ces derniers. Pourtant, l'usager ne formule pas directement une demande de service environnemental. Certains commanditaires publics, issus de différents réseaux institutionnels, se font les porteurs de cette demande. Cette caractéristique importante des services environnementaux explique la place prépondérante accordée aux élus locaux dans les systèmes d'action en jeu (cf. infra).

Une autre caractéristique importante des services environnementaux concerne leur caractère joint. Ces services environnementaux s'appliquent à des objets matériels dotés d'usages multiples. Le service permet en quelque sorte de renforcer les qualités paysagères et environnementales de cet objet matériel (ou bien support). De ce fait, des conflits peuvent émerger entre les différents usages (paysager et non paysager) du bien support. Dans la partie 5.5, nous présentons certains conflits de normes qui ont pu émerger à ce propos, notamment autour des voies de circulation non goudronnées qui peuvent être qualifiées, selon leurs usages, soit comme des chemins ruraux, soit comme des sentiers de randonnée.

5.3.3. La place prépondérante des élus locaux

Bien que divers réseaux institutionnels soient désignés par les dispositifs d'intervention publique pour intervenir dans le domaine du paysage, on se rend compte que les élus prennent une place centrale dans les systèmes d'action locaux. Ils captent les dispositifs les plus adaptés aux priorités locales d'intervention, et les coordonnent tout en organisant les relations de coopération avec les autres acteurs institutionnels. Il est vrai qu'ils ne rencontrent pas la même difficulté que les représentants de l'agriculture ou les représentants de la protection de l'environnement, qui, tous deux, ont tendance à opposer économie et environnement (Candau et Chabert, 2003).

Cette implication des élus locaux se traduit par un engagement financier remarquable. Les dépenses communales « environnementales » ont été multipliées par 8 en moyenne en moins de 10 ans (entre 1989-1991 et 1997-1999) sur la zone de Sancy-Artense, représentant de la sorte 1 % puis 33 % des budgets municipaux (Aznar, Berriet-Sollic et Guérin, 2002). Même si l'on peut raisonnablement se demander si ce niveau financier va être pérennisé, on doit relever cette progression spectaculaire, témoignant des préoccupations des élus locaux en matière de paysage.

Les structures intercommunales jouent à ce titre un rôle décisif. C'est souvent à leur niveau que prennent corps et que s'élaborent les projets – nos études de cas en sont une preuve. Et plus généralement, elles proposent des services environnementaux différents de ceux que proposent les municipalités (formations, service de conseil en architecture...).

Lorsque les maires s'engagent fortement, comme c'est le cas en Sancy-Artense, ils veulent de la sorte résoudre des enjeux liés à des nouveaux usages de l'espace. L'abandon de parcelles par l'agriculture, l'aménagement des chemins ruraux ou la restauration du patrimoine bâti est justifié en faisant valoir l'intérêt que différents usagers peuvent y trouver, qu'il s'agisse des agriculteurs, des randonneurs, des visiteurs ou des résidents secondaires. A tel point que les maires se présentent comme des arbitres de la co-présence entre les différents usagers.

5.3.4. La légitimité déléguée des usagers absents

Que ce soit avec la mise en place de services environnementaux, ou que ce soit dans l'argumentation des élus locaux en Sancy-Artense, on dénote la présence de plusieurs usagers de l'espace. Hormis les agriculteurs et les forestiers, parfois les pêcheurs, il est rare que les usagers soient directement représentés par une organisation qui leur soit propre. Même les associations de protection de la nature ne sont pas très présentes à l'échelle locale. Les résidents secondaires, les visiteurs et les randonneurs ne sont généralement pas regroupés en

collectifs. Dans certaines situations, mais ça n'a été le cas ni sur les Feuillardiers, ni en Sancy-Artense, les visiteurs sont « représentés » par les professionnels du tourisme -propriétaires de camping, organisateurs de randonnées moto-cross par exemple- (Grangier, 2003). Pourtant, les élus de Sancy-Artense défendent leurs actions en prétendant qu'elles sont attendues par certains usagers (la restauration des chemins agricoles en chemins de randonnée, l'intégration paysagère des bâtiments agricoles...), et encouragent de la sorte la production de services environnementaux.

On voit bien, de la sorte, une légitimité acquise à parler en leur nom. Les acteurs les mieux placés pour le faire voient leur légitimité renforcée dans les systèmes d'acteurs locaux qui discutent de paysage. Ce rôle est parfois pris par les agents de l'administration au nom de l'intérêt général dont ils se portent garants face aux intérêts particuliers directement représentés (par les professionnels agricoles et forestiers par exemple). Il est également tenu par les élus locaux au nom de la diversité de leurs administrés et des visiteurs accueillis sur leur espace communal dont ils se disent les porte-paroles. On voit donc de la sorte deux figures, celle de l'agent de l'Etat incarnant l'intérêt public, et celle du représentant politique.

5.4. Des normes aux dénominations : les mots de l'espace naturel paysager

La préservation du paysage ferait advenir un espace esthétisé où l'agriculture ne serait plus visible, ou plutôt, les signes du travail agricole seraient cachés, tandis que le patrimoine à la fois architectural et naturel serait mis en valeur. Cette évolution dans le modelage matériel de l'espace se retrouve également dans les façons de décrire cet espace, car « *pour parvenir à normer une activité quelconque, il faut d'abord agir sur les façons de la nommer.* » (Micoud, 1992, p. 80).

Le qualificatif agricole est passé sous silence, il est en train de disparaître de la dénomination de tous les objets pourtant utilisés par les agriculteurs.

La double dénomination actuelle des chemins ruraux en Sancy-Artense –chemins agricoles ou sentiers de randonnée- témoignent de ce travail de problématisation actuellement à l'œuvre. Dans cette nouvelle normalisation des chemins qui sont voués à être mis à la disposition des randonneurs avec ce qu'il y a de plus organisé (guides, fléchage, proposition d'itinéraires, cartographies...), une appellation permet de dire cela, de l'instituer par le langage : le chemin de randonnée.

De la même manière, on ne parle plus d'étable ou de bâtiments agricoles pour les anciens bâtiments d'exploitation, mais de richesse patrimoniale ou d'architecture rurale. On peut se demander à ce propos quel rôle jouent -ou ont joué- les inventaires de patrimoine réalisés par la DRAC.

La nature tend à prendre la place occupée auparavant par la mise en culture : les friches sont des espaces de développement des genêts. Pour les nouveaux bâtiments agricoles, l'espace dans lequel ils doivent s'intégrer est qualifié de « site naturel » (alors que la vocation de la construction désigne un espace voué à l'activité agricole).

Ceci nous amène deux remarques. Tout d'abord, cette mise sous silence de la qualification agricole de l'espace rural a également été constatée par Micoud (1992) pour qui l'actuelle « gestion des animaux sauvages » révèle le passage d'un espace agricole à un espace écologisé. Avec les interventions dans le domaine du paysage, on passerait d'un espace agricole à un espace naturel paysager ; la spécialisation agricole des espaces ruraux débutée à la fin du 19^{ème} siècle et parachevée avec les lois de modernisation des années 1960, aurait donc vécu. Ensuite, ces nouvelles dénominations impulsées par une lecture paysagère de

l'espace rural (et rappelons que deux de nos sites sont même des espaces du rural isolé) désignent une diversité d'usagers : les nouveaux résidents (permanents ou secondaires), les visiteurs, les randonneurs, les agriculteurs... Elles portent le témoignage d'une certaine mixité sociale, et légitiment cette appropriation de l'espace par le regard, par l'habiter, par le loisir, par la production.

5.5. Conflits de normes

Cette émergence de nouvelles normes impulsée par la mise en paysage de l'espace à l'échelle locale ne manque pas cependant d'entrer en conflit avec des normes institutionnalisées dans certains domaines de pratiques. Ce conflit de normes procède comme la double dénomination des objets : il révèle le multi-usage (paysager-non paysager) en train de s'installer.

Ainsi en Sancy-Artense, d'anciens bâtiments agricoles ne sont plus fonctionnels pour les agriculteurs compte tenu du matériel qu'ils utilisent aujourd'hui ou compte tenu de la taille de leur troupeau. Du coup se pose pour eux la question de leur adaptation, voire de leur conservation. L'adaptation les pousse à construire des extensions qui soient à la fois efficaces et les moins onéreuses possible. En même temps, ces bâtiments sont fortement valorisés pour leur qualité architecturale, et les programmes d'actions visant des objectifs paysagers assujettissent les aides publiques qu'ils offrent au respect de leur restauration selon des normes esthétiques. Se pose alors la question de leur articulation avec les normes fonctionnelles retenues par les agriculteurs.

Un autre conflit de normes concerne les permis de construire. Les élus et les experts se sont mis d'accord sur les normes architecturales concernant la pente et la couleur des toits, le volume des bâtiments... Non qu'ils les aient élaborées ensemble car elles l'étaient déjà, par le CAUE notamment. Mais ils les ont discutées, adoptées pour la plupart, et surtout, ils se sont engagés à les promouvoir afin que les constructions présentent une certaine cohérence sur l'ensemble du territoire. Par contre des différends ont surgi quant au lieu d'implantation. D'un côté la DDE —ainsi que le CAUE et certains maires, peu nombreux— souhaite que les nouvelles constructions soient installées dans les bourgs et les villages³⁵, c'est-à-dire à l'intérieur d'une zone déjà urbanisée ou en continuité du palier existant conformément à la loi Montagne. De l'autre, la majorité des maires a pour souci de répondre au mieux à la demande des nouveaux résidents qui veulent obtenir un permis de construire à l'endroit de leur choix. Certes, « *on ne peut pas laisser faire n'importe quoi* » (mairie de Cros), construire au sommet des petites montagnes par exemple. Mais « *sans être non plus trop restrictif, parce que c'est vrai on est bien content qu'il y ait des constructions* » (mairie de Cros).

Les maires sont pris dans ce dilemme : refuser un permis de construire, c'est respecter des critères esthétiques, mais c'est aussi refuser des habitants. Or cela ils ne peuvent l'accepter.

Les constructions neuves mettent en jeu deux objectifs de façon contradictoire. Les maires ont fait leur choix, non qu'ils en écartent un, mais ils donnent priorité à la vitalité démographique de leur commune. C'est ainsi que l'on peut comprendre qu'ils aient refusé le projet de ZPPAUP (Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager). Son caractère réglementaire, trop strict, ne leur permettait plus de « jouer » avec les enjeux au cas par cas. Par contre, ils ont accepté de mettre en place un service de conseil en architecture gratuit et accessible à tout particulier porteur d'un projet immobilier.

Les chemins ruraux posent également problème aux élus de cette région qui voudraient à la fois satisfaire les agriculteurs et les randonneurs. Or les normes à respecter pour faire un

³⁵ L'habitat dispersé en Artense s'organise entre le bourg, parfois conséquent, et plusieurs villages qui peuvent regrouper une vingtaine de maisons.

chemin de randonnée (murets conservés, physionomie d'un sentier) ou pour faire un chemin agricole (élargissement) sont a priori inconciliables. Une solution a cependant été adoptée dans une commune : n'abattre le muret que d'un côté afin de pouvoir élargir la voie. Ceci a été possible dans le cadre d'un programme de remembrement agricole. Le paysage a de la sorte incité les maires à exercer à nouveau le contrôle sur cet objet spatial qu'ils avaient auparavant délaissé, certains chemins communaux ayant même été intégrés par les propriétaires fonciers à leurs parcelles agricoles. Ce conflit de normes techniques s'est également accompagné d'un conflit entre usagers sur une commune limitrophe de Sancy-Artense, Chastreix. Une association de restauration de « vieux chemins » a été créée par un résident secondaire, souhaitant faire découvrir aux touristes la beauté du versant sud du Massif du Sancy. L'association a contribué à la réouverture d'anciens chemins communaux et à leur balisage. Certains de ces chemins ayant été « annexés » par les propriétaires riverains, l'association a rencontré de nombreuses difficultés dans son entreprise, et ce d'autant plus qu'elle est menée par un résident secondaire. À la suite de menaces verbales ou même à la pose de fil de fer barbelé au milieu des chemins dégagés, l'association a dû abandonner le débroussaillage des anciens chemins ruraux. Ensuite, une médiation a été menée par la commune, pour baliser certains sentiers afin de les faire inscrire au programme départemental des itinéraires de randonnée. Les efforts des membres de l'association locale se sont alors reportés sur l'appui à la commune, de façon plus informelle, lors de l'organisation de festivités locales.

Par la gestion des chemins ruraux, les maires prennent en charge la mixité sociale de leur commune. Ils s'approprient le paysage pour intervenir sur la forme matérielle de ces voies, une forme qui permettrait des relations sociales paisibles entre deux types d'usagers.

Et l'on peut faire l'hypothèse que la double dénomination va perdurer dans la mesure où la qualité paysagère d'un objet matériel ou d'un espace est un service « joint » : sa forme matérielle, voire l'existence même de l'objet, résulte d'une autre utilisation. Par contre, on peut penser que les conflits de normes identifiés sont transitoires, le temps que les normes « paysagères » soient coordonnées aux normes des pratiques instituées (architecture, production agricole...).

Conclusion

Conformément à notre hypothèse cognitive, on constate que le champ de l'intervention publique paysagère en Sancy-Artense, dans les Cheires et dans les Feuillardiers se structure sous l'effet des réseaux institutionnels impliqués par les dispositifs d'intervention. Un double mouvement opère. En premier lieu, les collectivités territoriales jouent un rôle central (lors de l'initiative, de l'organisation des réunions de préparation puis du financement des réalisations). Elles nouent pour ce faire des relations de collaboration avec des organisations relevant d'autres réseaux institutionnels : préférentiellement avec le réseau de l'environnement ou celui de l'équipement et dans une moindre mesure avec le réseau de l'agriculture et de la forêt ainsi qu'avec celui de l'emploi. Le réseau de l'environnement, très présent à ce stade de la préparation des projets, devient par contre pratiquement absent lors des réalisations si l'on en croit les sources budgétaires. En second lieu, ce champ d'intervention se professionnalise, ou plus précisément, il compte ses professionnels, les paysagistes. Imposés par les dispositifs d'intervention qui demandent qu'une étude préalable soit réalisée, ils interviennent à deux niveaux : au niveau du contenu du projet en imprimant leurs compétences dans l'orientation des interventions, et au niveau de la dynamique des discussions où ils occupent une place particulière, celle de l'expert.

Malgré ces points communs, le contenu du projet d'intervention peut relever de deux natures très différentes : soit on y voit un paysage autonome où est pensée une enveloppe esthétique sur laquelle il s'agit d'intervenir directement, soit on y voit un paysage de territoire, et là les acteurs politiques souhaitent peser sur les dynamiques socio-économiques conformément à leur projet de territoire. Cette différence tient notamment au fait que les élus aient pu ou pas s'impliquer dans la réflexion au moment de la préparation du projet.

L'implication des élus est rendue difficile lorsque le périmètre d'intervention ne correspond pas à une entité administrative, comme c'est le cas pour le Pays des Feuillardiers. Les 17 communes concernées par le projet d'intervention « paysager » ont été retenues parce qu'elles constituaient une entité homogène d'un point de vue paysager, mais elles n'ont pas d'épaisseur « territoriale » pour les élus locaux qui n'ont jamais travaillé ensemble, et le temps de l'élaboration n'a pas suffi à construire cette entité d'identification commune. En Sancy-Artense, l'espace d'intervention par contre correspond exactement à la territorialité des élus impliqués : c'est le territoire de la communauté de communes. On peut voir là un risque d'instrumentaliser le paysage : puisque n'est pas posée la question de délimiter un espace cohérent par son paysage, les aides publiques serviraient avant tout un autre projet. Quoiqu'il en soit, il faut reconnaître que ce choix facilite l'assise « sociale » du projet, qui, comme toute action en commun, a inconditionnellement besoin d'acteurs engagés pour le porter.

Le rôle de l'image du paysage ou du territoire dans la politique paysagère

La spécificité des politiques du paysage repose sur le rôle particulier joué par l'image. Dans les autres politiques, l'image accompagne mais surtout résulte du processus cognitif d'élaboration de la politique. Dans les politiques du paysage, une image s'impose en premier comme idéal à atteindre ou comme repoussoir, avant que l'instrumentation de la politique n'intervienne. Cette image n'est pas nécessairement une image paysagère, mais peut être plus largement une image du territoire, reflétant certaines de ses dimensions (et de ses dynamiques) sociales et économiques. Cela a notamment été le cas en Sancy-Artense où les élus municipaux se sont mobilisés contre l'idée de mort démographique (et donc sociale) de leurs communes, en décidant de rénover les constructions rurales.

L'image paysagère est alors convoquée comme traduction, symbole ou stigmaté de l'état du territoire. Par itération, les images du paysage évoluent au fur et à fur de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet, jusqu'à proposer parfois une qualification paysagère de l'espace très

différente, en fin de compte, de l'image de départ. Ceci a été le cas pour le Pays des Feuillardiens initialement décrit comme un espace forestier menacé par la fermeture du paysage, pour finalement apparaître comme un espace parsemé de bourgs ruraux.

L'origine des tensions ou des mobilisations positives autour des projets de paysage pourrait provenir du fait que l'image s'impose en premier, avant que les modalités et justification de l'action ne soient encore fixées. C'est peut-être cette inversion séquentielle et ses conséquences qui sont à considérer comme la principale spécificité du processus de construction des actions publiques paysagères.

Cinq théories d'action de l'intervention publique paysagère

Dans une optique d'évaluation, la typologie des théories d'action contenues implicitement dans les programmes d'actions et les réalisations revêt un grand intérêt. D'une part, elle permet de préciser de quelle nature relève le paysage souhaité par les initiateurs de politiques : un paysage autonome ou un paysage de territoire. La production « publique » d'un paysage autonome repose sur une seule théorie d'action : l'intervention matérielle sur les objets paysagers. Il s'agit de mettre directement en formes les objets structurant le paysage. Par contre, le paysage de territoire, considéré comme le résultat de dynamiques socio-économiques, est promu par les acteurs institutionnels en faisant appel à cinq leviers d'action : la gestion des externalités positives, la gestion des externalités négatives, l'orientation des préférences esthétiques (par l'éducation, la sensibilisation...), la gestion des droits de propriété et l'intervention directe sur le paysage perçu.

On voit de la sorte que les cinq théories d'action identifiées prennent directement en compte la polysémie de la notion de paysage (le paysage comme espace naturel, le paysage comme espace anthropisé, le paysage comme regard porté sur un espace) ainsi que le statut juridique des biens support. Elles identifient en conséquence les diverses natures d'interventions publiques qui permettent de jouer sur l'ensemble de ces dimensions.

D'autre part, elles permettent de classer la très forte diversité des réalisations. Dans une perspective normative, notre taxinomie semble susceptible de faciliter la conception des politiques futures et d'améliorer la pertinence et la cohérence des programmes à venir. Dans cette perspective, le principe de classement retenu permet de repérer *a priori* plus facilement les antagonismes entre objectifs et les inadéquations entre les théories d'actions et les moyens mobilisés par le programme. En clarifiant les théories d'actions, ce type d'approche peut aussi permettre de préparer le suivi des dispositifs et leur évaluation *ex post*.

Politiques publiques paysagères : l'appropriation par le regard est légitimée

L'image paysagère de l'espace d'intervention qui résulte de l'élaboration du projet peut ne se retrouver que partiellement dans les réalisations effectivement menées. Ainsi, on constate un décalage important entre les objectifs affichés dans le programme d'action et les actions conduites. Dans les deux zones, il était prévu d'intervenir prioritairement sur l'espace agricole et forestier, en encourageant l'activité agricole et en luttant contre les friches en Sancy-Artense, et en valorisant la forêt et en préservant la qualité des paysages agricoles dans le Pays des Feuillardiens. Or le budget le plus conséquent a été attribué à l'aménagement des bourgs en Sancy-Artense (34%), et les actions qui ont été les plus précisément définies dans les Feuillardiens traitaient également de l'aménagement des entrées et des centres bourgs.

La qualification paysagère de l'espace d'intervention se poursuit donc avec la phase des réalisations, avec l'évolution des biens support qui sont sélectionnés.

Plus généralement, les objets ainsi désignés sont peu à peu renommés : les vieux bâtiments agricoles sont vus comme des éléments du patrimoine architectural, au même titre que les constructions dans les bourgs ; les chemins agricoles peuvent devenir des sentiers de randonnée ; les friches agricoles sont aussi des espaces voués au genêt et à la fougère. Ces nouvelles dénominations, issues de la lecture paysagère, passent sous silence la qualification agricole de l'espace. Elles mettent en valeur le patrimoine architectural et naturel, et de la sorte, donnent à voir un espace naturel paysager.

Plus qu'une nouvelle dénomination, on assiste à l'existence d'une double dénomination qui s'accompagne de deux systèmes de normes techniques, un pour chaque usage de l'objet matériel. Si nous n'avons pas repéré de conflit d'usages, nous avons par contre identifié des conflits de normes, portés par les élus locaux qui veulent de la sorte coordonner ce multi-usage.

Ceci les amène à encourager la production de services environnementaux qui ne peuvent résulter spontanément de l'existence de biens ou des attentes sociales. Les commanditaires se font les intermédiaires de demandes sociales, et proposent un financement public à des prestataires afin qu'ils interviennent à bon escient sur des biens support qui dès lors pourront être utilisés par des usagers (non gestionnaires de ces biens). Les principaux services recensés concernent : l'entretien des berges de cours d'eau, la restauration du petit patrimoine, l'intégration paysagère des bâtiments agricoles, l'élagage des arbres ornementaux, l'aménagement paysager des bourgs et des voiries, le fleurissement, l'enfouissement de réseaux, l'entretien de parcelles et de leurs bordures (haies), le débroussaillage de chemins et leur balisage pour la randonnée.

Les commanditaires de services -qui sont aussi les instigateurs d'interventions publiques- justifient leurs initiatives en parlant au nom d'usagers absents. Ils le font en tant que représentants politiques (pour les élus), ou en tant que garants de l'intérêt général (pour les agents de l'Etat). On voit de la sorte que les politiques paysagères ont pour effet de reconnaître ce multi-usage de l'espace rural en rendant légitimes les pratiques liées aux loisirs (randonnées, visites...). Plus que cela, elles ont pour effet de légitimer l'appropriation de l'espace par le regard, appropriation spécifique qui accompagne ces pratiques.

En prolongement, ceci pose la question complexe de la construction sociale de la gratuité dans la mesure où cette appropriation est « gratuite » pour l'utilisateur, le paysage étant par nature une aménité, un bien public. Pour autant, les objets spatiaux constitutifs de ce paysage ne sont pas gratuits pour leurs propriétaires, le paysage étant aussi le produit joint d'une autre activité dans la plupart des cas. On peut alors interroger le(s) principe(s) d'équité mis en œuvre par les politiques publiques paysagères pour que soit produit ce bien public d'usage gratuit.

Retour sur notre pratique de l'interdisciplinarité

Notre démarche méthodologique apporte des enseignements en matière d'évaluation interdisciplinaire des politiques publiques de paysage. Elle n'a pas manqué d'évoluer durant la réalisation de la recherche, pour aboutir à un croisement disciplinaire plus étroit.

Au départ nous nous étions entendus sur des questions à traiter ensemble, à partir de nos approches respectives. Puis nous avons convenu que nous pouvions partager des données d'enquête en mettant en œuvre un outil de collecte commun à quelques uns (économistes, sciences politiques et sociologues) : l'entretien auprès des acteurs institutionnels (quelles

concessions avons-nous fait à ce moment là ? quels rapprochements ou inflexions dans nos questionnements ? Cela resterait à approfondir). Il nous a permis, c'est certain, de préciser certaines définitions de base (comme celle d'action publique) et de s'entendre sur l'objet de recherche précis : un dispositif d'intervention publique mis en œuvre localement par la volonté d'acteurs locaux, et qui vise explicitement des objectifs paysagers. Il a permis également que chacun précise le plus explicitement possible le questionnement qu'il allait investir.

Ensuite, les comptes rendus de nos travaux nous ont progressivement amenés (et en premier lieu les géographes et les économistes) à construire puis partager un objet de recherche "intermédiaire" : les biens supports. Cet objet de recherche est intermédiaire à deux titres. D'abord, au sens de « secondaire » dans la mesure où c'est un objet entre la question de recherche plus théorique (l'unité paysagère, les services environnementaux, les liens sensibles à l'espace...) et les données plus empiriques. Ensuite, au sens de « médiation » parce qu'il a permis la discussion entre des horizons disciplinaires différents, ce que relève J.P. Billaud (2003) lorsqu'il propose une « interdisciplinarité autour des objets ».

Nous retrouvons tous cet objet intermédiaire dans nos approches disciplinaires et cela a grandement facilité nos échanges, sans que nous y prenions garde à ce moment-là, du moins pour les sociologues qui développaient une approche moins matérialiste que celles des autres chercheurs. C'est apparu clairement en fin de programme. Nous le partageons, mais pour autant nous le nommons diversement³⁶ : « biens supports » ou « objets paysagers » pour les uns, « objets de débats » pour certains autres, ou « objets de discours » pour d'autres encore. Les « biens supports » sont pour les économistes, les objets matériels de l'espace (vieux bâtiments agricoles, haies, parcelles, chemins ruraux...) sur lesquels portent une intervention concrète en prévision d'offrir un service paysager aux usagers potentiels. Mais ce sont aussi des topos signifiants qui structurent le paysage. En cela, l'agro-géographe interroge l'évolution de ces « objets paysagers » en les reliant aux pratiques agronomiques dont le sens se construit dans les systèmes de production. Quant aux sociologues, ils les retrouvent dans les témoignages des acteurs, avec un double statut. Les habitants les désignent comme autant des « prises » pour dire leurs liens sensibles à l'espace et à la nature, leur attachement aux lieux et leurs relations pratiques à l'espace. Ils en font alors des « objets de discours » en les décrivant à leur façon, et parfois en proposant une lecture spatiale des enjeux sociaux. Lors des réunions de préparation d'une intervention publique, certains objets spatiaux peuvent susciter des discussions dont l'enjeu tient à l'opportunité ou pas de modifier leur forme, voire leur(s) usage(s). Ils permettent de discuter d'enjeux spatiaux, qui généralement sont révélateurs d'enjeux sociaux. Ce sont alors des « objets de débats », pour lesquels il s'agit aussi de définir comment intervenir (normes techniques, partenariats...).

L'enjeu de l'interdisciplinarité pour l'évaluation des politiques paysagères réside ici dans l'identification de ces objets, afin de voir ensuite si ce sont les mêmes qui se retrouvent dans tous les cas. Parmi l'ensemble des objets matériels de l'espace considéré, lesquels sont retenus par les acteurs institutionnels pour définir le programme d'intervention ? Sont ils identiques à ceux qui sont effectivement objet de réalisations ? Lesquels sont désignés par les habitants pour dire leurs relations à l'espace ? Enfin, lesquels sont choisis par les paysagistes en tant qu'éléments structurant l'unité paysagère caractéristique de la zone ? Cet ancrage commun a permis d'aller plus loin dans notre investigation croisée puis dans la compréhension de problématiques locales (comme l'entretien des friches sur Sancy-Artense, et -en projet- l'enjeu de la gestion des chemins ruraux).

³⁶ Remarquons que les outils conceptuels ayant servi à analyser la construction multi-acteur du projet d'intervention paysagère (sociologie de la connaissance) peuvent être utilisés ici aussi. L'accord, dans les deux cas, s'appuie sur le partage d'objets qui sont cependant nommés différemment par les partenaires selon leur univers de références.

Au final, nous ne partageons pas les mêmes outils conceptuels, ni la même approche épistémologique du paysage (matérialiste ou constructiviste). Ces accords limités mais néanmoins précis nous ont permis cependant d'avancer dans la compréhension d'enjeux liés à la définition et à la mise en place d'une intervention publique dans le domaine du paysage à l'échelle locale. Pour preuve de cet enrichissement mutuel, l'identification et la compréhension des conflits de normes qui se jouent dans deux interventions analysées.

Références bibliographiques

- AZNAR O., 2002, *Services environnementaux et espaces ruraux - Une approche par l'économie des services*, Thèse de doctorat d'économie, Université de Bourgogne, Faculté de sciences économiques et de gestion, Dijon, 266 p.
- AZNAR OLIVIER, BERRIET-SOLLIEC MARIELLE et GUERIN MARC, 2002, Caractérisation socio-économique de l'intervention publique locale dans les services environnementaux, *Economies et Sociétés*, n°4, série « Economie et gestion des services », 7/2002, p.1041-1064.
- BAKHTINE M. Le marxisme et la philosophie du langage. Essai d'application de la méthode sociologique en linguistique. Traduit du Russe Par M. Yaguello, Editions de Minuit, Paris, 1929/1977.
- BANDT (DE) J., GADREY J. (DIR.), 1994, *Relations de services, marchés de services*, Paris, Editions du CNRS, 338 p.
- BARDACH E., 1971, *The implementation game : what happens after a Bill becomes a Law*, The M.I.T. Press, Cambridge (Mass.).
- BERGER P., LUCKMANN T., 1986, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 288 p., (édition 1989).
- BERQUE A., 1995, *Les raisons du paysage*, Paris, Hazan, 190 p.
- BERQUE, A., 1991, *Médiance : de milieux en paysages*, Montpellier, Reclus.
- BESLAY C., GROSSETTI M., TAULELLE F., SALLES D., GUILLAUME R., DAYNAC M., 1998, *La construction des politiques locales - Reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, Paris, L'Harmattan, 220 p.
- BEURET J.E, 1997, « L'agriculture dans l'espace rural : Quelle demande pour quelles fonctions ? », *Economie Rurale*, n° 242, pp.45-52.
- BILLAUD J.-P., 2003, De l'objet de l'interdisciplinarité à l'interdisciplinarité autour des objets, *Nature Sciences Sociétés*, 11 (2003), pp. 29-36.
- BRIFFAUD SERGE, 1998, Les paysages changent, les paysagistes aussi, *Le Festin. revue des patrimoines, des paysages et de la création en Aquitaine*, n°27-28, Bordeaux, pp. 145-147.
- BRIFFAUD SERGE, 2000, Comment peut-on évaluer les effets d'une politique sur les paysages ?, dans BERLAN-DARQUE Martine et TERRASSON Daniel (coord.), *Politiques publiques et paysages*, Actes du séminaire d'Albi mars 2000, Paris, Cemagref-MATE, pp. 47-52
- BRIFFAUD SERGE, 2002, Pour une pédagogie de la médiation paysagère. Une problématique pour la formation des professionnels du paysage, Colloque *La gestion des paysages de montagnes. Pour un développement concerté et durable*, Florac, 5-6 novembre 2002, 9 p.
- CALLON M., 1986, Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'année sociologique*, pp. 169-208.
- CANDAU J. et CHABERT M., 2003 (*à paraître*), La multifonctionnalité, un sens en discussion. La place accordée au paysage dans le projet agricole de la Dordogne, *Les Cahiers de la multifonctionnalité « Coordinations locales et action collective »*, Editions du Cemagref.

- CANDAU J., 2003, Discuter de paysage pour les arrière-pays. Deux expériences locales d'intervention publique (Pays des Feuillardiers et Sancy-Artense), Cemagref, 126 p.
- CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION (CSE), 1997, *L'évaluation en développement 1996*. La Documentation Française, Paris, 1997, 312 p.
- DAGOGNET F. (SD), 1989, *Mort du paysage ? Philosophie et esthétique du paysage*, Paris, Champ Vallon, 238 p.
- DARRE J.P. et AL, 1989, Changement technique et structure professionnelle locale en agriculture, *Economie rurale*, 192-193, pp. 115-122.
- DARRE J.P., 1986, *La parole et la technique*, Paris, L'Harmattan, 225 p.
- DARRE JEAN-PIERRE, 2001, Veaux bretons et brebis alpines, entre objectivisme abstrait et relativisme, *Travailler Revue internationale de Psychopathologie et de Psychodynamique du Travail*, n°6-2001, pp. 89-103.
- DELAUNAY J.-C., GADREY J., 1987, *Les enjeux de la société de service*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 333 p.
- DJELLAL F., GALLOUJ F., 2000, Le casse tête de la mesure de l'innovation dans les services : enquête sur les enquêtes, *Revue d'économie industrielle*, n°93, pp. 7-28.
- DONADIEU P., 1994, « Pour une conservation inventive des paysages », In Berque A. : *Cinq propositions pour une théorie du paysage*, Champ Vallon, Seyssel, pp 53-80.
- DUCROT O., 1984, *Le Dire et le dit*, Paris, Editions de Minuit.
- DURAN P., 1990, « Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques », *L'Année sociologique*, n° 40, pp. 227-259.
- DURAN P., 2000, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- DURAN P., THOENIG J.C., 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n° 4, pp. 580-623.
- DURKHEIM EMILE, 1960, *De la division du travail social*, Paris, PUF, (écrit en 1893).
- ELIAS N., 1991, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues, éditions de l'aube.
- FACCHINI F., 1993, « Paysage et économie : la mise en évidence d'une solution de marché », *Économie rurale*, n° 218, p. 12-17.
- FRITSCH PHILIPPE (sous la dir.), 1992, *L'activité sociale normative. Esquisses sociologiques sur la production sociale de normes*, Paris, Ed. CNRS, 142 p.
- GADREY J., 1992, *L'économie des services*, Paris, Editions La Découverte, 126 p.
- GADREY J., 1996, *Services : la productivité en question*, Paris, Desclée de Brouwer, 359 p.
- GADREY J., 2000, "The characterisation of Goods and Services : an Alternative Approach", *Review of Income and Wealth*, vol. 46, n° 3, september, pp. 369-387.
- GAUDIN J.-P., 1986, « Pouvoirs locaux et territoires. Une approche des espaces politiques », *Études rurales*, n° 101-102, L'État en perspective, pp. 21-33.
- GIDDENS A., 1987, *La constitution de la société*, Paris, PUF (Coll. Sociologies), 474 p., (*The constitution of society*, 1984).
- GORGEU Y. et AL., 1995, *La charte paysagère*, Paris, La documentation française / Mairie-conseils / FPNRF.

- GRANGIER P., 2003, Expérience de médiation en Ardèche : préparation d'une charte pour l'utilisation des chemins, *Forum de la médiation environnementale*, communication orale, Bordeaux 18-19 mars 2003.
- GREFFE X. (dir.), 1990, *Nouvelles demandes, nouveaux services*, Commissariat Général du Plan, Paris, La Documentation Française, 159 p.
- GREIDER T. and L. GARKOVICH, 1994, « Landscapes: the social construction of nature and the environment », *Rural Sociology*, 59 (1) : 1-24.
- HARDING G., 1968, *The tragedy of commons*, The population problem has not technical solution; it requires a fundamental extension in morality, *Science*, n°162, pp. 1243-1248.
- HERTIG J.-A., 1999, *Etudes d'impact sur l'environnement - Traité de génie civil, volume 23*, Lausanne (Suisse), Presses polytechniques et universitaires romandes, 453 p.
- HERVIEU B., 1993, « Le local en sociologie rurale : quelques repères », in A. Mabileau (dir.), *A la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, pp.
- HILL P., 1977, « On Goods and Services », *Review of Income and Wealth*, vol. 4, n° 23, pp. 315-338.
- HILL P., 1999, « Tangibles, intangibles and services : a new taxonomy for the classification of output », *Canadian Journal of Economics*, vol. 32, n° 2, avril, pp. 426-446.
- INRA et INSEE, 1998, *Les campagnes et leurs villes*, Paris, INSEE (coll. Contours et caractères), 203 p.
- JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'Etat en action*, Paris, Puf, 252 p.
- LE FLOCH S., 2002, « Les 'ramiers' : un espace riverain inaccessible de la Garonne ? », *Ethnologie Française*, XXXII, 4, p. 719-726.
- LUGINBÜHL Y., 1989, *Paysages. Textes et représentations du paysage des Lumières à nos jours*, La Manufacture.
- LUGINBÜHL YVES, 2001, La demande sociale de paysage, Rapport du Conseil National du Paysage, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Séance inaugurale 28 mai 2001, pp. 11-30.
- MABILEAU A. (dir.), 1993, *A la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan.
- MAFFESOLI M., 1985, *La connaissance ordinaire. Précis de sociologie compréhensive*, Paris, Librairie des méridiens.
- MEAD G. H., 1963, *L'esprit, le soi et la société*, Paris, PUF, 332 p.
- MENY Y., THOENIG J.C., 1989, *Politiques publiques*, Paris, PUF Thémis Sciences politiques, Paris, 391 p.
- MERLEAU-PONTY M., 1998 [1^{re} parution, 1945], *Phénoménologie de la perception*, Paris, Gallimard, 531 p.
- MICHELIN YVES, PIVOT JEAN-MARC, 1998, Vers une gestion concertée de l'espace et des paysages en moyenne montagne. L'apport des recherches en cours, *Ingénieries – EAT*, pp. 57-72.
- MICOUD ANDRE, 1992, La production sociale de normes en matière d'environnement, in FRITSCH P. (sous la dir.), 1992, *L'activité sociale normative. Esquisses sociologiques sur la production sociale de normes*, Paris, Ed. CNRS, pp. 69-91.
- MULLER P., 1990, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. Que-sais-je ?

- MULLER P., 1997, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », In Faure A., Pollet G., Warin W. (sd), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, 192 p, pp 153-179.
- MULLER P., SUREL Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien (coll. Clefs politiques), 156 p.
- NEURAY G., 1982, *Des paysages - Pour qui ? Pourquoi ? Comment ?*, Gembloux (Belgique), Les Presses Agronomiques de Gembloux, 589 p.
- OCDE, 1999, *Cultiver les aménités rurales - Une perspective de développement économique*, éd. OCDE, Paris, 122 p.
- PAPADOPOULOS Y., 1995, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- PERRIER-CORNET P. (dir.), 2002, *À qui appartient l'espace rural ? Enjeux publics et politiques*, éditions de l'Aube/DATAR, La Tour d'Aigues, 141 p.
- PRIETO L.J., 1975, *Pertinence et pratique. Essai de sémiologie*, Paris, Ed. de Minuit.
- ROGER A., 1978, *Nus et paysage. Essai sur la fonction de l'art*, Paris, Aubier.
- RUAULT C., CANDAU J., 2000. Conditions de la participation des agriculteurs à l'élaboration concertée de règles de gestion de zones protégées. INRA St Laurent de La Prée – GERDAL, 70 p.
- SAUTTER G., 1991, Paysagismes, *Etudes rurales*, n°121-124, pp. 15-20.
- SCHUTZ A., 1987, *Le chercheur et le quotidien*, Paris, Méridiens Klincksieck, 286 p.
- THEVENOT L., 1996, « Stratégies, intérêts et justifications ; à propos d'une comparaison France Etats-Unis de conflits d'aménagement », *Techniques, territoires et sociétés*, pp 127-150.
- THEVENOT N., 1999, *Les modes d'organisation des activités de service par les firmes - Une approche théorique de leur hétérogénéité*, Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Université de Paris I - Panthéon Sorbonne, UFR de Sciences Economiques, 377 p.
- THOENIG J.C., 1985, « L'analyse des politiques publiques », in M. Grawitz et J. Leca, *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol. 4, pp. 1-60.
- TROSA S., 1992, Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du conseil scientifique de l'évaluation en France, *Politiques et Management Public*, vol. 10, n°3, pp. 83-102.
- VINCK DOMINIQUE, 1999, Les objets intermédiaires dans les réseaux de coopération scientifique, *Revue française de sociologie*, avril-Juin 1999, XL-2.
- ZUINDEAU B., 2001, « L'analyse des externalités environnementales : éléments pour un programme de recherche régulationniste », *Géographie, Economie, Société*, vol. 3, n° 1, pp. 71-92.

Publications

Articles

- AZNAR O., BERRIET-SOLLIEC M., GUERIN M., 2002, « Caractérisation socio-économique de l'intervention publique locale dans la gestion de l'espace rural », *Économies et sociétés*, n° 4, série « économie et gestion des services », 7/2002, p. 1041-1064.
- AZNAR O., GUERIN M., collab : VANDECANDELEARE E., 2002, « La clarification des théories d'action, une approche préalable indispensable dans l'évaluation des politiques paysagères. Une application au cas d'une zone rurale auvergnate », *Ingénieries - EAT*, n° spécial aménités rurales, p. 171-181.
- AZNAR O., PERRIER-CORNET P., 2003, « Les services environnementaux dans les espaces ruraux : une approche par l'économie des services », *Economie Rurale*, n° 273-274, janvier-avril, p. 142-157.

Thèse

- AZNAR O., 2002, *Services environnementaux et espaces ruraux - Une approche par l'économie des services*, Thèse de doctorat d'économie, Université de Bourgogne, Faculté de sciences économiques et de gestion, Dijon, 266 p.

Ouvrage de valorisation

- FOURNIER G., MICHELIN Y., SAUGET JM., 2001. *Paysage et architecture rurale entre Domes, Sancy et Artense, cantons de Rochefort-Montagne, La Tour d'Auvergne, Tauves*. Images du patrimoine, Clermont-Ferrand, Etudes pour le patrimoine auvergnat, inventaire ADAGP, 64 p.

Communications colloques avec publication d'actes

- AZNAR O., CANDAU J., GUERIN M., MICHELIN Y., MOQUAY P., et la collaboration de VANDECANDELAERE E., 2001, L'évaluation des politiques paysagères : entre dimension cognitive et normative, in Société Française de l'Evaluation (dir), *IIIèmes journées françaises de l'évaluation « L'évaluation des politiques publiques à l'épreuve des territoires »*, Issy-les-Moulineaux, 14 et 15 juin, pp. 208-235.
- AZNAR O., CANDAU J., GUERIN M., MICHELIN Y., MOQUAY P., 2003 (*à paraître*), Normes en conflit. Débats autour d'un paysage rural, Colloque international SACO-Université de Poitiers « *Normes sociales et processus cognitifs* », Poitiers 18-20 juin 2003.
- CANDAU J., RUAULT C., 2003 (*à paraître*), Organiser les discussions entre acteurs pour construire une action en commun en faveur du paysage ou de la protection des zones de marais, *Ateliers internationaux de la médiation et de la concertation environnementale*, GEYSER-Fondation de France, Bordeaux, 18-21 mars 2003, 9 p.
- GUERIN M., MICHALLAND B., 2000, *Le paysage : quelles caractéristiques économiques ?*, Séminaire ENGREF-Cemagref, Clermont-Ferrand, 16 mars 2000, 15 p.
- GUERIN M., MOQUAY P., AZNAR O., 2000, Acteurs territoriaux et politiques paysagères : le rôle des régions, in GESTE (dir.) *Action paysagère et acteurs territoriaux* », Ed. MSHS-GESTE, Poitiers, pp. 177-185.
- MOQUAY P., AZNAR O., CANDAU J., GUERIN M., MICHELIN Y., 2003 (*à paraître*), *La gestion concertée du paysage : entre construction territoriale et dépendance institutionnelle. Réflexions sur les interventions publiques localisées en matière de paysage*, CERMOSEM, Colloque « La gestion concertée dans les espaces naturels protégés de montagne », 22-23 mai 2003.

Communications colloques nationaux et internationaux

- AZNAR O., 2001, « Une analyse des services environnementaux produits dans les espaces ruraux », *III^{èmes} journées de la proximité "Nouvelles croissances et territoires"*, Université de Paris XI (ADIS) et INRA-SAD, Paris, 13 et 14 décembre, 25 p.
- AZNAR O., BERRIET-SOLLIEC M., GUERIN M., 2000, *Les communes rurales et leurs groupements parties prenantes de la production de services environnementaux : une perspective d'économie des services*, Association des Ruralistes Français, Toulouse : 25-27 octobre 2000, 15 p.
- AZNAR O., PERRIER-CORNET P., 2002, « Les services environnementaux : diversité des conceptions et réalité des contours », *Colloque de la SFER "La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques"*, Paris, 21-22 mars, 15 p.
- MICHELIN Y., 2002, Le paysage au service de l'action , exposé introductif, *colloque "gérer les paysages de montagne pour un développement concerté et durable"*, Florac, 5-6 nov 2002
- DEPIGNY S., CAYRE P., MICHELIN Y., 2002, Une approche agro-ethnologique au service de la gestion des territoires ruraux sensibles, *Les entretiens du Pradel « Agronomes et Territoires »*, Aubenas, 12-13 septembre 2002.

Rapports de recherche

- CANDAU J., 2003, *Discuter de paysage pour les arrière-pays. Deux expériences locales d'intervention publique (Pays des Feuillardiers et Sancy-Artense)*, Cemagref, 126 p.
- VOLLET D., GUERIN M., 2002, *Aménagement volontariste du paysage et développement économique*, Cemagref, 136 p. + annexes.

Working paper

- AZNAR O., BERRIET-SOLLIEC M., GUERIN M., BRETAGNOLLE N. (collab.), 2001, *Les services environnementaux dans les espaces ruraux : de nouveaux types d'interventions des collectivités locales ?*, Working paper n°2001/6, UMR INRA-ENESAD, Dijon, 22 p.

Travaux universitaires

- BORDERIE MACKENZIE C., 2002, *Le sens du paysage : approche d'enjeux sociaux et spatiaux par l'étude des relations homme-environnement. Enquêtes auprès d'habitants des communes de Marval et Pensol (Haute-Vienne)*, Université de Bordeaux 3, Diplôme d'Etudes Approfondies en géographie, 134 p. Encadré par S. Le Floch.
- BRETAGNOLLE N., 2000, *L'impact des communes rurales dans l'entretien de l'espace*, Mémoire de fin d'études Ingénieur ITA, ENESAD, 94 p + annexes. Encadré par M. Guérin
- DEPIGNY S., 2001, *Modélisation multi-scalaire de la dynamique d'enfrichement en Artense, réflexion sur les emboîtements d'échelle*. Mémoire de fin d'études ENITA, 40 p. Encadré par Y. Michelin
- DEPIGNY S., CAYRE P., 2002, Une méthode agro-ethnologique pour l'étude des pratiques agricoles à impact paysager, Première application à un territoire du plateau des Dômes. Mémoire de DEA, INA-PG, 40 p. Encadré par Y. Michelin

- HERRMANN K., 2001, *Der Vormarsh des Waldes im Parc Naturel Régional Périgord-Limousin in der Wahrnehmung des Lokalbevölkerung*, Mémoire de fin d'études d'Ingénieur forestier, Ecole Polytechnique de Zurich. Encadré par S. Le Floch
- MICHELIN Y., 2000, *Le paysage rural, entre agronomie et développement local*. Habilitation à diriger les recherches, Université Toulouse Le Mirail. Tome 1: de l'action à la réflexion, parcours professionnel 50 p. ; Tome 2 : démarche méthodologique 248 p; Tome 3 : CV 16 p.
- VANDECANDELEARE E., 2000, *Politiques du paysage et développement rural*, Mémoire de Diplôme d'Etudes Approfondies en Analyse et politiques économiques, Université de Bourgogne, Septembre 2000, 106 p + annexes. Encadré par M. Guérin