

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

Rapport final de synthèse
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 scientifique
Jacqueline CANDAU

Cemagref
50 avenue de Verdun 33612 Cestas cedex
Tel 05 57 89 01 93 Fax 05 57 89 08 01
[*Jacqueline.candau@cemagref.fr*](mailto:Jacqueline.candau@cemagref.fr)

1. OBJECTIF ET DEMARCHE

Notre recherche vise à préciser comment les procédures publiques mises au service d'un projet s'inscrivent dans un processus de changement et quels en sont les différents aspects en termes de représentations sociales, de configuration des réseaux d'acteurs et de construction de normes d'intervention sur le paysage.

Elle tend à répondre à trois principales questions :

- Quelles sont les formes de construction sociales liées à la politique paysagère et, plus particulièrement, comment les acteurs locaux impliqués dans la définition d'une action publique s'approprient-ils le paysage comme objet d'intervention ?
- Quels sont les effets des politiques paysagères sur l'émergence de services environnementaux voués au paysage et sur les structures matérielles de l'espace ?
- Quels écarts éventuels constate-t-on entre les objectifs affichés dans une action paysagère précise et les préoccupations des habitants ?

Notre démarche réunit l'apport de quatre disciplines : l'économie territoriale et l'économie des services, la géographie, les sciences politiques, la sociologie (approche phénoménologique).

Les observations ont été menées sur deux zones rurales ayant fait l'objet d'une action volontariste : la communauté des communes de Sancy-Artense (Puy-de-Dôme) où une Charte Paysagère et Architecturale a été lancée en 1996, et le Pays des Feuillardiers (Haute-Vienne) où le récent PNR Périgord Limousin voulait concrétiser un Contrat pour le Paysage.

2. LE DEROULEMENT DU PROJET

2.1 Les partenaires

- Partenaires ayant effectivement contribué aux travaux de recherche.

AZNAR Olivier	Ingénieur chercheur, Doctorat en économie <i>Cemagref</i> Clermont Ferrand
CANDAU Jacqueline	Chargée de recherche, Doctorat en sociologie <i>Cemagref</i> Bordeaux
GUERIN Marc	Ingénieur de recherche, Doctorat en économie, Ingénieur d'Agronomie <i>Cemagref</i> Clermont-Ferrand, puis Commissariat au Plan
LE FLOCH Sophie	Chargée de recherche, Doctorat ENGREF <i>Cemagref</i> Bordeaux
MICHELIN Yves	Maître de Conférence, Ingénieur Agronome, Doctorat en Géographie ENITAC Clermont-Ferrand
MOQUAY Patrick	Maître de conférence, Doctorat en sciences politiques ENGREF Clermont-Ferrand

- Autres partenaires associés au déroulement.

Marielle BERRIET-SOLLIEC maître de conférence en économie à l'ENESAD a participé également à ce travail sur la question de l'analyse des finances locales.

Etudiants-ingénieurs en formation diplômante :

- BORDERIE Cédric, étudiant en DEA de Géographie (Université de Bordeaux III)
- BRETAGNOLLE Nadia : Ingénieur élève des travaux agricoles (ENESAD), stage de DAA
- HERRMANN Kaspar : Ingénieur forestier, Ecole Polytechnique de Zurich CH-8092 Zurich
- VANDECANDELAERE Emilie : Ingénieur élève d'agronomie en DEA d'économie (Université de Bourgogne).

2.2 Difficultés rencontrées

Le terrain des Feuillardiers, très intéressant pour suivre l'élaboration de l'intervention paysagère, s'est par contre révélé limité quant aux réalisations dans la mesure où le projet n'a pas été validé par les élus du PNR. Dès lors, nous ne pouvions mener la comparaison prévue avec le terrain de Sancy Artense en ce qui concerne l'analyse des effets des politiques.

Pour pallier cela, nous avons investi un autre terrain dans le Puy de Dôme, les Cheires, où une Charte Paysagère et architecturale a également vu le jour. Il nous a servi de contre point pour l'analyse des réalisations, au prix cependant d'un investissement humain supplémentaire.

2.3 Conformité des réalisations au projet initial

Le travail réalisé correspond aux objectifs annoncés dans le projet initial, et le planning a été respecté.

Nous avons toutefois aménagé différemment la question relative à l'identification des attentes des usagers. Au départ, nous comptions évaluer les écarts susceptibles d'exister entre ces attentes et les impacts des interventions paysagères (i.e. les problèmes réellement traités), les impacts sur les structures matérielles de l'espace étant identifiés grâce à une analyse paysagère. Or, aucune réalisation n'ayant vu le jour dans le Pays des Feuillardiers, nous avons dû comparer les attentes avec les objectifs affichés dans le projet d'intervention, et non avec les problèmes réellement traités.

3. LES RESULTATS

3.1 Résumé des acquis

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. 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 ; enfin, l'exclusivité de compétences spécifiques et reconnues en matière de paysage n'est à ce jour donnée à aucune institution, ce qui laisse place à la constitution d'un système d'acteurs ouvert pour lancer une intervention publique paysagère (Duran, 1990).

Le poids de l'offre de politique : diversité des réseaux institutionnels mobilisés et rupture entre objectifs et réalisations

Les élus locaux rassemblés en structure intercommunale sont au centre de l'action paysagère que ce soit comme coordinateur, mais aussi comme financeur des réalisations (sur Sancy-Artense, les dépenses municipales dans ce domaine ont été multipliées par 8 en 10 ans).

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. D'une part, les collectivités territoriales à l'initiative du projet nouent 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 la culture est quasiment absent. Chacun de ces réseaux imprime au projet ses problématiques normalisées relevant du paysage (fermeture du paysage, déprise agricole...).

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, ainsi que le statut juridique des objets matériels. De là le constat quelque peu décevant d'une quasi-identité programmatique entre les politiques paysagères locales élaborées sur des territoires différents, et un décalage important entre les objectifs affichés dans le projet et les réalisations, ces dernières portant en priorité sur les biens en gérance publique (les agglomérations en particulier). Le réseau de l'environnement, très présent au stade de la préparation des projets, devient par contre pratiquement absent lors des réalisations.

Paysage autonome ou paysage de territoire

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 de l'espace 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 développement local¹. Cette différence entre le projet des Feuillardiers et celui de Sancy-Artense est fonction de leur inscription dans une dynamique plus large d'élaboration d'un projet de territoire, et tient plus prosaïquement à l'implication des élus dans la réflexion au moment de la préparation du projet².

Cette implication dépend de la configuration du dispositif de discussion mis en place. L'animation des lieux de discussion (comité de pilotage et comité technique) est principalement assurée par le cabinet d'étude dans le Pays des Feuillardiers, alors qu'en Sancy-Artense, c'est le président de la Communauté de Communes (CC) 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 Sancy-Artense les maires ont donc réfléchi activement à l'élaboration des idées et à la formulation des problèmes à résoudre, contrairement aux élus du Pays des Feuillardiers qui ont peu été associés.

D'autre part, cette implication est plus difficile lorsque le périmètre d'intervention ne correspond pas à un territoire d'action constitué. Les 17 communes du Pays des Feuillardiers concernées par le projet d'intervention « paysager » ont été retenues parce qu'elles affichaient une entité homogène d'un point de vue paysager, sans avoir cependant 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. Le fait que le PNR soit une jeune institution en quête de légitimité a renforcé cette difficulté. Le projet paysager apparaît en marge des discussions plus larges relatives aux questions d'aménagement et de développement local. Ces 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 conseil général et le conseil régional) ne sont pas sans effet sur la dynamique du projet paysager et son blocage.

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. La charte paysagère et architecturale 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. Puis, après sa signature, la charte est un instrument d'intervention (ou plus exactement de coordination et d'agencement des interventions), parmi un large panel de

¹ Cette distinction a précédemment été suggérée par Briffaud (2000). Précisons qu'elle n'est pas synonyme d'une autre distinction plus classique : le paysage décor/le paysage cadre de vie (cf. Luginbuhl 2001 par exemple) dans la mesure où elle comprend notamment une problématique d'intervention publique.

² Ces raisons expliquent aussi le blocage du projet sur les Feuillardiers.

programmes intercommunaux et de projets locaux sectoriels 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.

Des préoccupations « paysagères » d'habitants attachées aux enjeux sociaux

Les témoignages recueillis auprès des habitants pour cerner leurs préoccupations « paysagères » s'articulent autour de la description évaluative d'objets spatiaux. Outre une description esthétique, ces descriptions contiennent également une évaluation d'enjeux socio-économiques. Même la démarche menée en Sancy-Artense, pourtant plus matérialiste, rapporte des récits à propos des commerces fermés dans les bourgs, fermeture témoignant de la chute du nombre de résidents. Pour les habitants, le paysage est un moyen de lire (et de dire) les enjeux sociaux qui laissent des traces matérielles sur l'espace.

En cela ils ne partagent pas la conception d'un « paysage autonome », mais se retrouvent dans la conception d'un « paysage d'un territoire ».

Les réalisations : des services environnementaux

Il est tout à fait instructif d'analyser les réalisations en terme de services environnementaux produits, du moins celles qui portent sur des objets matériels (cf. thèse d'Olivier Aznar). Elles 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) dont l'archétype est le randonneur ou le visiteur. 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. L'intervention publique permet ainsi d'installer un triangle d'échange qui permet la production d'un service entre un commanditaire (représentant l'utilisateur) et un prestataire, ce dernier agissant sur un bien matériel, support du service.

Les collectivités locales sont les principaux prestataires (presque un tiers), et leur implication est récente si l'on en croit leurs dépenses qui ont été multipliées par 10 (les Cheires) ou par 7 (Sancy-Artense) durant la dernière décennie. Sur la zone agricole cependant (Sancy-Artense), le premier rang est tenu par les agriculteurs. La présence primordiale des collectivités se retrouve lorsqu'on identifie les commanditaires, secondés par le réseau institutionnel de l'agriculture et par celui de l'équipement. Les commanditaires parlent au nom d'utilisateurs absents, soit en tant que représentants politiques (pour les élus), soit en tant que garants de l'intérêt général (pour les agents de l'Etat). Les objets matériels concernés sont principalement des biens publics (au sens juridique), les seuls biens de propriété privés sont les espaces agricoles.

Une autre caractéristique importante des services environnementaux concerne leur caractère joint. Ces services environnementaux s'appliquent à des objets matériels dotés d'utilisateurs multiples. Le service permet en quelque sorte de renforcer les qualités paysagères et environnementales de cet objet matériel (ou bien support).

Apparition de conflits de normes

Des conflits peuvent émerger à propos de ce multi-usage (paysager et non-paysager) en train de s'installer. Si aucun conflit notable entre usagers n'a vu le jour sur les terrains analysés

(même pas en zone périurbaine des Cheires), des conflits de normes techniques ont par contre clairement été identifiés.

En Sancy-Artense par exemple, les éleveurs se posent la question d'adapter, voire de maintenir certains bâtiments agricoles anciens dans la mesure où ils ne sont plus fonctionnels (trop exigus pour la taille des troupeaux actuels). Ils veulent construire des extensions qui soient efficaces et peu onéreuses. En même temps, ces bâtiments sont fortement valorisés pour leur qualité architecturale, ce qui pousse les acteurs publics à encourager leur restauration selon des critères esthétiques. Les élus locaux se posent alors la question de l'articulation entre les normes fonctionnelles des éleveurs et les normes esthétiques.

Un autre conflit 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... 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 villages, 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. 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 chemins ruraux posent également problème aux élus de cette région qui voudraient à la fois satisfaire les agriculteurs et les randonneurs. Mais les normes à respecter pour faire un chemin de randonnée (murets conservés, physionomie d'un sentier) ou pour faire un chemin agricole (élargissement) sont *a priori* inconciliables.

3.2 Liste des 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.

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'Évaluation (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 et compétences interactionnelles. Débats autour d'un paysage rural, Colloque international SACO-Université de Poitiers « *Normes sociales et processus cognitifs* », Poitiers 18-20 juin 2003, 8 p.

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.

3.3 Autres formes de valorisation scientifique

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.

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.

Invitation à des séminaires de recherche

- Ecole d'été CNRS : prospective et environnement (Lalonde 3-5 oct 2001)
- Université d'Evora (Portugal) An interdisciplinary approach for integrating landscape management in the CAP (22-24/02/2003)
- Université de Neuchatel (CH) : La polyphonie du paysage (25/04/2003)
- Norwegian crops research institute : rural european platform (research policy initiative on european rural development) (8-12/10/2003)
- Groupe d'Expérimentation et de Recherche: Développement et Actions localisés (Paris) : Discussions pluri-acteurs et production de connaissance pour l'action (10/09/2003)

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

3.4 Actions de transfert :

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.

Formations

- Module pédagogique en troisième année d'école d'ingénieurs des techniques agricoles (ENITA Clermont-Ferrand) du 4 au 8 mars 2002. Option Agronomie et productions végétales : module d'approfondissement "pratiques agricoles et paysages"
- Module pédagogique en troisième année d'école d'ingénieurs des techniques agricoles (ENITA Clermont-Ferrand). Option Agriculture et territoires : module d'approfondissement "paysage et patrimoine" (2 semaines) en 2001, 2002, 2003
- ISARA (3^{ème} année) : relations entre agriculture et paysages (cours 3h)
- ENGEES Strasbourg (1^{ère} année) : initiation aux problèmes d'aménagement (cours 3 h)

4. CONTRIBUTION DU PROJET AU PROGRAMME

4.1 Perspectives et conditions de généralisation des résultats en dehors du cas d'étude

La majorité des résultats ne diffèrent guère entre les trois terrains observés, et ceux qui se distinguent (paysage autonome *versus* paysage d'un territoire) sont analysés grâce à l'analyse comparative menée. On est donc déjà à un certain degré de généralisation.

Précisons toutefois que les terrains en question ont en commun deux caractéristiques essentielles : l'action publique paysagère étudiée est volontariste (elle s'appuie sur un dispositif d'intervention incitatif), et les espaces géographiques sont des espaces ruraux ; bien que l'un soit en périphérie de Clermont, il ne s'agit pas d'espaces urbains.

4.2 Contribution du projet à la réponse aux interrogations soulevées dans l'appel à proposition (en référence aux différents axes)

Les acquis présentés ci-dessus (et ceux exposés dans le rapport de recherche joint) participent à trois axes de l'appel à proposition :

- axe 2 : la construction sociale des interventions publiques paysagères
- axe 3 : le paysage comme objet de négociation (et plus précisément, comme objet de discussion au sein de dispositifs pluri-acteurs)
- axe 6 : l'analyse des effets de politiques publiques paysagères (impacts sur les éléments matériels de l'espace, production de services environnementaux) et l'identification des écarts avec les préoccupations des habitants.

4.3 Principaux enseignements en terme de :

- *Méthode d'analyse et d'évaluation des politiques publiques de paysage*

Tous nos terrains concernent des politiques publiques de paysage (par la mise en œuvre de deux dispositifs : la charte paysagère et architecturale, et le contrat pour le paysage). Aussi nous regroupons en un même point les enseignements portant sur l'évaluation du paysage et ceux portant sur l'évaluation des politiques publiques. Notre recherche apporte trois avancées méthodologiques : l'une est centrée sur les théories d'action spécifiques aux politiques paysagères, une autre concerne l'évaluation des impacts des politiques sur les éléments matériels du paysage, la dernière traite de l'interdisciplinarité basée sur les objets spatiaux.

Cinq théories d'action spécifiques aux politiques paysagères

Dans une optique d'évaluation, la typologie des théories d'action contenues implicitement dans les programmes d'actions et les réalisations 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, outre l'intervention directe sur le paysage perçu, à quatre autres leviers d'action : la gestion des externalités positives, la gestion des externalités négatives, l'orientation des préférences esthétiques (par l'éducation, la sensibilisation...) et la gestion des droits de propriété. Ces cinq théories d'action prennent en compte la polysémie de la notion de paysage et identifient les diverses natures d'intervention publiques qui permettent de jouer sur l'ensemble de ces dimensions : l'intervention directe sur le paysage perçu considère le paysage comme un espace matériel ; la gestion des externalités positives et la gestion des externalités négatives se basent sur le paysage comme espace anthropisé (i.e. : c'est le produit joint d'une autre activité) ; l'orientation des préférence esthétiques joue sur le paysage comme regard particulier porté sur un espace.

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*.

Outils pour mesurer l'impact des politiques sur les éléments matériels du paysage (exemple de la dynamique d'enfrichement en Sancy-Artense)

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.

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. 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. 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'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. Chaque point de vue a fait l'objet d'une fiche « observation approfondie » -méthode dite des points « fixes »- qui 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. Le long des itinéraires par contre, les fiches d'« observation rapide » -méthode dite des « flash »- comportent un schéma détaillé ainsi qu'une synthèse des grands ensembles paysagers, accompagné d'une légende. On s'attache aussi 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. 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. 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.

Une pratique de l'interdisciplinarité basée sur les « objets spatiaux »

Au départ nous nous étions entendus sur des questions à traiter ensemble, à partir de nos approches disciplinaires respectives. Puis nous avons convenu que nous pouvions partager des données d'enquête en mettant en oeuvre un outil de collecte commun à quelques uns (économistes, sciences politiques et sociologues) : l'entretien auprès des acteurs institutionnels. Sa conception nous a permis 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 oeuvre localement par la volonté d'acteurs locaux, et qui vise explicitement des objectifs paysagers. Il a permis également que chacun précise le plus clairement 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 objets matériels de l'espace (vieux bâtiments agricoles, haies, parcelles, chemins ruraux...). Il est intermédiaire à deux titres. D'abord, au sens de « secondaire » dans la mesure où c'est un objet entre les questions de recherche de chacun, plus théoriques (l'unité paysagère, les services environnementaux, la production de connaissance, les liens sensibles à l'espace...) et les données d'enquête, 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 mais pour autant nous le nommons diversement. Ce sont des « objets paysagers » qui structurent l'espace considéré en un paysage particulier pour le paysagiste. Au-delà, l'agro-géographe-paysagiste interroge leur évolution en les reliant aux pratiques agronomiques dont le sens se construit dans les systèmes de production. Ce sont des « biens supports » sont pour les

économistes, les objets sur lesquels portent une intervention concrète en prévision d'offrir un service paysager aux usagers potentiels. 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 souvent en proposant une lecture spatiale des enjeux sociaux. Lors des réunions de préparation de l'intervention publique enfin, 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 ? Chacun des acteurs impliqués leur accordent-ils la même signification, leur font-ils porter les mêmes enjeux ? Les objets retenus dans le projet 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 ?

- ***Politiques publiques et paysages : l'appropriation de l'espace par le regard est rendue légitime***

Un des effets principaux des politiques publiques conduites sur les espaces ruraux « banaux » et visant des objectifs paysagers est de légitimer une appropriation spécifique de l'espace : l'appropriation par le regard. Cette légitimation se réalise par deux voies. D'une part, bon nombre de réalisations sur les objets matériels sont justifiées au nom des demandes des visiteurs. D'autre part les normes d'intervention technique sont avant tout des normes esthétiques, c'est-à-dire d'appréciation visuelle de ces objets. Nous avons parlé précédemment des conflits de normes apparus en Sancy-Artense à propos des bâtiments agricoles anciens, des nouvelles constructions et des chemins ruraux. Voilà trois exemples où les normes d'intervention sont des normes d'appréciation visuelle, au sein d'un projet qui pourtant est un projet « paysage de territoire ».

Sur l'espace rural, cette appropriation passe par une nouvelle façon de décrire l'espace, de renommer peu à peu certains de ses objets. Les vieux bâtiments agricoles sont vus comme des éléments du patrimoine architectural local (et à ce sujet, on peut se demander quel rôle ont joué les inventaires faits par les DRAC), au même titre que les constructions dans les bourgs sur lesquelles portent l'essentiel des réalisations ; les chemins agricoles peuvent devenir des sentiers de randonnée ; les friches agricoles sont pour certains acteurs des espaces « naturels » 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 le patrimoine « naturel », et de la sorte, donnent à voir, non plus un espace agricole, mais un *espace naturel paysager*.

Plus que l'émergence de nouvelles dénominations, on constate la coexistence d'une double dénomination qui s'accompagne de deux systèmes de normes techniques, un pour chaque usage de l'objet matériel. Le chemin rural (dénomination neutre) est tour à tour chemin agricole ou sentier de randonnée selon que le locuteur privilégie l'un ou l'autre usage. Et l'on peut faire l'hypothèse que la double dénomination va perdurer dans la mesure où la qualité paysagère d'un objet matériel 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 identifiées sont transitoires, le temps que les normes « paysagères » soient coordonnées aux normes des pratiques instituées (architecture, production agricole...).

Lorsque le projet paysager accompagne un projet de développement local, les élus locaux prennent en charge ces conflits normatifs. De la sorte, ils cherchent à intervenir matériellement sur l'espace (au nom du paysage) de façon à favoriser la co-présence sur leur territoire d'usagers divers. Dans ce cas, outre l'appropriation de l'espace par le regard, les politiques publiques de paysage légitiment le multi-usage de l'espace rural.

- ***Prolongements théoriques***

Lire et analyser les actions publiques paysagères en terme de service environnemental produit, tout du moins celles qui portent sur des objets matériels, permet d'identifier les commanditaires, les prestataires et les biens supports. Certains résultats de cette recherche ouvrent néanmoins trois questionnements complémentaires : 1/ de quels usagers les commanditaires se font-ils les porte-paroles ? Et de quelles attentes ? 2/ avec quelle intentionnalité les prestataires fournissent-ils le service ? 3/ quels conflits de normes émergent lors de la production de ces services ? et comment sont-ils résolus ? En prolongement, ceci pose la question complexe de la construction sociale de la gratuité dans la mesure où le paysage est par nature une aménité. Au terme de ce travail, la gestion des chemins ruraux semble être un cas à la fois précis, très actuel, et tout à fait pertinent pour investir cette problématique.

Par ailleurs, on peut se demander si une spécificité des politiques du paysage repose sur le rôle particulier joué par l'image. 1/ 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. 2/ 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 Feuillardiers 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. Quoiqu'il en soit, ce rôle spécifique de l'image serait à analyser, en particulier dans les dispositifs de discussion pluri-acteurs.

L'ajournement du projet des Feuillardiers pousse à nous interroger plus fondamentalement, tout en ayant des visées pragmatiques, à propos de l'articulation entre l'espace d'intervention (le périmètre de l'intervention publique) et la territorialité des acteurs. Ce n'est pas une simple question d'échelle qui est en jeu, mais plus sûrement une question de nature d'espace. Tout projet devant être porté par des acteurs, il faut au préalable que les acteurs visés soient « concernés » par l'espace matériel du projet, afin qu'ils puissent réellement l'investir pour se mobiliser dans l'élaboration du programme. Or l'attention n'est pas toujours portée sur l'adéquation entre ces deux spatialités. Doit-on avoir une correspondance parfaite comme en Sancy-Artense et dans les Cheires entre la territorialité des porteurs du projet et le périmètre

de l'action ? Peut-il y avoir une configuration autre ? Si oui, à quelles conditions, notamment en terme dispositif de discussion à mettre en place ? N'est-il pas question dans ce cas de figure de la construction d'une entité spatiale d'action –et nous avons déjà relevé le rôle facilitateur du paysage- qui nécessite un temps relativement long ?

Et enfin bien sûr, reste à voir si nos constats, faits sur des espaces ruraux, grâce à des actions volontaristes, sont également valables pour des espaces urbains, et pour des politiques réglementaires : diversité des réseaux institutionnels et rupture entre les objectifs et les réalisations, légitimation du multi-usage de l'espace et de son appropriation par le regard, articulation plus ou moins forte avec les projets de développement locaux et intervention souhaitée dans les relations sociales.