

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

Olivier Aznar^(a) et Marc Guérin^(b)

Avec la collaboration d'Émilie Vandecandelaere, Doctorante en économie, INRA de Montpellier.

Focalisées à l'origine sur des outils réglementaires concernant essentiellement des sites considérés comme remarquables, les politiques paysagères ont été étendues, depuis une dizaine d'années, aux paysages plus ordinaires notamment ceux des espaces ruraux et recourent à des instruments incitatifs.

La multiplicité des initiatives répondant aux incitations peut conduire les décideurs publics et les citoyens à s'interroger sur l'importance des financements ainsi mobilisés et la nature des réalisations effectuées mais aussi sur la diversité, des objectifs et des logiques d'intervention.

L'évaluation coût/avantage mobilisée par les économistes de l'environnement peut être employée pour apprécier l'opportunité de l'intervention publique en référence à la demande appréciée en termes monétaires (Baumol et Oates, 1988). Le calcul de la valeur du paysage peut ainsi servir à proportionner les moyens publics en regard d'une certaine conception de l'utilité ou encore à choisir entre plusieurs projets localisés dans des lieux différents. Pour

notre part et de façon complémentaire, nous nous intéressons essentiellement à la nature des réponses apportées par les politiques à ces demandes et à leur rôle dans le développement de véritables « services environnementaux ».

Dès lors que l'on considère les politiques d'intervention délibérées en faveur du paysage comme une politique localisée à analyser selon les méthodes désormais classiques d'évaluation des politiques de développement régional (Daucé, 1998).

Dans une perspective normative, notre classement semble susceptible de faciliter la conception des politiques futures et d'améliorer la pertinence et la cohérence des programmes à venir. Dans ce but, 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*.

Les contacts

(a)
Cemagref
UR Dynamiques et
fonctions des espaces
ruraux
BP 50085
63172 Aubière
Cedex 01

(b) Commissariat
général du Plan¹,
Service énergie,
environnement,
agriculture, tertiaire,
18, rue de Martignac
75700 Paris 07 SP

¹ Sa contribution à cet article résulte des travaux conduits alors qu'il était en poste au Cemagref de Clermont-Ferrand.

2 Ces résultats sont tirés d'un programme de recherche portant sur les rapports entre les politiques publiques et le paysage, commandité par l'actuel ministère de l'Écologie et du Développement durable (1999-2002).

Au-delà de l'appréciation des moyens et des objectifs notre analyse économique concerne la question du « service environnemental ». Nous posons en effet comme postulat que les politiques paysagères favorisent l'instauration de relations d'échange entre agents économiques, relations qui ne sont d'ailleurs pas uniquement de nature marchande.

Cet article vise à présenter un aspect de l'apport de l'analyse économique à la compréhension des objectifs des politiques paysagères, en détaillant plus particulièrement la question des services environnementaux, notion souvent utilisée mais qui prête particulièrement à confusion. Cet apport peut contribuer également à nourrir la réflexion sur la notion d'aménités.

Dans une première partie, nous présentons le cadre d'analyse des politiques paysagères en développant plus particulièrement la grille de lecture des « services environnementaux », selon une perspective d'économie des services.

Dans une deuxième étape, nous illustrons ce cadre d'analyse par la présentation de l'étude d'un territoire rural².

Un cadre d'analyse pour l'évaluation des politiques paysagères

À l'échelle locale, des outils comme les plans paysage institués par la Loi Paysage de 1993 en Auvergne, les chartes paysagères créées en 1992 sur l'initiative de la région, réalisent après inventaire un diagnostic des paysages et prévoient un programme d'action adapté. Le financement de ces mesures est à rechercher auprès des différentes administrations de l'État et des collectivités territoriales, introduisant de ce fait un grand nombre des logiques institutionnelles dont l'agrégation peut entraîner une confusion et poser des problèmes de cohérence entre les mesures. L'analyse des théories d'action constitue donc une étape nécessaire pour ordonner de manière fonctionnelle les différentes mesures mises en œuvre (partie A). Dans les lignes qui suivent, nous proposons un classement de ces logiques (partie B), avant de présenter plus en détail celle dans laquelle s'inscrivent les services environnementaux (partie C). Cet exercice typologique constitue une étape utile pour préparer l'évaluation des dispositifs paysagers dans la mesure où il permet d'ordonner les objectifs par rapport auxquels peuvent être appréciés

l'adaptation aux enjeux du programme (pertinence) et l'adéquation avec les moyens (cohérence interne).

D'un point de vue pratique, proposer des analyses plus solides des théories d'action, peut éventuellement permettre plus facilement aux gestionnaires de resituer dans une logique globale les directives qu'ils ont en charge d'appliquer.

Définition et importance des théories d'action

La théorie d'action désigne, dans le langage de l'évaluation, 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. Elle se fonde sur une perception plus ou moins intuitive des mécanismes économiques et sociaux sur lesquels il paraît nécessaire d'agir, en l'occurrence ceux qui influencent l'évolution du paysage (Trosa, 1992).

La théorie d'action, généralement peu explicitée, se réfère à des mécanismes parfois assez frustes, et le sens donné à l'action publique révèle souvent une ré-interprétation de la procédure par ses gestionnaires. L'analyse des théories d'action nécessite donc l'étude des programmes mais également leur mise en œuvre locale.

Ces interprétations influencent la manière dont les acteurs locaux et les gestionnaires des politiques conçoivent et mettent en vigueur le dispositif, en particulier à l'échelle des conseils régionaux où des stratégies très diverses sont observées (Guérin et alii, 2000). Ces théories d'actions varient fortement selon le secteur institutionnel initiateur de la politique et les formes de coordination locale établies entre les acteurs.

L'identification des diverses théories d'action nécessite des entretiens auprès des acteurs du programme et l'analyse des documents de présentation, de suivi et d'évaluation du programme. Elle est un préalable nécessaire à l'évaluation dans la mesure où elle permet de mieux comprendre la logique du programme, ainsi que les écarts susceptibles de se manifester entre les intentions initiales et la phase de mise en œuvre.

Des théories d'action diversifiées

Nous avons identifié cinq principales théories d'action dans le cas des dispositifs publics paysagers.

Une première théorie d'action conduit à considérer le paysage comme la résultante non délibérée, voire le « sous-produit » (Thiébaud, 1993), des activités économiques, agricoles principalement. Cette théorie d'action correspond à une conception anthropocentrique du paysage. Ainsi, celui qui agit sur le support matériel ne le fait pas (ou du moins pas principalement) avec l'intention d'améliorer la qualité du paysage. C'est le cas par exemple d'un agriculteur qui entretient ses parcelles dans un but productif. Du point de vue de l'action publique, l'enjeu est de favoriser la pérennité des activités dont l'impact sur le paysage est estimé positivement.

Symétriquement, une deuxième théorie d'action met l'accent sur les dégradations engendrées par l'activité économique. L'acteur économique responsable de ces dégradations (ou effets externes négatifs de productions) ne les produit pas de façon intentionnelle. L'action publique a pour but de freiner les effets négatifs constatés sur le paysage, non seulement par des mesures réglementaires mais encore de plus en plus fréquemment par la taxation.

Une troisième conception du paysage peut amener à considérer le paysage comme une construction volontaire, ou « co-produit » d'une activité économique (agricole). La théorie d'action repose alors sur la notion de « service environnemental » dont les initiatives publiques consistent alors à favoriser l'émergence. Ces « services environnementaux » tournés vers l'amélioration du paysage concernent l'espace bâti ou les éléments linéaires du paysage campagnard (à l'exclusion des routes).

Ces trois premières théories d'action se réfèrent au rôle du producteur dans la constitution du paysage et son caractère plus ou moins délibéré.

Une quatrième théorie d'action repose sur l'importance accordée à la régulation des usages du foncier qui constitue le bien physique support du paysage. La planification spatiale est l'un des principaux moyens utilisés au service de cette théorie d'action.

Enfin, une dernière théorie d'action résulte de l'importance accordée à la dimension cognitive du paysage. Elle se concrétise par des actions de formation et de conseil qui tendent directement à infléchir les comportements et les représentations.

Ces différentes théories d'actions coexistent souvent au sein d'un même programme. Dans le point suivant, nous détaillons la troisième théorie d'action reposant sur la fourniture de « services environnementaux » que l'analyse en terme d'économie des services permet de préciser.

Théorie d'action reposant sur la notion de « service environnemental »

La notion de « service environnemental » est définie, en première approche, comme une action intentionnelle d'amélioration du paysage. Selon cette conception du « service environnemental », le paysage est entendu comme faisant partie de l'environnement/cadre de vie. D'un point de vue fonctionnel, la définition des services environnementaux est réalisée en fonction de trois critères mis en jeu dans leur production : les acteurs, les biens supports spécifiques et enfin le cadre institutionnel. La partie II permet d'illustrer notre propos.

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 la mise à disposition volontaire de capacités techniques et humaines 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, etc.). Un prestataire de service agit à la demande d'un usager final. Les services environnementaux sont donc des actions sur les biens supports du paysage.

Envisagé selon une conception anthropocentrique, les services environnementaux étudiés

ont pour objet explicite l'amélioration du cadre de vie paysager des populations résidentes et des adeptes des activités récréatives. Ils s'inscrivent dans une logique de valorisation des aménités rurales (OCDE, 1999) pour accroître l'attractivité ou, dans le cas du rural périurbain, en canaliser les effets. 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 est révélé par le consentement du producteur à un sacrifice en terme de renoncement à un gain ou 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 rémunération par l'utilisateur du service, ou par un intermédiaire agissant au nom de l'utilisateur et porteur de la demande de service environnemental.

Les caractéristiques du service environnemental

A) LES ACTEURS EN JEU

Les prestataires se caractérisent par leur diversité et la spécificité du rôle de certains d'entre eux. 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 soit couplée à une autre production, soit distincte. Il en est d'ailleurs de même pour les associations et entreprises d'insertion, présentes dans ce secteur. Les collectivités locales sont des acteurs particulièrement impliqués dans la fourniture de services environnementaux, comme prestataires directs, comme commanditaires ou encore comme garants des règles d'usage de certains biens supports.

Contrairement à la situation qui prévaut généralement dans l'économie des services, les prestataires des services environnementaux sont souvent propriétaires du bien support sur lesquels ils interviennent. De plus, ils sont rarement en contact direct avec les usagers des services environnementaux. Si les usagers ne participent pas directement à la relation de service, d'autres

agents agissent en leur nom. Ces agents intermédiaires, formulant la demande de service auprès des prestataires au nom des usagers, jouent un rôle central dans le cas des services environnementaux.

Enfin, les services environnementaux collectifs se caractérisent par la non-exclusion des bénéficiaires de leurs produits, en raison de la dimension publique du bien support.

B) LES BIENS SUPPORTS SOUMIS À DES TRANSFORMATIONS D'IMPORTANCE VARIABLE

Les biens supports de services environnementaux comportent comme caractéristiques principales d'être des biens physiques visibles, faiblement artificialisés, situés dans les espaces ruraux, ancrés et non transportables. La 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 d'un paysage.

Les services environnementaux se caractérisent aussi selon le degré de transformation de l'état du bien support : l'entretien, l'intégration paysagère, la restauration ou l'aménagement³ (assignation d'un nouvel usage paysager, sans limiter l'usage antérieur) en constituent les différentes modalités.

C) LA PRÉGNANCE DU CADRE INSTITUTIONNEL

Les services environnementaux ne résultent pas spontanément de l'existence de biens de nature ou des attentes sociales. La relation entre dispositifs publics et services environnementaux ne se limite pas au financement des actions. 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. Nous précisons ces aspects dans l'étude de cas, rappelons simplement ici que l'action publique a entre autres pour conséquence de sélectionner des réseaux d'acteurs particuliers, de conférer un statut juridique au bien support ou un cadre légal de négociation entre les acteurs en jeu dont le contrat est la forme privilégiée⁴.

Les relations entre les différentes composantes des services environnementaux peuvent être replacées dans le schéma explicatif (**Figure 1**).

3 L'aménagement est une catégorie intermédiaire entre la production d'un service et la fabrication d'un bien.

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

La théorie d'action des « services environnementaux » que nous venons de détailler considère principalement les services environnementaux de type *exclusifs* dans le sens où ils sont souvent exclusivement tournés vers l'amélioration du paysage. Mais dans de nombreux cas les services environnementaux sont conçus avec un objectif *joint* comme dans le cas des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) aux visées à la fois économiques environnementales. Nous parlerons alors de *service environnemental joint*. La production jointe d'un bien agricole et d'un service environnemental peut être également référée à la gestion des externalités positives ou négatives de l'agriculture⁵.

Analyse des interventions publiques en faveur du paysage dans une zone périurbaine d'Auvergne

Nous présentons les résultats observés sur l'un de nos terrains d'études où la réalisation d'un programme paysager a mobilisé différents dispositifs publics (**Encadré 1**). Nous avons réalisé deux inventaires différents, l'un concerne les politiques paysagères mises en œuvre ; l'autre

porte sur les services environnementaux produits dans les deux territoires et permet de décrire, notamment, leurs relations avec les dispositifs publics.

Les programmes paysagers : des théories d'actions variées

Une présentation rapide peut être effectuée en mentionnant dans quelle mesure chacune des théories d'action a été mise en œuvre (**tableau 1**).

Cette ventilation suggère l'influence de la spécialisation dominante d'un espace rural sur les objectifs et la distribution des politiques publiques (Vandecastelaere, 2000). En zone périurbaine, les actions paysagères (valorisation du patrimoine et des bourgs, entretien et tracé de sentiers...) correspondent en partie à des services rendus aux populations citadines et touristiques.

⁵ On retrouve alors les deux premières théories d'action présentées dans la partie B.

LA GESTION DES EFFETS EXTERNES POSITIFS : UN IMPACT RELATIVEMENT FAIBLE

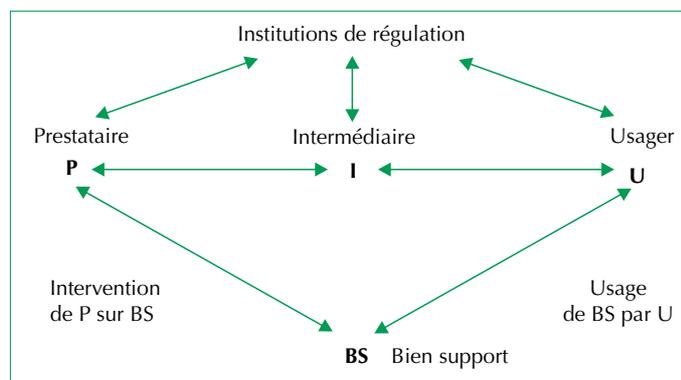
Nous avons relevé l'ensemble des contrats agri-environnementaux liés au titre de la « prime à l'herbe », mesure agri-environnementale instau-

Encadré 1 : Une méthodologie empirique

Les investigations présentées concernent une zone périurbaine située à proximité de Clermont-Ferrand dotée d'une organisation intercommunale : la communauté de communes des Cheires. Pour mener à bien ces inventaires, nous avons mobilisé quatre types de sources de données :

- des entretiens, dans chaque commune, auprès d'une trentaine de témoins reconnus pour leur capacité d'expertise dans ce domaine : un élu communal, un agriculteur, un membre de l'association de chasse et un adhérent d'une association locale sportive ou environnementaliste ;
- des entretiens auprès des gestionnaires de dispositifs publics ;
- des dossiers administratifs de demandes d'aides publiques dans le domaine du paysage, dépouillés systématiquement ;
- les comptes administratifs de quatre communes concernées.

► **Figure 1** : Schéma des services environnementaux (inspiré de Gadrey, 1994).



rée en 1993. Lorsqu'il demande à bénéficier de la prime à l'herbe, un agriculteur s'engage à entretenir ses prairies et à respecter certaines pratiques de gestion de l'espace, en échange d'une rémunération de 46 € par hectare (à partir de 1995). D'après nos observations, la prime à l'herbe n'induit que peu de contraintes par rapport aux pratiques agronomiques antérieures. Ces résultats sont confirmés par d'autres travaux (Brau-Nogué *et al.*, 2001). De ce fait, nous considérons que la prime à l'herbe s'appuie sur une théorie d'action visant la gestion des externalités positives ou encore comme un « service environnemental joint », sans coût supplémentaire pour le prestataire.

Les données empiriques concernant la prime à l'herbe ont été collectées pour l'année 2000. Sur les communes étudiées, près de 9 agriculteurs sur 10 ont bénéficié de la prime à l'herbe. Le montant cumulé des versements financiers au titre de la prime à l'herbe en 2000 s'élève à plus de 2350 € par exploitation.

Les actions conduites sur la morphologie agraire dans le cadre des deux « Opérations groupées d'aménagement foncier-environnement » que nous avons considérées comme faisant partie du soutien aux externalités positives n'ont eu qu'un très faible impact de ce point de vue dans la zone étudiée.

LA GESTION DES EFFETS EXTERNES NÉGATIFS : DES RÉSULTATS INÉGAUX

Dans les Cheires, près de la moitié des 23 opérations réalisées ont concerné deux communes. Elles portent sur surtout l'aménagement des abords de fermes mais aussi sur la plantation de haies ou sur de l'intégration de façades des bâtiments d'élevage, par un bardage en bois.

En agriculture, les aides paysagères ont avant tout concerné des aménagements productifs, ponctuels et non sur l'espace « continue » qui comme le rappelle Torre (2000) constitue l'une des spécificités du rural et nécessite des coordinations spécifiques.

► **Tableau 1** : ventilation des crédits selon les théories d'action de 1992 à 1999. Dans cette zone périurbaine les dépenses en faveur du paysage représentent 122 € par habitant et 5 488 € par km².

Théories d'actions	Actions incitatives financées par type de bien support ou normes réglementaires	Zone périurbaine	
		K €	%
Gestion des externalités positives	Intervention sur l'espace agricole non bâti et forestier (OGAF environnement)	75	5,5
	Sous-total « gestion des externalités positives »	75	5,5
Réduction des externalités négatives	Intervention sur l'espace agricole bâti	40	2,9
	Enlèvement de carcasses	9	0,7
	Intégration lignes aériennes	48	3,5
	Intégration de décharges	9	0,7
	Sous-total « Réduction externalités négatives »	106	7,8
Production de services environnementaux exclusifs (agglomération et espace non bâti)	Aménagements d'aires, projet touristique	113	8,4
	Tracé et entretien de sentiers de randonnée	19	1,4
	Entretien du patrimoine	60	4,4
	Aménagement de bourgs	887	65,4
	Sous-total « production de services environnementaux exclusifs »	1078	79,6
Gestion des droits de propriétés	<i>POS</i>	0	0
Modification des préférences et des comportements	Services publics, aide et conseil en architecture	0	0
	Etudes	28	2,1
	Promotion, animation	68	5
	Total « représentations »	96	7,1
Total		1356	100

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 occupation des sols intercommunal n'ont pas encore été réalisés (Vandecandelaere, 2000).

Dans la zone des Cheires, les POS concernent toutes les communes sauf deux plus isolées et à la 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, réserve naturelle depuis 1979 puis plus récemment placées en zone Natura 2000, font l'objet d'un plan de gestion qui revient à spécialiser des sous zones selon leurs usages récréatifs ou productifs.

DE RARES 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 esthétiques⁶.

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 communiqués dans le bulletin intercommunal et une exposition itinérante accueillie par diverses communes de cette aire rurale. La mise en place d'une permanence du CAUE est à l'étude.

Les services environnementaux induits par les programmes paysagers

Nous avons dénombré 144 services environnementaux (exclusifs ou joints) produits dans la zone rurale étudiée, sur la période 1990-2000. Leur importance économique est relativement hétérogène. Un peu plus de 40 % des services environnementaux « complets », c'est à dire ceux correspondant à une activité exclusivement consacrée à la prestation environnementale indépendamment de toute production jointe, ont une importance économique faible

ou très faible (moins de 3 000 €). En parallèle, un peu moins de 25 % des services environnementaux complets ont coûté plus de 15 000 €.

LES PRESTATAIRES

À l'échelle de la zone d'étude, les collectivités locales (communes et structures intercommunales) 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). Les autres collectivités locales et le Parc Naturel Régional (PNR) des Volcans d'Auvergne, ont produit un service environnemental sur huit, généralement en tant que prestataires de services auprès des communes.

Sur le plan du volume économique, les entreprises privées représentent le premier prestataire à l'échelle du territoire étudié. Les entreprises privées sont les principaux intervenants dans les activités exigeant une connaissance technique assez précise : aménagements paysagers de bourgs, restauration de petit patrimoine culturel. Les services environnementaux engagent des montants financiers très variables selon les opérations, mais qui globalement augmentent fortement et recourent de plus en plus fréquemment 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) mais s'impliquent rarement dans d'autres types de services environnementaux, exception faite de la plantation de haies. Les agriculteurs produisent presque toujours des services environnementaux dotés d'un produit joint, à finalité agricole. La théorie d'action sous-jacente relève donc autant de la gestion des externalités positives que de la production de services environnementaux. Les prestations des agriculteurs pour les communes sont rarissimes (un seul cas observé).

Les associations occupent une place importante. Elles interviennent dans de nombreux services, bien que le volume économique en reste limité.

⁶ 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.

7 Cette tendance récente qui mobilise particulièrement les communes a été encouragée par la charte paysagère.

Leur intervention est souvent à l'origine de catégories de services particuliers : ceux favorisant la randonnée pédestre, ainsi que dans l'entretien des berges de rivières par exemple.

Les administrations et les opérateurs publics (Électricité de France, direction départementale de l'Équipement, Office nationale des forêts, notamment) s'impliquent essentiellement dans les catégories d'espace et les biens supports qu'ils ont traditionnellement en charge.

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

D'après l'étude des finances communales (Bretagnolle, 2000) le montant des dépenses consacrées aux services environnementaux a connu une augmentation remarquable entre le début et la fin des années 1990. Pour la moyenne des communes de la zone périurbaine les dépenses ont quasiment décuplé. La progression des dépenses touche principalement les espaces résidentiels, l'aménagement des centres bourgs, les espaces verts, l'enfouissement des réseaux⁷. 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). Les communes et leurs groupements sont intervenus 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 (Aznar *et alii*, 2002).

► **Tableau 2** : Les types de subventions publiques (en nombre de cas).

Subventions publiques	Zone périurbaine	
Politique d'emploi	27	19 %
Politique agricole ou forestière	21	15 %
Politique de développement rural	10	7 %
Politique d'équipement	9	6 %
Politique touristique	14	10 %
Politique d'environnement (nature ou paysage)	8	6 %
Pas de subvention publique	55	38 %
TOTAL	144	100 %

LES DISPOSITIFS PUBLICS ET LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX (TABLEAU 2)

Environ 60 % des services environnementaux qui font l'objet d'un financement public engagent des dépenses de moins de 4 500 €, alors que 3 % atteignent un montant supérieur à 75 000 €.

Un peu moins de six types de service observés sur dix ont été subventionnés par des politiques publiques. Les services environnementaux ont été portés essentiellement par l'État et beaucoup plus rarement cofinancés par l'Europe ou par la Région.

La diversité des politiques finançant les services environnementaux paysagers traduit la variété des logiques institutionnelles. Les politiques d'emploi et d'insertion sociale sont assez présentes dans la zone périurbaine. Les politiques ayant un objectif principal concernant l'environnement (nature ou paysage) ne subventionnent à titre principal qu'une faible part des services environnementaux.

En plus de cet apport de ressources, l'intervention publique fournit un cadre de construction de la relation de service, sans pour autant la surdéterminer. Selon le dispositif public mobilisé pour la production d'un service environnemental, certains types de biens supports, de prestataires, de modes d'évaluation de la qualité et du coût du service environnemental sont privilégiés.

Conclusion

En abordant le paysage par le détour de l'économie des services, nous avons tenté de concilier une conception anthropocentrée du paysage avec une prise en compte des éléments matériels qui sont définis de manière à per-

mettre la compréhension des jeux d'acteurs en relation.

Sur le plan méthodologique, notre démarche socio-économique ne prétend pas mesurer les phénomènes. Elle se situe à un échelon plus élémentaire : celui du classement, qui nous semble constituer un préalable indispensable. Dans un souci de compléter l'évaluation des effets des politiques paysagères tant en ce qui concerne les représentations que les éléments matériels du paysage, notre démarche peut être complétée par d'autres apports disciplinaires (Aznar *et alii*, 2001). Ainsi, l'approche cognitive (Le Floch et Candau, 2001) permet, par le recours aux méthodes de la sociologie, d'apprécier l'évolution des représentations des usagers en regard des dispositifs publics mis en œuvre. Fondé sur une approche géographique, le bloc-diagramme paysager (Michelin, 2000) peut être utilisé pour apprécier l'impact des dispositifs sur les unités paysagères.

Les quelques enseignements fournis par notre analyse concernent d'abord l'importance relative des moyens engagés. Notre étude de terrain montre, en effet, que les masses financières en jeu dans les politiques paysagères ne sont pas négligeables et progressent fortement. 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. Les agriculteurs interviennent essentiellement sur leurs espaces productifs, représentant ainsi les principaux prestataires sur l'espace privé.

Cette progression est confirmée par nos autres études de cas. Elle s'explique à la fois par le développement de l'offre de dispositifs, de nombreuses politiques sectorielles, impulsés pour la plupart de l'État, comportant désormais un objectif secondaire concernant le paysage, et par les attentes sociales nouvelles.

De plus, nous mettons en évidence la place privilégiée des collectivités locales dans la dynamique d'évolution des services environnementaux et par conséquent des aménités. Dans la zone périurbaine étudiée, cette implication s'explique à la fois par les attentes des nouveaux résidents migrants alternants soucieux de leur cadre de vie et par la volonté qu'expriment surtout les élus, souvent d'implantation plus ancienne, d'affirmer une identité locale à travers le maintien d'un paysage emblématique.

Si les moyens mis à disposition ne sont pas négligeables, cette politique locale souffre d'un manque de coordination, le suivi de la charte paysagère n'étant par exemple pas assuré. De plus, les efforts de consultation des habitants et de formation susceptible d'infléchir les comportements individuels et la prise de conscience collective sont insuffisants. Enfin le manque de priorité entre des objectifs qui ne sont jamais clairement affichés est assez patent et peut conduire les élus à développer des actions populaires, à forte visibilité mais peu contraignante, à faible impact et sans vision anticipatrice. Ce dernier aspect correspond pourtant, selon Donadieu (1995) à l'une des principales vertus des politiques paysagères. □

Résumé

Ce texte est centré sur les politiques publiques paysagères, contribuant à mettre en valeur les aménités rurales. Tout d'abord, les auteurs proposent un cadre d'analyse permettant de classer et de clarifier les théories d'action de ces politiques publiques, car cette étape préalable est indispensable lors d'une démarche d'évaluation. Après avoir identifié cinq principales théories d'action, ils mettent l'accent sur celle qui repose sur la notion de « service environnemental ». Ensuite, cette méthodologie est appliquée à une zone rurale périurbaine, située en Auvergne. Les auteurs mettent ainsi en évidence les diverses formes d'interventions publiques dans le domaine du paysage à l'échelle de cette zone et ils en proposent un classement.

Abstract

This paper is centered on landscape public policies contributing to emphasizing rural amenities. First of all, the authors propose a framework of analysis to classify and clarify action theories of these public policies, because this preliminary stage is essential before evaluating a public policy. After having identified five principal action theories, they point out the one which is based on the concept of « environmental service ». Then, this methodology is applied to a rural peri-urban area, located in Auvergne. The authors thus highlight the various forms of public interventions in the field of the landscape on the scale of this zone and they propose a classification of these.

Bibliographie

AZNAR O., CANDAU J., GUÉRIN M., MICHELIN Y., MOQUAY P., VANDECANDELAERE E. (collab.), 2001 – L'évaluation des politiques paysagères : entre dimension cognitive et normative, in *Société française de l'évaluation, III^{èmes} 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., BERRIET-SOLLIEC M., GUÉRIN M., 2002 – Caractérisation socio-économique de l'intervention publique locale dans la gestion de l'espace rural, *Économies et Sociétés, Série « Économie et Gestion des services » (à paraître)*.

BAUMOL W.-J., OATES W.-E., 1988 – *The theory of environmental policy*, New York (USA), Cambridge University Press, 299 p.

BRAU-NOGUÉ C., DOBREMEZ L., COZIC P., THIÉBAUD F., ERNOULT C., 2001 – Impact de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs sur les exploitations et leurs pratiques fourragères, *Fourrages*, n° 165, pp. 23-43.

BRETAGNOLLE N., 2000 – *L'implication des communes rurales dans l'entretien de l'espace - Le cas de vingt communes du Puy-De-Dôme*, Mémoire de fin d'étude, ENESAD, Dijon, 109 p.

DAUCÉ P., 1998 – L'évaluation des politiques communautaires de développement régional : enjeux, méthodes, résultats. L'exemple de l'objectif 5b en Bourgogne, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, p. 379-394.

DELAUNAY J.-C., GADREY J., 1987 – *Les enjeux de la société de service*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 333 p.

DONADIEU P., 1995 – Pour une conservation inventive des paysages, in Roger A., *La théorie du paysage en France, 1974-1994*, Champ Vallon, pp. 400-423.

DURAN P., 2000 – Connaissance et savoir public, l'évaluation comme savoir pratique, in Berlan-Darqué M., Terrasson D. (dir.), *Politiques publiques et paysages, Analyse, Évaluation, comparaisons - Actes du séminaire d'Albi*, Cemagref-MATE, pp. 33-43.

GADREY J., 1994 – Les relations de service dans le secteur marchand, in Bandt (de) J., Gadrey J. (dir.), *Relations de services, marchés de services*, Paris, éditions du CNRS, pp. 23-41.

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.

GUÉRIN M., MOQUAY P., AZNAR O., 2000 – *Acteurs territoriaux et politiques paysagères : le rôle des régions*, Actes du colloque *Action paysagère et acteurs territoriaux*, Actes du colloque MSHS-GESTE « Géographie et territoires », Poitiers, 7-8 décembre 2000, 9 p.

GUYVARC'H A., LORVELLEC L., 1998 – Le cadre juridique des relations agri-environnementales en France, in Croix N. (dir.), *Environnement et nature dans les campagnes*, Rennes, Presses Universitaires de Bretagne, pp. 17-30.

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.

LE FLOCH S., CANDAU J., 2001 – Le Marais Breton de Loire-Atlantique : la qualification paysagère d'un marais oublié, *L'Espace Géographique*, n° 2, tome 30, pp. 127-139.

MICHELIN Y., 2000 – Le bloc-diagramme : une clé de compréhension des représentations du paysage chez les agriculteurs ? Mise au point d'une méthode d'enquête préalable à une gestion concertée du paysage en Artense (Massif central français), *Cybergeo*, n° 118, pp. 1-14.

MULLER P., 1990 – Les politiques publiques entre secteurs et territoires, *Politiques et management public*, vol. 8, n° 3, pp. 19-33.

OCDE, 1999 – *Cultiver les aménités rurales - Une perspective de développement économique*, Paris, OCDE, 122 p.

THIÉBAUT L., 1993 – Les agriculteurs producteurs de paysage, *Bulletin Technique d'Informations du Ministère de l'Agriculture*, n° 11-12, Janvier-Avril, pp. 6-13.

TORRE A., 2000 – Économie de la proximité et activités agricoles et agro-alimentaires - Éléments d'un programme de recherche, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, pp. 407-426.

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.

VANDECANDELAERE E., 2000 – *Politiques du paysage et développement rural*, Mémoire de DEA « Analyse et Politique Économiques », Université de Bourgogne, Faculté de sciences économiques et de gestion, Dijon, 108 p.