



UNIVERSITÉ DE BOURGOGNE
UFR DE SCIENCES ÉCONOMIQUES

Année 2002

THÈSE

pour obtenir le grade de

docteur en sciences économiques

présentée et soutenue publiquement
par

Olivier AZNAR

le 6 décembre 2002

Titre

SERVICES ENVIRONNEMENTAUX ET ESPACES RURAUX

Une approche par l'économie des services

Directeur de thèse : M. Philippe PERRIER-CORNET

Membres du Jury :

M. Jean GADREY (rapporteur), Professeur à l'Université de Lille I

M. Patrick POINT (rapporteur), Directeur de recherche au CNRS, Bordeaux

M. Marc GUÉRIN, Chargé de mission au Commissariat général du plan, Paris

M. Jacky PERREUR, Professeur à l'Université de Bourgogne

M. Philippe PERRIER-CORNET, Directeur de recherche à l'INRA, Dijon

M. André TORRE, Directeur de recherche à l'INRA, Paris

Remerciements

Je tiens à exprimer mes plus vifs remerciements à mon directeur de thèse, Philippe Perrier-Cornet, pour la qualité de son encadrement et sa clairvoyance. Il a su me consacrer un temps précieux et a toujours porté une attention vigilante à mon travail. Il a pris soin d'organiser au mieux les conditions à la fois intellectuelles et matérielles de mon insertion dans l'UMR Inra-Enesad de Dijon, laboratoire d'accueil de ma thèse.

J'exprime également ma plus grande gratitude à mes « co-encadrants », Francis Aubert et Marc Guérin qui, chacun à leur manière, ont pris une part très active dans le suivi rapproché de mon travail. Francis Aubert a suivi mon travail de façon attentive. Ses grandes qualités d'écoute et de rigueur ont contribué à me guider dans ma démarche de recherche. Marc Guérin a toujours été présent et a joué un rôle décisif dans l'élaboration de cette thèse. Le programme de recherche sur les rapports entre politiques publiques et paysages, qu'il a dirigé, a grandement contribué à cela.

Merci au *Cemagref*, en tant que laboratoire associé au suivi de ma thèse puis en tant qu'employeur, pour m'avoir libéré le temps nécessaire à la réalisation de cette thèse. Les conditions étaient réunies pour que le travail se déroule au mieux.

Mes remerciements vont à Michel Blanc pour sa participation active au comité de suivi de ma thèse. Ses remarques constructives ont contribué à l'avancée du travail.

Je remercie chaleureusement Nadia Bretagnolle, Christophe Déprés, Lydie Savin et Émilie Vandecandelaere dont les mémoires de fin d'études ont alimenté certaines parties de ma recherche.

Je tiens également à exprimer ma gratitude à tous ceux qui ont relu tout ou partie du document. Geneviève Bretière y a particulièrement contribué par ses relectures minutieuses, en complément de son travail cartographique. Yves Michelin et Denis Lépicier trouveront ici mes remerciements pour leurs relectures. Merci à Étienne Josien pour son aide lors de la construction du protocole empirique.

Les nombreux échanges avec Marielle Berriet-Sollic, Jean-Marc Callois, Jacqueline Candau, Jean-Paul Daubard, Carl Gagné, Philippe Jeanneaux, Laurent Lefebvre, Patrick Moquay et Yannick Sencébé ont contribué à m'aider à progresser dans ce travail.

Je désire remercier les documentalistes des deux institutions – Colette Cadiou, Claire Guilbert, Geneviève Gros, Évelyne Julien, Francine Mulot – très efficaces pour répondre à mes besoins bibliographiques, ainsi que Sandrine Lagoutte pour son professionnalisme dans la mise en forme de la thèse et Serge Herviou pour la qualité des cartes qu'il a réalisées.

Et bien entendu merci à Stéphanie pour m'avoir toujours soutenu.

« La faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs ».

Sommaire

Introduction générale	6
Chapitre I - Le contexte de la recherche : les transformations actuelles et la gestion de l'espace rural	10
Introduction	11
1. Dynamiques contemporaines des espaces ruraux	12
2. Agriculture et gestion de l'espace rural	18
3. Intervention publique dans l'entretien et la gestion de l'espace rural	20
Conclusion	26
Chapitre II - Fondements théoriques pour l'analyse du service environnemental	27
Introduction	28
1. Revue de la littérature sur les services environnementaux	29
2. L'économie des services	39
3. Différentes dimensions du service environnemental	61
Conclusion et formulation de la these centrale	86
Chapitre III - Cadre d'analyse du service environnemental	89
Introduction	90
1. Définition du service environnemental	91
2. Pôles et relations entre les pôles du service	95
3. Secteurs institutionnels	105
4. Déroulement d'un service environnemental	125
5. Typologie des services environnementaux	130
Conclusion	134
Chapitre IV - Analyse empirique des services environnementaux dans trois territoires ruraux	135
Introduction	136
1. Méthodologie	137
2. Présentation des résultats de l'inventaire	151
Conclusion	190

Chapitre V - Secteurs institutionnels et services environnementaux	192
Introduction	193
1. Secteurs institutionnels concernés	194
2. Évolution des dépenses communales pour les services environnementaux	206
3. Agriculture et services environnementaux	214
4. Insertion sociale et services environnementaux	226
5. Développement local et services environnementaux	235
Conclusion	247
Conclusion générale	248
Liste des figures	269
Liste des tableaux	270
Liste des sigles	272
Annexes	274

Introduction générale

Depuis une trentaine d'années, l'évolution des modes de vie contribue à modifier la perception de la campagne par la société. En effet, la campagne est considérée avant tout comme un cadre de vie agréable et constitue pour un nombre croissant de personnes un lieu de résidence ou d'activité récréative particulièrement prisé. Si cette affirmation des usages résidentiels et récréatifs résulte en partie d'un arbitrage entre coûts d'accès à la propriété du logement individuel et coûts de transport, elle traduit aussi la recherche d'agrément que n'offrent pas les villes, tels la qualité des paysages, l'espace, le calme, la possibilité de pratiquer certaines activités récréatives ou encore un environnement agréable. Il s'agit de la conséquence d'un intérêt croissant de la société pour les aménités rurales.

Certes, ces aménités caractérisent aux yeux des usagers la qualité des campagnes. Mais les attentes de ces derniers ne se résument pas à une recherche d'espaces peu denses. Les usagers, dans une approche relativement hédoniste de l'espace, recherchent des lieux ruraux où le couvert végétal prédomine et où demeure présent un certain niveau d'activité humaine. Ils apprécient des paysages ouverts et entretenus, des chemins pour se promener dans les campagnes, des berges de rivière entretenues, un réseau bocager relativement dense et géré de façon régulière. Ainsi, les attentes des usagers correspondent à un certain type d'entretien et de gestion de l'espace rural pour que celui-ci devienne vecteur d'agrément, c'est-à-dire d'aménités rurales.

Dès lors, la campagne est soumise à une exigence paradoxale : présenter une physionomie rurale et offrir des possibilités d'accès, des facilités et des agréments complémentaires de ceux qui existent en ville, bien que de nature différente. Dans ce contexte, la façon dont est entretenu et géré l'espace rural occupe une position cruciale vis-à-vis des attentes de la société envers les campagnes. Si la gestion de l'espace est souvent entendue dans le sens politique le plus fort comme la production d'un ordre et d'une organisation commune sur l'espace (Brunet, 1990 ; Holz, 1992), nous retenons ici une définition plus limitée : l'entretien et la gestion de l'espace rural correspondent à l'ensemble des opérations intentionnelles qui concourent à l'amélioration ou au maintien en l'état des caractéristiques utiles (au sens large) de supports spatialisés situés dans les espaces ruraux.

En parallèle à cette prise en compte des aménités rurales, la production occupe encore une place importante dans les espaces ruraux. Si le poids de l'agriculture et de la sylviculture diminue dans l'économie nationale, l'emprise foncière de ces activités demeure importante dans les espaces ruraux. À l'heure actuelle, l'agriculture et la forêt occupent toujours 84 % du territoire national. Or, ce sont précisément ces mêmes supports spatiaux, objets d'usages productifs agricoles ou sylvicoles, qui sont appréciés comme des éléments constitutifs du cadre de vie.

En effet, les paysages et les aménités rurales sont d'autant plus appréciés qu'ils apparaissent aux yeux des usagers comme le résultat plus ou moins volontaire d'activités

productives ayant contribué à façonner l'espace rural. Ainsi, le rôle des agriculteurs et des forestiers en tant que gestionnaires de ces supports spatiaux se révèle essentiel dès lors qu'on s'intéresse aux modalités d'entretien et de gestion de l'espace rural.

Dans ce contexte, de nouvelles formes d'intervention des pouvoirs publics se développent dans l'entretien et la gestion de l'espace rural. L'intervention publique se révèle importante et diversifiée dans ce domaine. En particulier, rémunérer les agriculteurs pour leurs actions d'entretien et de gestion de l'espace est de plus en plus souvent évoqué et se traduit par l'émergence de politiques publiques centrées sur cette finalité. On parle alors communément des services environnementaux fournis par l'agriculture, sans disposer d'une vision claire de ce que recouvrent ces services. L'évolution de l'intervention publique s'inscrit plus globalement dans un débat concernant les nouvelles légitimités des subventions publiques accordées aux agriculteurs.

Le point central sur lequel se focalise notre recherche concerne la notion de *service environnemental*. En effet, cette notion occupe une place importante dans les débats de société concernant les modalités d'entretien et de gestion de l'espace rural. On assimile souvent l'entretien et la gestion de l'espace rural à la fourniture de services environnementaux, sans nécessairement expliciter quels sont les acteurs, les institutions et plus globalement les logiques que peuvent sous-tendre ces services environnementaux. Si la notion de service environnemental est couramment employée pour qualifier les différentes activités contribuant à l'entretien et la gestion de l'espace rural, elle est rarement définie et on ne dispose pas d'une appréciation claire de ce qu'elle recouvre.

L'objet de cette thèse consiste ainsi à examiner les *services environnementaux* du point de vue de l'analyse économique. Or les services en question ne sont pas des échanges classiques, où les caractéristiques du produit et les types de producteurs et de consommateurs sont connus par avance. Ces activités, que nous définissons en première approche comme des services environnementaux d'entretien et de gestion de l'espace rural, ne sont pas soumises à des échanges de propriétés comme les biens classiques.

En examinant les différentes façons de se saisir de la notion de service environnemental, trois principaux champs théoriques se font jour : l'économie écologique, l'économie de l'environnement et l'économie des services. En schématisant à l'extrême, l'économie écologique considère l'environnement comme un stock ou plus exactement un capital susceptible de délivrer des services ; l'économie de l'environnement appréhende le service environnemental comme une externalité et traite principalement de son internalisation par des agents qui utilisent le sol dans leur combinaison productive (agriculteurs, sylviculteurs) ; l'économie des services aborde le service environnemental comme une activité économique volontairement tournée vers l'amélioration de l'environnement. Nous retenons cette dernière approche car elle nous permet non seulement de proposer une définition positive de la notion de service environnemental, mais aussi parce qu'elle offre les moyens de replacer les services environnementaux dans les dynamiques contemporaines des espaces ruraux, sans centrer exclusivement l'analyse sur les agriculteurs et les sylviculteurs. En effet, ce n'est pas uniquement en tant que catégorie d'activité particulière que la notion de service environnemental est mobilisée dans notre travail ; c'est aussi, nous semble-t-il, parce que l'émergence de la notion de service environnemental traduit l'affirmation d'une vision de la campagne comme un cadre de vie, avant d'être un espace de production.

L'économie des services a rarement été appliquée aux questions d'entretien et de gestion de l'espace rural. C'est pourquoi nous procédons à une adaptation de ces concepts à ce domaine. En particulier, nous insistons sur une dimension essentielle pour cerner les services environnementaux : le caractère intentionnel de leur fourniture. Ce critère nous

permet de fonder notre approche théorique des services environnementaux en les distinguant des externalités. Afin d'apporter un éclairage sur l'affirmation des usages récréatifs et résidentiels dans les campagnes, nous centrons la recherche sur les services environnementaux relevant d'une conception anthropocentrique de l'environnement. Ainsi, nous pouvons examiner dans quelle mesure le cadre de vie rural est de plus en plus l'objet de services environnementaux intentionnels.

Ces observations liminaires permettent d'orienter la présentation de notre démarche selon cinq chapitres. Après un premier chapitre consacré à la présentation du contexte dans lequel s'inscrit notre travail, le chapitre II propose une analyse approfondie des fondements théoriques de la notion de service environnemental. Le chapitre III permet l'énoncé de notre cadre d'analyse des services environnementaux consacrés à l'environnement-cadre de vie. Les deux derniers chapitres sont consacrés à une approche empirique.

Dans le premier chapitre, nous positionnons notre travail en regard des grandes tendances d'évolution des usages dans les espaces ruraux. Cette évolution est liée à la question des modalités de gestion et d'entretien de l'espace. Nous faisons état des nombreux débats portant sur le rôle des agriculteurs dans ce domaine. Nous pouvons ensuite exposer les modalités très diverses de l'intervention publique dans ce domaine et les débats concernant sa finalité même. Au cours du premier chapitre, nous montrons l'importance des recours à la notion de service environnemental dans le domaine de l'entretien et de la gestion de l'espace rural alors que cette notion n'est pas toujours bien définie.

Pour approfondir notre compréhension de la notion de service environnemental, le deuxième chapitre est consacré à l'examen de ses fondements théoriques. Le choix de l'économie des services implique l'orientation de la démarche selon quatre dimensions : la nature du produit du service environnemental, la nature du bien-support matériel, le type de relation en jeu et la dimension institutionnelle des services. La délimitation de notre champ d'investigation procède de cette logique. Nous étudions les services environnementaux portant sur des supports spatialisés, visibles, ancrés sur le sol terrestre et localisés dans les espaces ruraux, afin de les référencer à une question d'entretien et de gestion de l'espace rural. Le caractère très diversifié des services environnementaux nous conduit à choisir d'étudier les services environnementaux à dimension collective, parce qu'ils suscitent un grand nombre de questions en rapport avec l'intervention publique dans ce domaine. La diversité des logiques d'action qui sous-tendent la production des services environnementaux est abordée à partir d'une approche centrée sur les secteurs institutionnels, afin de ne pas se cantonner au contexte local de production de ces services. Le secteur institutionnel est entendu dans notre travail comme le regroupement d'acteurs et d'institutions autour de problèmes spécifiques à résoudre.

Cela nous conduit à présenter notre cadre d'analyse des services environnementaux dans le troisième chapitre. Nous y définissons les services environnementaux étudiés, à partir d'une perspective d'économie des services. Leurs caractéristiques sont ensuite présentées de façon détaillée en mettant en évidence les acteurs et les institutions impliqués, et la nature économique des supports de ces services. Nous présentons les différents secteurs institutionnels impliqués dans les services environnementaux, avant de centrer l'analyse sur la question des modalités de production des services environnementaux. Nous exposons les différentes possibilités de déroulement d'un service environnemental, puis nous proposons une typologie des services environnementaux dans le domaine de l'entretien et de la gestion

de l'espace rural. Cette typologie introduit une vision dynamique des services environnementaux et permet d'envisager leurs conditions d'émergence.

À l'issue de la réflexion théorique, ce canevas est confronté aux observations empiriques. C'est l'objet des chapitres IV et V.

Le quatrième chapitre présente un état des lieux des services environnementaux produits dans trois territoires ruraux auvergnats. Le choix des terrains a été envisagé de manière à permettre une grande variété des types de biens-supports de services environnementaux et de leurs modes d'usage. Reposant sur un inventaire, cette étude empirique permet de mettre en évidence la diversité des logiques d'action des différents prestataires de services environnementaux (agriculteurs, collectivités, associations, entreprises). Au-delà de l'inventaire, l'étude vise également à identifier d'éventuelles trajectoires d'évolution des services environnementaux. Dans le même sens, nous essayons de quantifier l'évolution de l'importance des services environnementaux produits par les différents types de prestataires.

Le cinquième chapitre oriente la réflexion sur les modalités de production des services environnementaux. Nous brosons tout d'abord un tableau général de l'intervention des différents secteurs institutionnels dans les services environnementaux. Les différents modes de gestion des services environnementaux selon les secteurs institutionnels apparaissent à travers ce tableau général. Ensuite nous détaillons la contribution d'une catégorie importante de prestataires de services environnementaux – les collectivités locales – à partir d'une analyse de la comptabilité publique. Puis, trois études permettent chacune de mettre en évidence un point essentiel de la compréhension des services environnementaux. La première porte sur les services environnementaux produits par les agriculteurs qui perçoivent la prime à l'herbe. Nous y examinons le degré d'intentionnalité de la production du service. La deuxième étude de cas porte sur l'implication dans les services environnementaux d'une structure d'insertion de personnes en difficulté. Nous y montrons le poids des secteurs institutionnels dans la définition et l'évolution des services environnementaux. La troisième étude de cas porte sur l'hybridation entre services environnementaux et développement local, et montre comment les services environnementaux sont utilisés pour articuler entre eux différents usages de l'espace rural.

L'ensemble de notre démarche empirique, au-delà de ses aspects descriptifs, vise à mieux comprendre les conditions d'émergence des services environnementaux dans les espaces ruraux.

Chapitre I

Le contexte de la recherche : les transformations actuelles et la gestion de l'espace rural

INTRODUCTION

Pour initier notre recherche consacrée aux services environnementaux au sein des activités d'entretien et de gestion de l'espace rural, il est important de la replacer dans son contexte. Celui-ci a principalement trait aux dynamiques contemporaines des espaces ruraux et à la place des agriculteurs et des politiques publiques dans ces dynamiques.

Ainsi, la première section de ce chapitre est consacrée à la présentation des principaux traits des dynamiques contemporaines des campagnes. En effet, l'entretien et la gestion de l'espace – déclinés parfois sous la forme de services environnementaux sans que la définition en soit bien explicitée – y jouent une place centrale.

Dans la seconde section, nous faisons état du rôle particulier des agriculteurs dans l'entretien et la gestion de l'espace rural. Ces acteurs occupant une large partie de la superficie rurale, de nombreux débats concernent leur contribution à l'entretien et la gestion de l'espace rural, avec à nouveau un recours à la notion de service environnemental.

Enfin, la troisième section est consacrée au contexte de l'intervention publique dans l'entretien et la gestion de l'espace rural. En effet, les attentes collectives vis-à-vis du domaine de l'entretien et de la gestion de l'espace rural suscitent une intervention des pouvoirs publics importante et très diversifiée. Nous présentons les débats qui concernent la finalité même de l'intervention publique dans l'entretien et la gestion de l'espace rural, et nous mettons en évidence le fait que l'intervention publique invoque souvent la notion de service environnemental.

1. DYNAMIQUES CONTEMPORAINES DES ESPACES RURAUX

1.1. Processus majeurs en jeu dans les dynamiques rurales

1.1.1. Repeuplement des campagnes

L'année 1975 représente l'année charnière entre une phase de décroissance (séculaire) et une nouvelle phase de croissance de la population dans l'espace à dominante rurale (Bessy-Pietri *et al.*, 2001). La campagne s'est alors repeuplée progressivement, principalement à proximité des villes.

Les travaux de l'INSEE permettent d'illustrer le poids de la fonction résidentielle des campagnes : depuis 1975, sur chaque période intercensitaire (1975-1982, 1982-1990, 1990-2000), entre 3,5 millions et 4 millions de personnes ont quitté les pôles urbains pour aller vivre à la campagne. Corrélativement, se sont accrues les migrations pendulaires : chaque jour, plus de trois millions de personnes effectue l'aller-et-retour entre leur résidence rurale et leur lieu de travail en ville. Ce développement de la fonction résidentielle des espaces ruraux s'explique par la baisse des coûts de transport et la généralisation de la voiture individuelle (Schmitt, 1996).

1.1.2. Recul relatif de l'activité agricole

Dès la révolution industrielle, les besoins urbains en main-d'œuvre ont commencé à dépeupler les campagnes productives agricoles. La mécanisation des travaux agricoles a accéléré l'exode agricole depuis la seconde moitié du XX^e siècle. Malgré la disparition antérieure des petites exploitations, le mouvement ne s'est pas interrompu dans la période contemporaine : entre 1988 et 2000, le nombre d'actifs agricoles a diminué de 35 % selon le recensement de l'agriculture (Rattin, 2001). En 2000, on dénombre 664 000 exploitations en France métropolitaine (1 000 000 en 1988 et près de 1 300 000 en 1979). Cette chute de l'emploi agricole s'est accompagnée d'une forte hausse de la superficie moyenne des exploitations agricoles. En 2000, les exploitations s'étendent en moyenne sur 42 hectares, soit une fois et demie plus qu'en 1988 (Rattin, 2001).

La diminution du nombre d'actifs agricoles et l'augmentation de la surface de chaque exploitation sont liées à une évolution globale du métier d'agriculteur. Sa production s'est spécialisée : deux agriculteurs sur cinq avaient, en 1993, une production tournée vers l'élevage avec production de lait ou de viande, et une sur cinq vers la grande culture céréalière. Ces transformations conduisent souvent les agriculteurs à délaissier certaines tâches d'entretien et de gestion de l'espace rural, en particulier celles dépassant le strict usage productif.

Cependant, l'agriculture occupe toujours une large partie des superficies situées dans les espaces ruraux : selon l'enquête Ter-Uti (cf. présentation en annexe I) conduite en 1996, les zones agricoles représentent 54 % de la France métropolitaine.

L'emploi agricole représente aujourd'hui moins de 15 % de l'emploi rural, alors que la part de l'emploi industriel a augmenté dans les espaces ruraux, au détriment des grands centres urbains : aujourd'hui 25 % de l'emploi rural est industriel. Soulignons enfin que se trouve dans les services aux particuliers et le commerce, la majorité des emplois ruraux.

1.1.3. Poids grandissant des préoccupations environnementales

De nouvelles attentes¹ concernent la préservation de la biodiversité, qui prend une importance grandissante sous la pression des pouvoirs publics, mais aussi des associations environnementalistes. L'espace rural est de ce point de vue perçu comme une richesse écologique, qu'il convient de préserver pour les générations futures. La progression des zonages environnementaux traduit cette évolution : la France compte aujourd'hui 147 réserves naturelles et sept parcs nationaux, couvrant un ensemble de près de 900 000 hectares. Un certain nombre d'espaces (6,9 % du territoire national) sont également protégés au titre du dispositif Natura 2000 (directive habitat), visant la conservation d'habitats naturels remarquables à l'échelle de toute l'Union européenne. À ceci s'ajoutent les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique ou floristique (ZNIEFF). En sus, de nombreuses espèces animales ou végétales principalement situées dans les espaces ruraux sont totalement protégées au niveau national.

1.1.4. Attrait des campagnes pour leurs aménités

Les aménités – que nous entendons ici comme des attributs, naturels ou façonnés par l'homme, strictement liés à un territoire et qui sont des sources d'agrément (OCDE, 1994) – présentes dans les campagnes sont de plus en plus appréciées par l'ensemble des français. La progression des usages résidentiels et récréatifs ainsi que le développement du tourisme rural, traduisent notamment cette tendance.

Selon l'enquête CREDOC-INRA sur les rapports que les Français nouent avec l'espace rural (Bigot, Hatchuel, 2002), ce dernier est d'abord perçu comme un paysage naturel préservé, comme un havre de calme et de repos. Ce résultat rejoint ceux obtenus à partir de travaux économiques centrés sur la révélation des préférences paysagères vis-à-vis de l'espace rural (voir par exemple Colson, Stenger-Letheux, 1996 ; Drake, 1992).

Le développement des loisirs profite à l'espace rural, compte tenu des avantages (faible densité, aménités, calme, paysage) qu'il possède par rapport aux villes (Cavailhès, Jayet, 1996). Fondamentalement, l'attrait des aménités rurales est lié au triomphe du phénomène urbain dans les trente dernières années et aux modes de consommation de l'espace qui lui sont liés, alors que le temps de non-travail ne cesse de s'accroître dans notre société (Viard *et al.*, 1998).

Cependant, l'appréciation de la campagne pour ses aménités a concerné depuis au moins trois siècles la haute bourgeoisie urbaine et surtout la frange éclairée et argentée de l'aristocratie (Pitte, 1983). En fait, c'est le phénomène de massification de ces pratiques récréatives et résidentielles qui représente une rupture importante, apparue depuis les années soixante-dix. Par exemple, la pratique de la randonnée pédestre, fondée en partie sur l'attrait des aménités rurales, s'est particulièrement développée dans les cinquante dernières années : en 2001, 180 000 kilomètres de sentiers balisés sillonnent la France, alors que le premier chemin balisé pour la grande randonnée a été inauguré en 1947.

1. Les préoccupations environnementales dans les espaces ruraux ont trait principalement à la pollution des eaux, en particulier issue de l'agriculture. Mais cela ne concerne pas directement notre sujet de recherche.

1.2. Analyse en termes de figures de la campagne

Afin de mieux cerner les différents usages qui se déploient dans les espaces ruraux, nous retenons une grille d'analyse en termes de tensions et d'articulations entre usages et plus généralement entre différentes « figures de la campagne » (Perrier-Cornet, 2002b). Trois figures peuvent être distinguées : la campagne-cadre de vie, la campagne-ressource et la campagne-nature. L'entretien et la gestion de l'espace rural, conçus en regard de certains buts, productifs ou non productifs, ne sont pas indépendants des figures dominantes de la campagne.

1.2.1. Campagne-cadre de vie

La figure de la campagne-cadre de vie est liée en partie à l'importance de la perception paysagère et du rôle des aménités dans le cadre de vie. Cette conception de l'espace, portée initialement par les classes aristocratique et bourgeoise, se diffuse dans tout le corps social (Marcel, 1989). Elle emprunte beaucoup aux canons esthétiques (Cachin, 1986) qui ont contribué à forger les représentations collectives du « beau » paysage (Dagognet, 1982 ; Roger, 1997).

La figure de la campagne-cadre de vie se traduit par des mobilités résidentielles et récréatives croissantes entre villes et campagnes. Elle s'appuie sur les usages résidentiels et récréatifs des espaces ruraux. Deux types d'usagers principaux se distinguent :

- *l'habitant*, dont la résidence principale est localisée à la campagne, perçoit l'espace rural qui l'entoure comme son cadre de vie quotidien ;
- *le pratiquant d'activités de loisirs en plein air*, dans sa recherche d'espace, de plein air et de paysage, vient jouir des aménités rurales.

La campagne-cadre de vie se traduit économiquement par une « consommation », au sens large, de biens résidentiels et de biens et services récréatifs ou touristiques. L'usage résidentiel peut être présenté *a priori* comme un usage privatif de l'espace. Mais cet usage ne se résume pas à la surface appropriée par les résidents. Une proportion plus importante d'espaces est destinée à favoriser cet usage résidentiel. Il s'agit des espaces verts, des voies d'accès aux zones résidentielles ou encore des places publiques. Ainsi, l'usage résidentiel constitue un usage mixte de l'espace rural.

La gestion de l'espace est entendue ici comme le maintien ou l'amélioration de la qualité du cadre de vie. Ainsi, l'aménagement des centres des villages vise à les rendre plus agréables aux habitants (création d'espaces verts, fleurissement, plantations arborées).

Dans les trente dernières années, l'usage résidentiel et récréatif a pris une place incontournable suite au repeuplement des campagnes et à leur attrait en tant qu'espace de détente. Ainsi, *la campagne-cadre de vie représente aujourd'hui la figure dominante dans les espaces ruraux.*

1.2.2. Campagne-ressource

Cette figure de la campagne se focalise sur les activités économiques, selon un usage productif de l'espace rural. Elle repose sur le développement de la société industrielle et la domestication de la nature (Sylvestre, 1998).

Le type principal d'usager est représenté par *l'entrepreneur*. L'usage principal est celui de la valorisation économique à travers la production de biens, principalement matériels. Les transactions marchandes traduisent peu ou prou la valeur économique des supports

spécialisés, selon leur usage productif. Les biens-supports (surfaces agricoles, surfaces boisées) sont considérés comme des facteurs de production.

L'agriculture, la sylviculture, l'industrie et la production tertiaire constituent les principales activités économiques mobilisant l'usage productif de la campagne. Il est possible d'y adjoindre les entreprises touristiques qui peuvent nécessiter des aménagements lourds de l'espace rural (stations de sports d'hiver et stations balnéaires). Ainsi, le tourisme se situe à cheval entre une logique de consommation de l'espace rural et une logique de productions et d'équipements spécifiques, relevant de l'usage productif de l'espace rural (Cuvelier, 1998).

Selon cette figure de la campagne, entretenir et gérer l'espace rural revient à faciliter l'usage productif du rural. Par exemple, les voies de circulation doivent être adaptées au passage du matériel nécessaire à l'usage productif.

1.2.3. Campagne-nature

Cette figure de la campagne est centrée sur les questions de préservation du patrimoine naturel et de conservation de la biodiversité. La nature est entendue comme une « fabrique », « ensemble incluant des ressources (eaux, sol, biodiversité...) », mais aussi des fonctionnements (cycles...) et des « fonctions » (régulation climatique, écosystémique, etc.) » (Perrier-Cornet et Hervieu 2002, p. 16). Selon une « conception écocentrique » de la nature (Larrère, 1997), la campagne-nature trouve pour partie son origine dans les sciences naturelles, et plus précisément dans le développement de l'écologie scientifique. Perrier-Cornet et Hervieu (2002, p. 16) précisent que « c'est donc une nature objectivée au travers de modèles scientifiques, qui tendent à en définir le fonctionnement "normal" et à mesurer l'impact des activités humaines sur celui-ci, indépendamment des préférences des consommateurs ».

Les agents qui soutiennent l'usage de nature ne constituent pas une catégorie aussi facile à cerner que dans les deux cas précédents (les usagers/résidents, les entrepreneurs). Il peut s'agir des protecteurs de la nature, des membres d'associations de défense de l'environnement, mais ils touchent à des couches plus larges de populations, non nécessairement localisées dans les espaces ruraux.

Cette figure de la campagne présente la caractéristique d'être en partie tournée vers un usage futur, ou même sur la valeur d'existence des biens environnementaux (Krutilla, 1967). La nature prend alors une valeur en soi, indépendamment de toute considération d'usage, actuelle ou future (Larrère, 1997).

Souvent, les auteurs qui insistent sur « l'usage de nature » – c'est-à-dire la protection de la nature ou plus exactement son non-usage – s'appuient explicitement sur des arguments positifs (la description des flux de matière et d'énergie, la taxinomie des espèces, leur évolution en nombre...) et sur des arguments normatifs concernant la préservation des caractéristiques de l'écosystème (Leopold, 1995).

Dans cette conception, les différents éléments de « patrimoine naturel » (Godard, 1990) présents dans les espaces ruraux doivent être préservés pour leur valeur intrinsèque, et transmis aux générations futures. Les moyens d'y parvenir nécessitent le maintien de la biodiversité, la préservation des espèces animales et végétales, et la protection de certaines catégories d'espaces, maintenus en dehors du jeu économique.

L'usage de nature se révèle être principalement collectif et la dimension de bien public est très présente. Cependant, il s'appuie sur une gestion partiellement privative de l'espace pour préserver ses attributs naturels.

1.3. Articulations entre les figures de la campagne

1.3.1. Rapports entre les usages de l'espace

Les modes d'articulation entre grandes figures de la campagne peuvent être analysés en termes d'usages. Nous initiions cette lecture à partir de la figure de la campagne-ressource (usage productif). Ensuite, nous montrons l'importance des modalités d'entretien et de gestion de l'espace dans les rapports entre usages.

L'usage productif de la campagne et son usage résidentiel peuvent se révéler en concurrence sur le foncier. De plus, l'intensification de la production agricole ou l'agrandissement des exploitations agricoles peut tendre à exclure l'usage résidentiel ou récréatif, entraînant certains conflits concernant l'usage du sol.

Les zones productives agricoles deviennent parfois l'objet d'une forte fréquentation par les pratiquants d'activités de pleine nature (dans les zones montagneuses ou rurales fréquentées par les touristes), suscitant parfois des tensions entre usagers.

La gestion et l'entretien de l'espace rural peuvent être vus comme favorisant l'un ou l'autre usage, mais aussi comme une forme de conciliation entre ces deux grandes catégories d'usages. Par exemple, l'entretien des voies de circulation peut servir tant pour un usage productif (circulation des engins agricoles) que pour un usage d'activité de plein air (randonnée pédestre, cycliste ou à cheval).

Des tensions entre usage productif et usage de nature apparaissent rapidement lorsque la production agricole nécessite un usage plus intensif du foncier. La rentabilité nécessite de larges surfaces d'un seul tenant autour du siège de l'exploitation agricole afin de limiter les déplacements. Des économies d'échelle sont alors possibles. Cette évolution de l'usage agricole nécessite le remembrement des terres et la spécialisation des espaces productifs. Parmi les biens-supports (substrats matériels) intéressants pour l'usage de nature, on cite souvent les friches, les haies, les points d'eau, les berges de rivière... qui constituent précisément des limites à l'usage productif dans les espaces ruraux. Le remembrement conduit souvent à une diminution de la biodiversité (Ramade, 1981). Les deux grandes figures de la campagne peuvent ainsi se révéler en tension (Bodiguel, 1990).

Cependant, une adéquation peut exister entre la gestion de l'espace à finalité productive et celle conçue dans le but de préserver la nature. Dans ce cas, les institutions en charge de la protection de la nature peuvent chercher à nouer des contrats avec les gestionnaires des biens-supports, notamment les agriculteurs, afin de protéger la nature sur une plus grande superficie.

Les rapports entre la campagne-cadre de vie et la campagne-nature peuvent également susciter des tensions entre usages. En effet, l'utilisation des sols pour l'habitat résidentiel peut faire obstacle au maintien de l'usage de nature. En parallèle, la présence de l'homme est parfois jugée indésirable dans un écosystème en équilibre. Cependant, Cabanel (1995) précise que « tous les espaces d'intérêt écologique [...] doivent offrir une bonne qualité esthétique pour bénéficier d'un large consensus en faveur de leur préservation ». Ainsi, l'acceptation sociale des contraintes de protection de la nature passe par l'ouverture d'une partie de ces espaces au public. En pratique, les organismes chargés de la gestion de zones naturelles patrimoniales privilégient le plus souvent une segmentation spatiale des usages (usage de nature et usage récréatif). Les visiteurs de la zone naturelle remarquable sont canalisés, soit dans l'espace (ils ne peuvent accéder qu'à certaines zones), soit dans le temps (ils ne peuvent venir qu'à certaines périodes de l'année).

1.3.2. Segmentation ou multifonctionnalité des espaces ruraux ?

L'évolution des usages de la campagne peut déboucher sur des configurations contrastées. Ces rapports entre usages sont plus ou moins complémentaires ou concurrents. À ce titre, on peut se demander quel modèle de développement va maintenant conditionner le devenir des espaces ruraux. Cette thématique est aujourd'hui présentée à travers la question de la « multifonctionnalité » (Hervieu, 2002), pouvant concerner l'agriculture (synergie entre l'usage de production agricole et d'autres usages) ou l'espace rural dans son ensemble. Si l'on raisonne sur un gradient de segmentation/intégration territoriale, deux scénarios peuvent être proposés.

Première possibilité, la *segmentation des usages*. Selon ce scénario, dans chaque espace, une catégorie d'usagers (les producteurs, les résidents et pratiquants d'activités de nature, les « défenseurs de la nature ») imposerait son modèle aux autres. Perrier-Cornet et Hervieu (2002, p. 30) soulignent que cette tendance nécessite une « minimisation des recouvrements ou articulations entre usages dans une logique de spécialisation fonctionnelle s'appuyant sur du partage, du zonage : territoire de l'agriculture, de la nature, de la résidence, de la plaisance ». On assisterait alors à une segmentation spatiale des usages, tout au moins en ce qui concerne l'agriculture. Les tenants de ce modèle spatial s'appuient sur le constat que certaines zones sont plus adaptées à la production pour des raisons naturelles (climat, qualité des sols) ou pour des raisons économiques (proximité des marchés d'intrants ou des marchés de débouchés, organisations économiques déjà en place). Ces zones seraient dédiées principalement à la production agricole, avec le respect de certaines règles minimales, concernant la préservation de l'environnement. Les terres les moins productives ainsi libérées seraient utilisées pour favoriser le développement de petites structures répondant aux attentes des citoyens en matière d'espaces naturels entretenus. Dans ce scénario, la gestion de l'espace et son entretien répondraient à un seul type d'attente par catégorie d'espace identifiée, afin d'accompagner la spécialisation des usages de l'espace.

Une autre possibilité concerne la *multifonctionnalité* de l'espace. Elle correspond au développement d'usages multiples, non nécessairement rivaux, sur les mêmes catégories de biens-supports situés dans les espaces ruraux. Ce schéma relève de la recherche d'une intégration territoriale plus achevée de la part des acteurs, publics et privés. Perrier-Cornet et Hervieu (2002, p. 30) indiquent que « dans ce cas, articulations, complémentarités, contributions réciproques entre activités-usages seraient systématiquement recherchées et mises en œuvre, généralisant à l'ensemble du rural les objectifs de multifonctionnalité de l'agriculture, affichés dans la récente loi d'orientation de l'agriculture ». Le développement d'usages multiples s'appuie alors sur une forme de *publicisation* des campagnes, puisque les mêmes biens-supports deviennent à la fois objets d'appropriation privée (usage privatif) et d'usage collectif. Contrairement au précédent scénario, la gestion de l'espace rural devrait ici satisfaire des objectifs multiples. Elle s'appuierait sur les intégrations entre les différents usages de l'espace.

2. AGRICULTURE ET GESTION DE L'ESPACE RURAL

Parmi les différents acteurs de l'entretien et de la gestion de l'espace rural, les agriculteurs, bien que de moins en moins nombreux, occupent une place particulière liée à leur forte emprise foncière. Mais cette place est l'objet de débats dans la société. De nouvelles demandes, émanant des populations et relayées par les pouvoirs publics, ont été formulées plus ou moins explicitement aux agriculteurs. Ces demandes institutionnalisées concernent notamment la préservation des paysages ruraux et la participation des agriculteurs à l'entretien de la nature.

2.1. Rémunérer la fonction d'entretien de l'espace

Selon un premier point de vue, les agriculteurs sont présentés comme fournissant depuis toujours un « service » à la société en participant à l'entretien et la gestion de l'espace rural. Selon Bouët (2001), l'agriculture ne produit pas seulement des biens, elle produit également des « services territoriaux et environnementaux ». D'après cet auteur, ces services sont de nature publique et justifient un financement du secteur agricole par la collectivité.

Cet argumentaire s'appuie sur le fait que les agriculteurs sont gestionnaires (propriétaires ou locataires) d'une large partie de la superficie des sols ruraux. Ils assurent l'entretien de l'espace agricole, ainsi que d'autres catégories d'espaces qu'ils utilisent quotidiennement (chemins ruraux, chemins agricoles...). Selon ce point de vue, sans les agriculteurs, certaines surfaces partiraient en friche, avec des coûts économiques et sociaux importants.

Cette conception est portée par de nombreuses institutions en charge des questions rurales et agricoles. Blanc (1997, p. 11) présente les principaux traits de cette conception du rôle de l'agriculture dans le rural : « Les organisations professionnelles agricoles, et aussi le ministère de l'Agriculture, dans le discours qu'ils produisent, accordent toujours le premier rôle aux agriculteurs sur la scène rurale : un des produits joints, et donc parfaitement indissociable de leur activité de production agricole, est l'entretien de l'espace. Ce discours distingue les agriculteurs qui entretiennent l'espace, au prix d'efforts souvent mal récompensés, des autres groupes sociaux qui en jouissent dans leurs loisirs et pour leur plaisir. »

Sur un plan plus normatif, les tenants de ce discours s'appuient sur deux types d'arguments. Selon le premier, ce « service » rendu par les agriculteurs au reste de la société étant aujourd'hui l'objet d'une demande sociale, il convient de le rémunérer en conséquence. Le second argument a trait aux échanges internationaux. Le « service » rendu par les agriculteurs est un moyen de justifier auprès des partenaires commerciaux de la France et de l'Union européenne les aides publiques à l'agriculture.

2.2. Ne pas surestimer le rôle des agriculteurs

Selon un second point de vue, le rôle des agriculteurs serait à relativiser dans l'entretien et la gestion de l'espace rural. À la suite de la recherche de compression de charges, les agriculteurs entretiendraient principalement les espaces directement utiles à la production agricole et abandonneraient les autres espaces. Les agriculteurs sont alors

présentés comme les responsables de l'uniformisation des paysages (Santos, 1998) et de la diminution de la biodiversité dans certaines zones. Les tenants de ce point de vue soulignent que les opérations de remembrement rural (suscitées par les pouvoirs publics) ont conduit à arracher les haies, à reprofiler les cours d'eau, à supprimer les chemins ruraux et à agrandir les parcelles agricoles, avec un impact jugé négatif (surtout *a posteriori*) sur les usages non productifs de l'espace rural (Ramade, 1981).

Sur un plan plus normatif, deux types de propositions peuvent être alors avancés. Certaines voix proposent de concevoir des politiques incitant les agriculteurs à prendre en compte les fonctions non marchandes de leur activité, en particulier dans le domaine de l'entretien et de la gestion de l'espace rural. D'autres vont plus loin : ils proposent de conditionner les aides agricoles au respect de l'environnement, notamment dans le domaine de l'entretien de l'espace rural (Pujol, Dron, 1998). On parle alors d'écoconditionnalité des aides à l'agriculture (Pointereau, 1999).

2.3. Vers une agriculture de service ?

Certains travaux avancent l'idée d'élargir l'objet de l'activité agricole, en particulier dans le domaine de l'entretien de l'espace. Par exemple, les agriculteurs pourraient nouer des contrats avec les collectivités locales pour l'entretien des chemins ruraux. L'agriculteur devient alors un « entrepreneur rural » (Muller *et al.*, 1989). On pense souvent que dans une logique de pluriactivité, ces travaux menés au sein, ou en dehors, des exploitations seraient susceptibles d'avoir un impact positif sur l'emploi agricole. Par exemple, les groupements d'employeurs ou les coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) ont parfois été vus comme des supports potentiels d'emplois dans l'entretien et la gestion de l'espace rural (Daubard, 1996). On retrouve le thème de « l'agriculture de service » abordé par plusieurs auteurs (Bontron, 2002 ; Capt, 1997 ; Muller, 1991). Mais cette voie conduit (pour partie) à une redéfinition du métier d'agriculteur, parfois jugée dégradante (Hervieu, Viard, 2001). Certains agriculteurs assimilent ces nouvelles tâches au travail d'un « jardinier de la nature », expression qui a fait long feu. Le statut de fournisseur de services ruraux (Cohen, 1995) garde une connotation négative. Certains représentants professionnels agricoles craignent « une fonctionnarisation de l'agriculture, un empilage des aides »². En parallèle, les représentants d'autres professions s'inquiètent des risques de concurrence déloyale, notamment pour les entrepreneurs de travaux.

Selon Cohen (1995), les agriculteurs s'impliquent peu dans les services liés à la protection de l'environnement et des paysages car ces services reposent sur des crédits publics et il n'y a pas de véritables payeurs, contrairement à d'autres services ruraux (services agrotouristique, vente directe). Mais cette explication n'est pas entièrement satisfaisante, parce qu'elle fait l'impasse sur la nature exacte des services produits.

2. Pascal Coste (ancien président du Centre national des jeunes agriculteurs) in *Agra Presse Hebdo* n°2668 du 22 juin 1998.

3. INTERVENTION PUBLIQUE DANS L'ENTRETIEN ET LA GESTION DE L'ESPACE RURAL

L'entretien et la gestion de l'espace rural présentent par nature une dimension collective. Ainsi, les pouvoirs publics peuvent y jouer un rôle important recouvrant différents aspects. Sans prétendre présenter de façon exhaustive les formes d'intervention publique, nous allons examiner dans cette section le rôle des pouvoirs publics dans l'entretien et la gestion de l'espace rural.

3.1. Modalités de l'intervention publique

Tout d'abord, l'intervention publique peut être de nature *réglementaire*. Par exemple l'entretien des berges de rivière est à la charge des propriétaires riverains, selon l'article 114 du Code rural (Belrhali *et al.*, 2001). Mais les règles de droit ne sont pas toujours respectées du fait de l'absence de propriétaires identifiés et des propriétés en indivision. Il existe alors une disjonction entre le droit et les pratiques effectives dans ce domaine.

Des dispositifs *de programmation générale* ont également été mis en place : le schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux (SSCENR), instauré par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), en fait partie. Le SSCENR constitue le premier dispositif public qui s'appuie explicitement sur la notion de « service collectif » pour fonder une politique publique appliquée aux espaces naturels et ruraux. Il constitue un document de cadrage des grands objectifs des pouvoirs publics pour les espaces naturels et ruraux. La compatibilité des différentes politiques publiques avec le contenu du SSCENR est vérifiée, ce dernier étant censé refléter l'intérêt général en matière de gestion des espaces naturels et ruraux. Au sein des objectifs du SSCENR, la thématique de l'entretien et de la gestion de l'espace rural occupe une place de choix. En particulier, les usages de nature sont explicitement pris en compte dans le schéma qui « décrit les mesures propres à assurer la qualité de l'environnement et des paysages, la préservation des ressources naturelles et de la diversité biologique, la protection des ressources non renouvelables et la prévention des changements climatiques » (article 23). Cependant, le SSCENR introduit la notion de service sans expliciter la définition retenue pour les services rendus par les espaces naturels et ruraux.

Les pouvoirs publics prennent *directement* en charge une partie de l'entretien et de la gestion de l'espace rural, notamment les espaces publics (au sens juridique). Les voies de circulation sont entretenues respectivement par l'État, le conseil général ou les communes selon un classement hiérarchique établi en 1808. Certaines entreprises publiques en réseau ont la charge de la gestion des supports matériels de ce réseau (exemple du réseau électrique géré par Électricité de France).

Les dispositifs publics *incitatifs* sont relativement nombreux dans le domaine de l'entretien et de la gestion de l'espace rural. Ces dispositifs publics incitatifs visent des usages particuliers, qu'ils soient productifs, naturalistes, ou centrés sur le cadre de vie. Nous présentons un rapide aperçu de ces politiques publiques, à partir de l'exemple du dispositif des « emplois verts » (1994-1996).

Ce dispositif, dont la théorie d'action repose sur l'idée qu'il existe des gisements d'emplois dans l'environnement, est une des premières tentatives de couplage d'objectifs d'entretien et de gestion de l'espace rural et de lutte contre l'exclusion. Il repose sur l'hypothèse que ces tâches étaient susceptibles d'être assurées par des personnes en insertion sociale. L'emploi proposé dans le domaine de l'entretien et de la gestion de l'espace rural constituait une première étape de réinsertion. De façon opérationnelle, le dispositif « emplois verts » assurait un financement complémentaire à des contrats emplois solidarité (CES) et des contrats emplois consolidés (CEC), en incitant à l'émergence de projets impliquant les collectivités locales et le secteur associatif. Ainsi, il a financé des travaux d'entretien de chemins, de restauration de petit patrimoine ou encore d'entretien de berges de rivière.

3.2. Importance des politiques agricoles

3.2.1. Un objectif initial de gestion de l'espace agricole

Les politiques publiques ayant explicitement pour objet d'agir sur la gestion de l'espace par l'agriculture ne sont pas nouvelles en France. Au contraire, elles ont marqué l'histoire et la physionomie des espaces ruraux.

Rappelons tout d'abord la définition du remembrement. Selon Merlin et Choay (2000), le remembrement a pour but principal d'assurer, par redistribution des terrains entre les différents propriétaires à l'intérieur d'un périmètre, une meilleure adéquation du parcellaire à l'usage agricole du terrain. La finalité est donc principalement productive, afin d'améliorer les rendements agricoles. Mais les procédures de remembrement ont parfois rencontré de vives hostilités de la part d'agriculteurs ne souhaitant pas se séparer de leur foncier, des protecteurs de la nature et des résidents ruraux à cause de l'impact sur le milieu des travaux connexes au remembrement (arasement des talus, arrachage des haies ou encore reprofilage des cours d'eau). Aujourd'hui, les remembrements sont accompagnés d'une étude d'impact et tiennent, en partie, compte des autres usages de l'espace rural (nature, cadre de vie).

Créée en 1970, le dispositif de l'opération groupée d'aménagement foncier (OGAF) avait pour objectif d'améliorer les structures foncières et immobilières des exploitations agricoles avec une procédure plus concertée que le remembrement. S'appliquant à quelques communes volontaires, l'OGAF était présentée par ses concepteurs comme une véritable « méthode d'aménagement de l'espace » (CNASEA, 1984).

Mais ces politiques de gestion de l'espace ne visaient que l'usage productif agricole de l'espace rural sans prendre en compte les autres formes d'usages de l'espace, contrairement à un certain nombre de politiques plus récentes.

3.2.2. Prise en compte de l'environnement

Les dispositifs publics agricoles prenant en compte les questions d'entretien et de gestion de l'espace rural relèvent de la catégorie générale des politiques agri-environnementales.

En 1989, l'OGAF-environnement intègre les objectifs de l'OGAF dans le programme agri-environnemental européen. Datant de 1985, l'article 19 du règlement CEE 797/85 visait à introduire dans le domaine agricole des « pratiques compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et des ressources naturelles ou avec les exigences du maintien de l'espace naturel et du paysage ». Formulées comme des expérimentations en 1989, les

OGAF-environnement visaient notamment à préserver les biotopes sensibles et les paysages, ainsi qu'à limiter la déprise³.

Conçus à l'échelle nationale en 1993, les plans de développement durable (PDD) ont introduit une nouveauté en s'appliquant à l'exploitation agricole dans son ensemble. Il s'agissait d'élaborer un projet de développement combinant les fonctions productives, écologiques et sociales de l'exploitation agricole. Les PDD ont donné lieu à des études de faisabilité en 1993-1994, et à la rédaction d'un projet pour chaque exploitation (1200 agriculteurs impliqués au total). Sept cents contrats individuels de cinq ans ont été signés entre les agriculteurs et l'État. Conçus dans une logique d'expérimentation et concernant un nombre réduit d'exploitations, les PDD visaient à faire évoluer les exploitations vers des systèmes durables (Ambroise *et al.*, 1998).

Les mesures agri-environnementales ont été instaurées dans le cadre des mesures compensatoires liées à la réforme de la politique agricole commune de 1992 (règlement communautaire européen CE 2078/92). Cofinancées par l'Union européenne, l'État et parfois les collectivités locales, ces mesures veulent promouvoir la complémentarité entre les activités de production et la gestion du territoire des exploitations agricoles, sur la base d'un contrat signé entre l'État et l'agriculteur. En matière de services environnementaux, les principaux objectifs poursuivis étaient la lutte contre la déprise, la gestion des zones humides et la prévention des incendies.

Le fonds de gestion de l'espace rural (FGER), créé dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, était destiné à rémunérer l'entretien et la réhabilitation d'espaces confrontés à la déprise (restauration ou entretien de haies, patrimoine naturel, espaces boisés, zones inondables). Son originalité résidait dans le fait qu'il concernait des actions non envisagées par la réglementation et qui n'étaient pas d'un intérêt économique immédiat pour l'agriculture (Dehoorne, 1998). La loi d'orientation agricole de 1999, instituant de nouveaux instruments, a supprimé le FGER.

3.2.3. Loi d'orientation agricole et contrat territorial d'exploitation

La loi d'orientation agricole (LOA du 9 juillet 1999) est née dans un contexte international de libéralisation des échanges agricoles. Pour faire face à leurs engagements pris durant l'Uruguay Round dès 1994 dans le cadre des négociations du GATT (*general agreement on tariffs and trade*), les pays européens, et la France en particulier, cherchent depuis le début des années quatre-vingt-dix à découpler des volumes produits les aides directes à l'agriculture⁴.

En parallèle, les attentes sociales en matière de protection de l'environnement, de production de produits de qualité, de mise en valeur des paysages ruraux se sont faites plus fortes dans la société française.

3. La déprise renvoie à la perception d'un processus de réduction de l'occupation de l'espace par l'activité agricole, sans apparition d'usages alternatifs (Baudry, Deffonaines, 1994).

4. Au niveau de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les aides agricoles distribuées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) sont critiquées pour les distorsions qu'elles provoquent sur le commerce mondial des produits agricoles. Trois types d'aides à l'agriculture ont été définis (boîte verte, boîte bleue, boîte orange) selon leur impact sur le marché. Les aides dont l'effet sur des distorsions de concurrence est nul ou très faible sont dites découplées et regroupées dans la boîte verte. Parmi ces dernières, on trouve les aides en faveur de l'entretien de l'espace rural réalisé par les agriculteurs.

Dans ce contexte, la « multifonctionnalité »⁵ de l'agriculture est apparue comme une notion-clé pour concevoir la nouvelle loi d'orientation agricole. L'entretien des paysages fait partie des objectifs de la LOA (article 1) qui met en avant, au-delà des objectifs productifs, d'autres fonctions remplies par l'agriculture dans les espaces ruraux.

Le contrat territorial d'exploitation (CTE), mis en place par la LOA (articles 4 à 8), constitue l'un des moyens privilégiés par les pouvoirs publics pour développer la multifonctionnalité de l'agriculture. Le CTE s'inscrit dans le nouveau règlement rural (règlement CE 1257/99). Son intérêt est d'associer un objectif de développement économique à celui d'amélioration de l'environnement, sous la forme d'un projet concernant l'exploitation agricole dans son ensemble. Le CTE comprend des engagements sur cinq ans. Certaines des thématiques du contrat signé entre l'État et l'agriculteur concernent explicitement la question de l'entretien et de la gestion de l'espace (plantation ou entretien de haies, entretien de prairies, entretien de rivières). Avant leur suspension en août 2002, on comptait environ 40 000 CTE validés par les pouvoirs publics (avec de très fortes disparités selon les départements).

La diversité des politiques publiques de gestion de l'espace par les agriculteurs montre que la prise en charge de cette question par l'agriculture constitue l'une des modalités les plus institutionnalisées. D'autres initiatives publiques existent, mais elles demeurent moins structurées que les politiques agricoles. Citons cependant la loi d'orientation forestière (2001) préparée par le rapport Bianco (1998). Cette loi reprend les thèmes des usages multiples et des nombreux « services » rendus par la forêt. La multifonctionnalité de la forêt, affirmée dès le XIX^e siècle, a été réactivée à l'occasion.

Cependant, comme nous l'avons déjà évoqué, les débats concernant les « fonctions non marchandes » de l'agriculture (en particulier l'entretien et la gestion de l'espace) restent forts au sein de l'encadrement institutionnel de l'agriculture. Le thème de « l'agriculture de service » ne suscite pas (loin s'en faut) une adhésion massive des agriculteurs et de leur encadrement institutionnel. Retenons que des logiques relativement contradictoires s'expriment en ce qui concerne l'évolution de l'agriculture et sa place dans les activités d'entretien et de gestion de l'espace rural (cf. section 2).

3.3. Débats sur l'implication de la puissance publique

Nous avons vu que les formes d'intervention publique en matière d'entretien et de gestion de l'espace sont très diversifiées et relativement hétérogènes. Pourtant l'objet même de l'intervention publique peut susciter débat. Elle est particulièrement controversée pour les espaces périurbains et les espaces ruraux fragiles⁶.

5. Lorsque Jean Glavany, alors ministre de l'Agriculture et de la Pêche, a présenté la LOA devant le Sénat, le 19 janvier 1999, il a défini la multifonctionnalité de la façon suivante : « La multifonctionnalité de l'agriculture correspond à la réalité d'une activité agricole bien conduite, qui contribue en même temps à la production agricole, mais aussi à la protection et au renouvellement des ressources naturelles, à l'équilibre du territoire et à l'emploi. C'est une vision de l'agriculture dans laquelle environnement, bien-être des animaux, qualité et identification des produits ne sont plus des contraintes pesant sur l'activité agricole, mais des atouts permettant de valoriser cette production agricole sur le marché national, communautaire et mondial. »

6. Ces catégories d'espaces se caractérisent par leur très faible densité de peuplement. On insiste souvent sur la « diagonale du vide » en France, s'étirant des Ardennes aux Pyrénées pour représenter ces territoires ruraux fragiles (Bontron, Cabanis, 1992).

3.3.1. Dans les espaces périurbains

L'espace périurbain est un lieu où les confrontations entre formes d'usage de l'espace sont les plus vives (Larcher, 1998). Les usages résidentiels, récréatifs et productifs (non agricoles) progressent aux dépens des terres agricoles. Selon une image un peu stéréotypée, l'agriculture périurbaine serait en dégénérescence, avec des exploitations de petite taille, de nombreuses parcelles en friche. L'évolution rapide des paysages périurbains, sous la poussée de la ville, conduit souvent les pouvoirs publics locaux à percevoir l'agriculture comme le dernier représentant local de l'espace naturel (Bryant, 1997). Certaines politiques locales cherchent à assigner des buts collectifs à l'agriculture périurbaine. Les politiques de gestion de l'espace peuvent s'appuyer sur les différents instruments de zonage de l'espace : les plans locaux d'urbanisme constituent l'un de ces instruments. Ces zonages peuvent être adaptés à la mise en place de « zones vertes » au sein de l'espace périurbain. D'autres politiques peuvent s'appuyer sur des instruments incitatifs, afin de favoriser la concertation entre usages ou au contraire leur segmentation. Certains auteurs proposent même d'intégrer l'agriculture aux usages urbains en redéfinissant, en accord avec les agriculteurs, les finalités de la production agricole dans ce type d'espace (Donadieu, 1998; Fleury, Donadieu, 1997).

Mais le débat est intense concernant l'intérêt pour la puissance publique de se focaliser sur l'entretien et la gestion de l'espace dans les espaces périurbains. Est-il nécessaire d'y consacrer des crédits publics spécifiques ? Ne serait-il pas plus efficace d'établir un zonage et de laisser ensuite les acteurs locaux s'organiser ? Ainsi les crédits publics pourraient être attribués à d'autres enjeux plus urgents dans les espaces périurbains. Autant de questions que soulève l'implication de la puissance publique.

3.3.2. Dans les espaces ruraux fragiles

Les controverses sont relativement vives sur le rôle que doivent jouer les pouvoirs publics vis-à-vis des espaces ruraux fragiles qu'ils soutiennent.

Certains, pour des raisons d'égalité entre les citoyens quelle que soit leur localisation sur le territoire national, considèrent que l'entretien et la gestion de l'espace doivent être conduits à un niveau minimum pour l'ensemble du territoire, y compris dans les zones en voie de dépeuplement accéléré. Cet argumentaire est présent traditionnellement en France, notamment en matière d'aménagement du territoire (Gravier, 1947). Il est porté (ou l'a longtemps été) par les pouvoirs publics au niveau national, en particulier la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Dans un document introductif au débat national pour l'aménagement du territoire en 1993, la DATAR présente cette question de la façon suivante : « Dans un avenir proche, certaines dispositions risquent d'entraîner un abandon complet de vastes espaces conduisant à une modification des écosystèmes et à une destruction de la qualité esthétique des paysages. »

Certains auteurs ont même effectué des prévisions apocalyptiques (Fottorino, 1989) sur la progression de la friche en France. Pourtant, les quelques mesures dont on dispose montrent que la superficie des friches n'a quasiment pas changé en un siècle (Donadieu, 2002). Cela relativise l'argument de la lutte contre la friche. Si la friche suscite des réactions aussi fortes, c'est parce qu'elle véhicule dans l'imaginaire collectif une forme de régression sociale, « la friche subie étant une abdication de la politique » (Donadieu, 1995).

Cependant, selon un second point de vue, certains auteurs posent la question de la nécessité de consacrer des crédits publics à la lutte contre la friche dans des zones faiblement peuplées. Dès 1986, Guichard tient les propos suivants : « Sans vouloir faire de paradoxe, on pourrait dire qu'il n'est pas jusqu'à la "désertification" – si redoutée – qui ne puisse être

transformée, lorsqu'elle ne peut être évitée, en ressource propre. Elle l'est déjà, ici et là – mais sans s'avouer pour telle. Il n'y a pas de déserts sans hommes, sans vie, sans richesses. Le désert, ce n'est pas le vide, et il y a des territoires en France qui, pour ne pas mourir, devraient jouer l'atout du désert ». C'est également la position de Lévy (1994) qui avance, de façon un peu provocante, l'idée qu'il faut savoir « oser le désert » : les citoyens n'attendent pas nécessairement que les crédits publics soient affectés en priorité à la lutte contre la friche dans des zones très faiblement peuplées (sauf pour la lutte contre les risques naturels). Selon cet auteur, il existe des priorités plus urgentes pour l'action publique. Ce point de vue repose sur le souci de l'efficacité allocative : plutôt que de soutenir des espaces ruraux en « déshérence », il faut affecter les crédits publics où ils font le plus défaut.

Dans le même ordre d'idées, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) développe un argumentaire économique, reposant sur la comparaison des coûts et des bénéfices envisageables lors de la lutte contre la désertification rurale et ses conséquences sur la friche. Cette institution en conclut qu'il « serait extrêmement coûteux d'essayer d'apporter une aide qui permette à toutes les communautés rurales d'être prospères ou même d'essayer d'assurer à leur population un accès aux services et aux équipements équivalent à celui dont jouit, en moyenne, le reste de la population nationale » (OCDE, 1993).

CONCLUSION

La présentation du contexte de notre recherche nous permet de dégager trois éléments principaux :

- la prééminence de la campagne-cadre de vie dans l'époque contemporaine, à la suite de l'affirmation des usages résidentiels et récréatifs dans les espaces ruraux ;
- la place particulière des agriculteurs dans l'entretien et la gestion de l'espace rural : leur nombre est en constante diminution, mais leur emprise spatiale reste très importante. Aussi, leur rôle dans l'entretien et la gestion de l'espace fait l'objet de nombreux débats ;
- l'importance de l'intervention publique dans ce domaine, du fait de la dimension collective de l'entretien et de la gestion de l'espace rural. L'action des pouvoirs publics se révèle très diverse, voire hétérogène dans ce domaine et suscite également des débats.

En regard de ces trois thématiques, la notion de service est couramment employée dans le domaine de l'entretien et de la gestion de l'espace rural, sans être toujours bien définie. Parfois ce sont les espaces ruraux dans leur ensemble qui sont présentés comme fournissant des services (exemple du SSCENR). Dans d'autres contributions, les services seraient rendus par certaines catégories d'acteurs, notamment les agriculteurs. En l'état actuel des choses, on ne dispose pas d'une délimitation claire des services environnementaux dans le domaine de l'entretien et de la gestion de l'espace. Plus largement, *la notion de service environnemental est située au cœur des controverses sur l'évolution des espaces ruraux. Elle pose également la question de la place de l'agriculture dans notre société.*

Sans anticiper sur la délimitation de notre champ de recherche, précisons que notre travail est centré sur la figure de la campagne-cadre de vie. En effet, cette figure est aujourd'hui dominante mais on ne dispose pas d'une appréciation exacte de ses liens avec les services environnementaux : induit-elle une façon spécifique de conduire les activités d'entretien et de gestion de l'espace ? Débouche-t-elle sur l'émergence de services environnementaux spécifiques ? À notre sens, les services environnementaux méritent un examen plus approfondi, en lien avec cette figure de la campagne-cadre de vie.

Pour mener à bien ce travail de recherche, nous allons concevoir un protocole nous permettant d'examiner dans le détail les services environnementaux au sein des activités d'entretien et de gestion de l'espace rural. Pour cela, nous pensons *a priori* utiliser les sources statistiques disponibles sur l'entretien et la gestion de l'espace rural et entreprendre un certain nombre de traitements quantitatifs. Mais de façon relativement paradoxale, si l'intervention publique est importante pour l'entretien et la gestion de l'espace rural, la connaissance statistique de ce domaine n'est pas très développée (IFEN, 1998). Nous présentons en annexe I un état des lieux des différentes sources statistiques pouvant contribuer à éclairer la question de l'entretien et de la gestion de l'espace rural. Mais ces statistiques n'étant pas conçues dans ce but, elles s'avèrent inadaptées.

Il est dès lors indispensable de concevoir une démarche de recherche spécifique pour mieux connaître les activités d'entretien et de gestion de l'espace rural, ainsi que la dimension « servicielle » de ces activités. Le travail de recherche nous conduit à examiner, dans le chapitre II, les fondements théoriques de la notion de service environnemental.

Chapitre II

Fondements théoriques pour l'analyse du service environnemental

INTRODUCTION

Conscients des enjeux ayant trait aux activités d'entretien et de gestion de l'espace rural, nous devons à présent nous consacrer à la construction théorique de la notion de service environnemental, qui sera la base de notre analyse. L'objectif de ce chapitre est de faire état des fondements théoriques à partir desquelles cette notion peut être construite, en rapport avec le domaine des activités d'entretien et de gestion de l'espace rural.

Notre recherche portant sur l'analyse des services environnementaux au regard de l'amélioration du cadre de vie rural, elle nous amène à choisir une certaine conception de la notion de service environnemental.

Dans la première section, une revue de la littérature économique sur les services environnementaux est confrontée à notre perspective de recherche. Trois courants principaux s'intéressent aux services environnementaux : l'économie écologique, l'économie de l'environnement et l'économie des services. Ce dernier champ théorique est le mieux adapté à notre questionnement.

En effet, il nous permet de caractériser la relation d'échange lors d'une activité d'entretien et de gestion de l'espace rural, et ainsi de déterminer les activités qui peuvent relever de la notion de service environnemental telle que nous l'entendons. Nous détaillons alors les principaux apports de l'économie des services pour notre objet (section 2).

Ensuite, dans la section 3, nous procédons à la construction de notre objet de recherche, à partir de la notion de service environnemental. Nous examinons successivement la finalité du service, son bien-support, les relations en œuvre et enfin son cadre institutionnel.

1. REVUE DE LA LITTÉRATURE SUR LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

La notion du service environnemental est abordée selon différents points de vue en économie. Un examen détaillé des différentes définitions théoriques du service environnemental est nécessaire, avant de choisir l'approche qui convient le mieux à notre questionnement. Nous retenons une présentation selon trois champs théoriques : l'économie écologique, l'économie de l'environnement et l'économie des services. Nous allons mettre en évidence certains aspects essentiels à la compréhension de ces trois approches théoriques des services environnementaux, sans prétendre effectuer une synthèse de l'ensemble des travaux abordant ce thème. Notamment, nous n'abordons pas l'économie des ressources naturelles car ce champ théorique, bien qu'étudiant des questions liées à l'environnement, est moins centré sur les services environnementaux que les trois champs théoriques présentés.

La première conception portée par l'économie écologique définit le service environnemental comme un produit du capital naturel (sous-section 1.1). La seconde issue de l'économie de l'environnement assimile le service environnemental à une externalité (sous-section 1.2). Enfin, la dernière acception, selon l'économie des services, assimile le service environnemental à une activité économique d'un type particulier (sous-section 1.3). Nous présentons ensuite les raisons de notre choix de l'économie des services (sous-section 1.4).

1.1. Économie écologique

1.1.1. Concept de capital naturel

Cette approche de l'économie écologique s'est principalement développée dans les pays anglo-saxons et scandinaves, en particulier autour de la revue *Ecological Economics*.

L'économie écologique aborde « les rapports entre les écosystèmes et les systèmes économiques, au sens le plus large », selon Costanza⁷ (1989). Ce courant théorique part du fait que la sphère économique constitue un sous-système de la biosphère. Il s'agit de quantifier de façon monétaire l'ensemble des services rendus par les écosystèmes aux agents économiques, que ceux-ci en soient conscients ou non.

Fondamentalement, l'économie écologique repose sur la notion de capital naturel. « Le capital naturel représente la valeur des réserves de ressources naturelles d'un pays : ressources halieutiques, forêts, gisements miniers, eau et cadre naturel, notamment. Le capital naturel produit des biens et des services exactement comme la population active et le capital matériel » (Gillis *et al.*, 1998, p. 229). Les sociétés humaines puisent dans le stock de capital naturel pour assurer leur reproduction. Ainsi la notion de capital naturel permet la mesure du flux naturel et des bénéfices de l'environnement naturel en supposant la possibilité de traiter ce dernier comme une forme de stock de capital (Foster, 1997). Certains auteurs utilisent la notion de « patrimoine naturel » (Desaigues, Point, 1993) dans un sens relativement proche de celui de capital naturel.

7. Les citations en anglais ont été traduites par nos soins, sauf lorsque cela est précisé.

1.1.2. Définition du service environnemental

Selon cette approche, les services environnementaux sont définis comme des services rendus par la nature à l'homme, non produits par celui-ci. Ainsi, comme l'explique Hannon (1998, p. 265), ces services sont « fournis par le système naturel à la société humaine ». « Les biens de l'écosystème (tels que la nourriture) et les services (tels que l'assimilation des déchets) représentent les bénéfices que les populations humaines tirent, directement ou indirectement, des fonctions de l'écosystème » (Costanza *et al.*, 1997, p. 253).

En tant que stock, le capital naturel est à l'origine d'un flux de services environnementaux qui deviennent source de valeur pour les hommes. De plus, les services environnementaux produits fournissent les fonctions de maintien de la vie nécessaires à la reproduction du capital naturel lui-même (Collados, Duane, 1999). La question de l'intentionnalité ou non des services environnementaux ne se pose pas en économie écologique, car c'est le système naturel, et non des être humains, qui sont à l'origine de ces services environnementaux.

Pour certains tenants de l'économie écologique, les services environnementaux eux-mêmes font partie du capital naturel. C'est ce qui ressort de la définition de Berkes et Folke (1992, p. 2), pour qui le capital naturel recouvre l'ensemble des ressources naturelles ainsi que l'ensemble des « services environnementaux tels que le maintien de la qualité de l'atmosphère, le climat, le fonctionnement du cycle hydrologique incluant le contrôle de la marée et la fourniture d'eau potable, l'assimilation des déchets, le recyclage des nutriments, la création de sols, la pollinisation des cultures, la fourniture de nourriture par la mer et le maintien d'un vaste patrimoine génétique », assurés gratuitement par les écosystèmes et la biosphère qui permettent la constitution et le maintien d'un milieu de vie.

Costanza *et al.* (1997) proposent une taxonomie complète de ces services environnementaux (également dénommés *ecosystem services*). Ils les classent en 17 grandes catégories qui recouvrent un large spectre : régulation de la composition de l'air (notamment la balance CO₂/O₂ et la fourniture d'ozone pour la protection contre les ultra-violets), fourniture et régulation de l'eau, pollinisation, fourniture de nourriture, mais aussi fourniture d'opportunités pour des activités récréatives de pleine nature... (Costanza *et al.*, 1997, p. 254). Dans leurs analyses, la fourniture des services du capital naturel est souvent combinée (mais pas systématiquement) avec celle des services fournis par le capital humain ou matériel. Point (1997) s'intéresse aux services environnementaux rendus par un hydrosystème. Il définit ce service comme la rencontre entre une offre de caractéristiques, de propriétés physiques, biologiques du milieu – autrement dit les caractéristiques de l'hydrosystème – et une demande d'usages variés.

Notons que cette conception du service environnemental comme étant directement fourni par l'environnement naturel au consommateur est relativement répandue chez les économistes non spécialistes des services. Par exemple, Huriot (1980) propose d'en distinguer deux types : les services biologiques, tels que la qualité du milieu naturel qui conditionne la santé de l'homme et les services esthétiques, tels que la beauté du paysage. Mais en économie écologique, les auteurs se limitent en général aux services biologiques (ou écologiques).

1.1.3. Statut du service environnemental

Une des questions essentielles pour l'économie écologique est de parvenir à traiter dans l'analyse économique le capital naturel au même titre que le capital matériel et le capital humain. Ces travaux accordent aux préférences individuelles une place secondaire pour poser comme hypothèse la nécessité de maintien du capital naturel à long terme (Faucheux, Noël,

1995). Cela pose d'abord la question de l'évaluation de sa valeur et de l'évolution de celle-ci. Comme les autres formes de capital, il peut se dégrader ou augmenter de valeur, et on doit pouvoir lui appliquer des raisonnements en termes d'investissement et d'amortissement.

En donnant une estimation de la valeur du capital naturel, les auteurs d'économie écologique espèrent montrer son influence essentielle sur la sphère économique. Ainsi, la valeur du capital naturel (ou plutôt le risque de perte de valeur) pourraient être intégrée lors des choix économiques (Point, 1993).

Les services environnementaux jouent un rôle important dans ce débat, puisque selon certains auteurs d'économie écologique, une façon de fixer la valeur du capital naturel est d'estimer les bénéfices nets tirés de la production des services environnementaux fournis à la société à partir de ce capital (Costanza *et al.*, 1997). Il convient dès lors d'estimer la valeur des services environnementaux, comme indicateurs (partiels) de celle du capital naturel dans son ensemble.

Les méthodes pratiques retenues pour évaluer les services environnementaux fournis par le capital naturel sont proches de celles utilisées en économie de l'environnement (cf. section 1.2). On distingue trois méthodes principales : la méthode des coûts de transports, la méthode des prix hédonistes et celle de l'évaluation contingente (Cropper, Oates, 1992 ; Desaigues, Point, 1990 ; Point, 1998). Rappelons⁸ succinctement que la méthode des coûts de transports et la méthode des prix – ou des salaires – hédonistes s'appuient sur des comportements réels observés. Ce sont des approches *ex post*. La méthode d'évaluation contingente s'appuie quant à elle sur des intentions : les individus sont mis dans une situation hypothétique à partir de laquelle l'évaluateur construit un processus de révélation de leurs préférences pour des biens – ou des services – non marchands. Elle est définie comme une démarche *ex ante*.

Lorsqu'ils parlent de « services d'environnement fournis par la forêt » (et non par la sylviculture ou les sylviculteurs), Desprès et Normandin (1996) sont de fait assez proches de cette conception, bien qu'ils considèrent dans le même temps que ces services sont des externalités et des biens publics dont la « qualité résulte de l'activité de production de certains agents qui bénéficie sans échange monétaire à d'autres agents » (Desprès et Normandin, 1996, p. 69). Mais les mécanismes économiques qu'ils invoquent renvoient plutôt à un autre corpus d'analyse économique, celui de l'économie de l'environnement, que nous allons maintenant présenter.

1.2. Économie de l'environnement

1.2.1. Concept d'externalité

L'économie de l'environnement s'appuie ainsi sur certains des concepts centraux de l'économie publique, notamment celui d'externalité (Baumol et Oates, 1988). Le concept d'externalité se révèle très simple à comprendre en première approche, mais il peut être employé dans des sens très divers, selon la perspective d'analyse retenue (Catin, 1985). L'idée sur laquelle repose fondamentalement le concept d'externalité correspond à la divergence entre l'intérêt collectif et l'intérêt privé, évoquée dès 1887 par Sidgwick.

8. Nous ne détaillons pas ces méthodes, car nous ne les utilisons pas dans la suite de la présentation. Pour une présentation détaillée de ces méthodes d'évaluation, il est possible de se reporter à Desaigues et Point (1993).

En économie de l'environnement, la plupart des auteurs retiennent la définition formulée par Baumol et Oates (1988, p. 17), qui repose sur les deux conditions suivantes :

« Condition 1. Une externalité est présente chaque fois que des fonctions d'utilité ou de production d'un individu (appelé A) contiennent des variables réelles (c'est-à-dire non monétaires), dont les valeurs sont choisies par d'autres (personnes, firmes, gouvernements) sans attention particulière aux effets sur le bien-être de A. »

« Condition 2. Le décideur, dont l'activité a un effet sur les niveaux d'utilité d'autres personnes ou agit sur leurs fonctions de production, ne reçoit pas (ne paye pas) en compensation pour cette activité un montant équivalent en valeur aux bénéficiaires (ou coûts) en découlant pour ces autres personnes. »

La seconde condition n'est pas absolument indispensable, comme l'admettent les deux auteurs. Bonnieux et Desaignes (1998, p. 21) expliquent que si l'on retient cette deuxième condition, « l'analyse se réfère implicitement à un monde concurrentiel où l'optimum de premier rang serait réalisé en l'absence d'externalité ». Or cette hypothèse, qui renvoie à l'optimum de Pareto, est très forte, et peu applicable dans la réalité. Ainsi, la plupart des auteurs en restent souvent à la première condition de Baumol et Oates pour définir les externalités. On distingue classiquement quatre types d'externalités (cf. encadre ci-dessous).

Quatre types d'externalités

Bonnieux et Desaignes (1998, p. 21-22) présentent quatre grands types d'externalités :

1. Les externalités positives de production : les actions d'une ou plusieurs firmes bénéficient à d'autres agents. Les auteurs prennent notamment comme exemple l'entretien du paysage par les agriculteurs.

2. Les externalités positives de consommation : les actions d'un ou plusieurs consommateurs bénéficient à d'autres agents. Ils prennent l'exemple des économies de réseau (téléphone, télécommunications).

3. Les externalités négatives de production : les actions d'une ou plusieurs firmes infligent des dommages (coûts supplémentaires, perte de bien-être) à d'autres agents. La pollution industrielle est un exemple souvent cité.

4. Les externalités négatives de consommation : les actions d'un ou plusieurs consommateurs infligent des dommages à d'autres agents. Bonnieux et Desaignes (1998) évoquent les déséconomies d'encombrement, dans le cas du réseau routier.

Baumol et Oates (1988, p. 17) ajoutent un point essentiel – à nos yeux – à leur définition des externalités : « La définition exclut les cas dans lesquels quelqu'un fait *délibérément*⁹ quelque chose pour affecter le bien-être de A. » Cornes et Sandler (1996, p. 12) sont assez proches de cette conception de l'externalité non délibérée lorsqu'ils écrivent que la théorie des biens publics et des externalités offrent les fondations de l'économie de l'environnement « pour laquelle les activités économiques sont comprises comme produisant des effets secondaires environnementaux souvent ignorés par celui qui les a générés ». De la même façon, Dorfman (1993) insiste sur le fait que les externalités sont involontaires. Pour cet auteur, les externalités ne peuvent être ni des activités bénévoles, ni des agressions envers d'autres personnes. Coase (1960), qui préfère parler d'effets nocifs que d'externalités, les définit comme des actions ayant un impact *non souhaité* sur autrui¹⁰. Nous reviendrons dans la sous-section 2.2.4 sur le caractère non intentionnel des externalités, parce qu'il représente une remarque fondamentale pour notre objet.

9. Ce sont les deux auteurs qui écrivent le terme *deliberately* en italique.

10. Notons que Coase (1960) a proposé de traiter les externalités comme des droits d'usage négociables et réversibles (par exemple en considérant que le droit de polluer s'oppose au droit de ne pas être pollué). Selon cet auteur, les négociations privées sont efficaces lorsque les droits de propriété sont bien définis et les coûts de négociation limités. Ces conditions se rencontrent hélas rarement dans la réalité.

1.2.2. Définition du service environnemental

Dans les travaux d'économie de l'environnement, les auteurs s'intéressent principalement aux externalités de production, qu'elles soient positives (paysage, aménités) ou négatives (pollutions).

En économie de l'environnement, les *externalités positives de production* procurant aux individus un bien-être plus élevé et/ou aux firmes un profit supérieur, sont généralement qualifiées de *services environnementaux* (ou parfois de services écologiques).

C'est la perspective retenue par Madelin (1995, p. 77), qui emploie le terme de service environnemental dans le titre de son article portant sur l'analyse de l'action favorable de l'agriculture sur l'environnement. Dans une autre contribution, cet auteur explique que « le bien environnemental s'analysant comme une externalité positive et un bien public, il en résulte que le coût social pour la collectivité de production de ce bien diffère du coût privé pour l'agent » (Madelin, 1994, p. 210). De la même façon, Mahé (2001) utilise l'expression de « biens et services environnementaux » pour qualifier les actions des agriculteurs en faveur de l'environnement.

1.2.3. Statut du service environnemental

Les travaux en économie de l'environnement sont développés sur deux plans, positif et normatif. Plusieurs types de remarques peuvent être formulés, concernant la méthode et les résultats de ce type de démarche, en rapport avec le statut du service environnemental.

a. Aspects positifs

Fondamentalement, les auteurs d'économie de l'environnement s'intéressent aux services environnementaux-externalités produits de façon *non intentionnelle*, si l'on s'en tient à la définition de Baumol et Oates (1988). Donc cette production ne donne pas lieu à un coût de production supplémentaire par rapport à celui de l'activité principale de l'émetteur de l'externalité. Le récepteur du service environnemental-externalité en bénéficie (ou subit les désagrément de sa disparition) sans en payer le coût.

Dans le prolongement de cette notion, Bonnieux et Rainelli (2000, p. 808) analysent les différentes liaisons possibles entre la production de denrées agricoles et la fourniture d'aménités (le terme « d'aménités » est équivalent ici à celui d'externalité positive) : « La complémentarité [entre production de biens agricoles et de biens environnementaux] qui prévalait est dite faible, dans la mesure où la fourniture d'aménités n'a pas un caractère intentionnel et leur coût marginal de production est proche de zéro. »

En avançant que la fourniture d'aménités n'a pas un caractère intentionnel, les deux auteurs se situent en cohérence avec la définition de Baumol et Oates (1988). La production d'externalités n'est pas intentionnelle pour l'agriculteur, elle n'est qu'un sous-produit de la production agricole, et donc sans coût supplémentaire par rapport à l'activité agricole principale (coût marginal proche de zéro). En soi, que l'activité agricole de l'agriculteur engendre ou non des effets externes positifs sur l'environnement ne modifie pas *a priori* sa fonction de coût : il n'y a ni intentionnalité, ni coût spécifique pour le service environnemental rendu s'il s'agit bien d'une externalité.

Deux conséquences importantes découlent du statut du service environnemental au sein de l'économie de l'environnement.

En premier lieu, en économie de l'environnement, la production de services environnementaux-externalités ne peut être, pour l'essentiel, que le fait *d'agents utilisant des éléments d'environnement* c'est-à-dire des ressources naturelles, dans leur combinaison productive (le sol en premier lieu). Assez logiquement, les *agriculteurs* – et secondairement les *sylviculteurs* – sont ici implicitement considérés comme les principaux producteurs (sinon les seuls) de services environnementaux ainsi définis, car ils contrôlent l'usage des biens-supports. Ainsi, l'essentiel de la littérature et des travaux empiriques sur les services environnementaux dans les espaces ruraux menés dans ce cadre d'analyse est centré sur les agriculteurs (Bonnieux, Le Goffe, 1996 ; Colson, Stenger-Letheux, 1996 ; Drake, 1992 ; Dupraz *et al.*, 2000 ; Hanley, 1991 ; Mahé, Ortalo-Magné 2001).

En second lieu, les services environnementaux-externalités sont alors considérés comme des *produits joints*¹¹ à la production d'un bien agricole (ou sylvicole). Dans cette acception, l'externalité est considérée comme un produit parce qu'elle devient source de valeur, marchande ou non marchande. De plus, il est fondamental de retenir qu'en économie de l'environnement, dans le cas d'un produit joint, ce service environnemental-externalité est strictement indissociable du produit principal.

b. Aspects normatifs

Sur un plan normatif, l'approche de l'économie de l'environnement conduit à rechercher les solutions pour que les services environnementaux-externalités de l'activité économique des agriculteurs procurent aux autres individus le bien-être le plus élevé. Les producteurs de ces services environnementaux doivent être incités à les fournir et être rémunérés pour cela à hauteur de l'avantage marginal social procuré par le bien ou service environnemental. Mais ces services ont un caractère de biens publics ou quasi publics accessibles à tous, sans rivalité : faute de marché, on ne peut pas en général faire payer les utilisateurs de ces services et c'est donc à la puissance publique de subventionner la fourniture de ceux-ci pour garantir qu'ils soient fournis au niveau attendu par la société (Mahé, Ortalo-Magné, 2001).

On dit alors que les services environnementaux-externalités doivent être internalisés par leur émetteur ; cela signifie que des signaux doivent être transmis à l'émetteur (l'agriculteur), ces signaux correspondant au niveau de demande formulée par le récepteur du service environnemental. Madelin (1994, p. 209) précise que « les services environnementaux de l'agriculture doivent être rémunérés, directement par les utilisateurs lorsque c'est possible ou par des aides publiques, associées à des contreparties précises ». Dans une approche en termes de service-externalité, la question de l'internalisation, de la rémunération de l'émetteur se fait en fonction de la valeur des avantages fournis par le service environnemental aux utilisateurs. Ainsi, l'agent qui produit cette externalité doit être rémunéré pour le service qu'il rend (Madelin, 1994).

Mais la rémunération ne peut pas se faire en référence au coût de production du service, de l'effort spécifique fourni par son émetteur, puisque, si l'on suit la définition de Baumol et Oates (1988), celui-ci est nul et la production du service n'est pas intentionnelle. Mahé (2001) développe l'idée d'une rémunération « en rapport avec le travail accompli par les agriculteurs ». Madelin (1995, p.77) propose une rémunération « en compensation d'un

11. Certains auteurs parlent dans ce cas de « produit joint », de « production conjointe » ou encore de « coproduit ». Ces trois expressions peuvent accepter la définition générale suivante : il s'agit de tous les cas où deux produits sont interdépendants pour des raisons techniques, ils résultent tous de l'utilisation d'une même technique de production.

effort particulier contribuant à une meilleure prise en compte de l'environnement ». Les économistes de l'environnement proposent de déterminer la valeur économique du service rendu aux usagers finaux. L'économie de l'environnement s'appuie alors sur des méthodes de reconstitution du surplus du consommateur, à l'instar de l'économie écologique : méthode d'évaluation contingente, méthode des coûts de transport et méthode des prix hédonistes.

1.3. Économie des services

1.3.1. Concept de service

L'un des enjeux essentiels pour l'économie des services est de déterminer ce que recouvre une activité de service¹² du point de vue de l'analyse économique.

Définir les services a toujours fait débat en science économique. Historiquement, depuis les physiocrates et A. Smith, le débat s'est longtemps focalisé sur la frontière entre les activités productives et celles considérées comme improductives, *i.e.* les services (cf. sous-section 2.1).

À partir de la fin du XIX^e siècle, un grand nombre d'économistes ont « oublié » les services. Ce n'est qu'à partir de la première moitié du XX^e siècle que différents auteurs (que nous détaillons dans la section 2.1) se sont penchés sur la question des services, en les assimilant tout d'abord aux activités tertiaires. Ce renouveau dans la recherche sur les services provient des difficultés à expliquer l'explosion des activités de services, qui représentent aujourd'hui plus de 70 % de l'emploi et de la valeur ajoutée, alors qu'elles n'en représentaient que 30 % à la fin du XIX^e siècle.

Pourtant les services se révèlent difficiles à catégoriser grâce aux outils classiques de l'analyse économique. Comme le souligne Riddle (1987), certains services sont intensifs en travail (travail domestique), d'autres en capital (communication) ; certains sont périssables (nettoyage), d'autres durables (éducation) ; certains sont simultanés (concert), d'autres sont découplés (cinéma). Mais l'hétérogénéité n'est pas l'apanage des services : les activités extractives et les activités manufacturières le sont aussi.

Face à ces difficultés, un champ de recherche s'est progressivement constitué autour de la compréhension des mécanismes propres aux activités de service. L'économie des services rassemble des travaux très hétérogènes, avec cependant certains éléments communs qui traversent toutes les approches développées dans ce champ de recherche. On peut les résumer par trois questions principales :

- comment caractériser ces activités ?
- quels sont les processus à l'œuvre ?
- leur production est-elle fondamentalement différente de la production de biens ?

On trouve une littérature importante sur les caractéristiques et les spécificités des services, tant du point de vue de leur conception que de leur production, de leur distribution ou encore de leur consommation. La plupart de ces travaux s'intéressent aux activités du secteur tertiaire (par opposition aux secteurs primaires et secondaires) et tentent d'en déterminer les propriétés. Notamment, une partie importante de la littérature contemporaine met l'accent sur la production de service en tant que processus particulier.

12. Les services ne sont pas nés avec le XX^e siècle. « Dans les faits comme par étymologie, les services sont nés dans la servitude il y a fort longtemps. » (Bancel-Charensol *et al.*, 1999, p. 36.)

Nous renvoyons le lecteur au *survey* de la littérature d'économie des services qui est proposé dans la section 2.1. Nous y détaillons les apports principaux de l'économie des services. En particulier, nous présentons en détail le courant théorique auquel nous nous référons de façon primordiale. Précisons simplement que les auteurs principaux de ce courant sont Hill (1977), ainsi que Delaunay et Gadrey (1987). Leur recherches se concentrent sur la mise en évidence des caractéristiques essentielles de l'économie de service.

1.3.2. Définition et statut du service environnemental

Tout d'abord, un point important pour notre objet de recherche doit être précisé : il n'existe pas (ou quasiment pas) de travaux conduits en économie des services qui s'intéressent à la question des services environnementaux. La plupart des travaux d'économie des services ont en effet été réalisés dans le domaine classique des activités tertiaires. Ainsi, une définition commune du service environnemental l'assimile à une activité économique relevant du secteur tertiaire et visant la préservation de l'environnement. Selon cette définition pragmatique, on trouve par exemple parmi les producteurs de services environnementaux, les industries de dépollution ou encore les gestionnaires de réseaux d'eau potable.

Un certain nombre de travaux sur les services environnementaux se fondent sur une délimitation des activités de services en termes de branches et secteurs d'activité (*i.e.* toutes les activités ne pouvant être classées dans l'industrie ou l'agriculture et le secteur primaire), sans que cette délimitation ne fasse vraiment l'objet d'un travail de définition théorique. En référence à ce cadre, des délimitations des services environnementaux sont produites, par exemple celle actuellement utilisée dans les négociations internationales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou par l'Organisation des Nations unies (ONU), notamment les travaux conduits en 1998 par la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

Dans les travaux de l'OMC, un certain nombre de classes de services environnementaux sont délimitées. Par exemple, lors des négociations sur l'accord général sur le commerce des services (OMC, 2000, p. 2), on distingue sept classes différentes de services environnementaux :

- eau destinée à la consommation humaine et gestion des eaux usées ;
- gestion des déchets ;
- protection de l'air et du climat ;
- remise en état et nettoyage du sol et de l'eau ;
- lutte contre le bruit et les vibrations ;
- protection de la diversité biologique et des paysages ;
- autres services environnementaux et services auxiliaires.

Dans cette approche, l'attention est focalisée sur les secteurs et les établissements qui agissent dans ces domaines de l'environnement : assainissement, gestion des déchets, distribution et recyclage de l'eau... Interviennent dans ces secteurs des opérateurs qui peuvent se positionner par rapport à ce type de classification. Mestrallet, dirigeant une grande entreprise du secteur de l'eau, indique notamment : « Nous ne sommes pas des marchands d'eau. Nous ne vendons pas un produit mais assurons un service, celui de rendre disponible à chacun et en permanence une eau purifiée et de restituer cette eau au milieu naturel après traitement. C'est le prix de ce service qui est facturé et non l'eau comme matière première » (in *Le Monde*, 26 oct. 2001.).

Schulz (2000) a étudié les entreprises dans le domaine de la dépollution de l'eau, de l'air, des sols, ainsi que les entreprises d'élimination des déchets. Cet auteur s'intéresse ainsi à des entreprises productrices de services environnementaux. Mais il retient une délimitation des services environnementaux basée sur une conception résiduelle du secteur tertiaire, à l'instar des travaux de l'ONU et de l'OMC. Cela ne permet pas une transposition des résultats de cet auteur dans le domaine des activités d'entretien et de gestion de l'espace rural.

Ainsi, notre apport réside précisément dans la détermination des *fondements théoriques de la notion de service environnemental* à partir de l'économie des services. Cet angle d'attaque théorique doit être considéré pour l'instant comme une hypothèse de travail. La justification du recours à l'économie des services viendra à la suite de la présentation de ce cadre théorique (sous-section 2.4). Considérons provisoirement que le recours à l'économie des services permet d'appréhender le service environnemental comme une catégorie d'activité économique d'un type particulier. Plus précisément, l'activité de service environnemental englobe certaines formes de production, de distribution et de consommation qui ne se confondent pas avec la production d'un bien ou avec une externalité.

Nous pouvons maintenant proposer une discussion sur l'intérêt des trois définitions précédentes du service environnemental (selon l'économie écologique, l'économie de l'environnement et l'économie des services), en regard de notre questionnement sur les activités d'entretien et de gestion de l'espace rural.

1.4. Discussion des trois définitions

Du point de vue de la perspective économique retenue, les trois approches du service environnemental sont relativement dissemblables.

L'économie écologique fait partie des recherches sur le développement durable (Faucheux, Noël, 1995) et considère que l'économie doit être considérée comme une sous-sphère de l'environnement (Passet, 1979). La démarche, relativement normative, tente en fait d'établir un pont avec les sciences du vivant (écologie, biologie). L'économie de l'environnement, du point de vue méthodologique, conduit à considérer les phénomènes d'environnement comme des imperfections de marché qu'il convient de corriger. Cela explique le recours au concept d'externalité. Enfin, l'économie des services rassemble des travaux relativement hétérogènes, macro ou micro-économiques.

Si l'on prolonge le parallèle entre les trois approches, l'économie écologique considère que les services environnementaux résultent de la nature elle-même. Ainsi, l'économie écologique écarte les activités humaines susceptibles de produire des services environnementaux. Elle n'est pas véritablement adaptée à notre questionnement parce qu'elle met l'accent sur le fonctionnement de l'écosystème, alors que ce qui nous intéresse, c'est l'amélioration du cadre de vie.

En économie de l'environnement, les services environnementaux résultent de l'activité économique puisque ce sont des externalités, principalement issues d'activités productives. Maier et Shobayashi, auteurs principaux du rapport de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE, 2001) sur la multifonctionnalité, proposent de résumer par le concept d'externalité l'ensemble des relations en œuvre dans les questions de multifonctionnalité, quand bien même il s'agirait de relations de services effectives :

« Supposons que les exploitations offrent au départ un paysage, sans que les agriculteurs aient besoin pour cela d'utiliser des ressources supplémentaires. Si ensuite, en réaction à un changement hypothétique de réglementation, les agriculteurs changent leurs pratiques de culture et utilisent des ressources supplémentaires pour améliorer encore le paysage, nous dirons simplement ici que "les agriculteurs augmentent l'offre d'externalités en utilisant des ressources supplémentaires" au lieu de dire que "les agriculteurs génèrent des externalités et fournissent également certains services écologiques en plus des externalités normales en utilisant des ressources supplémentaires pour produire ces services" » (OCDE, 2001, p. 71.).

Il nous semble que, dans le cas que les deux auteurs décrivent, les actions étudiées ne sont plus toutes des externalités, mais qu'une partie relève d'une *autre notion* que les auteurs esquissent à travers le terme de « service écologique ». La définition trop large de la notion de « service » que retiennent ces deux auteurs les conduit à assimiler des catégories hétérogènes sur le plan économique.

Retenons *qu'en économie de l'environnement, on ne peut prendre en compte, pour discuter des effets sur l'environnement, que des catégories d'agents économiques qui génèrent des externalités* et en font éventuellement « un peu plus », passant ainsi dans la catégorie des producteurs de services intentionnels. En se centrant sur les agriculteurs, cette approche permet de réfléchir aux modalités d'accommodation entre l'usage productif et les autres usages de la campagne. Si elle apporte des éclairages sur la contribution des agriculteurs à la construction de la physionomie rurale, elle est inadaptée pour traiter d'autres acteurs et du cadre de vie dans son ensemble. *La notion d'externalité le laisse guère de place à l'analyse du rôle des agents économiques, puisqu'elle ne permet pas de traiter d'actions intentionnelles.*

Or nous souhaitons ne pas nous limiter aux activités d'entretien et de gestion de l'espace rural émanant uniquement des agriculteurs et des sylviculteurs, qui sont les principaux agents générant des externalités à partir d'éléments d'environnement.

En regard de notre questionnement les services environnementaux et leurs modalités de production, l'économie des services présente l'avantage de ne pas se centrer *a priori* sur une catégorie d'agents économiques. Ce champ théorique offre le moyen de traiter sur le même plan des prestataires liés explicitement à un support (tels les agriculteurs et les sylviculteurs) et d'autres catégories de prestataires non strictement liés à un bien-support, mais tout aussi importants dans la dynamique des services environnementaux. Elle permet dès lors de replacer la contribution des agriculteurs parmi celles des autres acteurs.

Plus globalement, le questionnement à partir de l'économie des services permet de repenser ce que sont effectivement des activités de services environnementaux *du point de vue de leur production.*

Nous avançons l'idée (ayant encore le statut d'hypothèse à ce stade du travail) que les concepts et les méthodes utilisés en économie des services (développés principalement dans le domaine des entreprises) permettent d'apporter un éclairage intéressant sur les services environnementaux, et plus particulièrement au sein des activités d'entretien et de gestion de l'espace rural. En effet, si l'on suit Broussolle (1996, p. 155), « l'idée de service peut fort bien être indépendante du service, c'est-à-dire du recours aux entreprises de services ». C'est le parti pris que nous avons retenu pour étudier les activités d'entretien et de gestion de l'espace rural.

2. L'ÉCONOMIE DES SERVICES

Parmi la grande diversité de travaux portant sur l'économie des services, nous présentons principalement ceux qui ont proposé de définir la notion de service, parce que la lecture de cette littérature permet de bien préciser la nature économique des activités de services environnementaux. Nous présentons tout d'abord quelques traits saillants sur l'histoire de la pensée en économie des services. Cela nous permet de montrer que la question de la définition des services n'est pas récente et s'ancre dans l'évolution de la pensée économique. Ensuite, les principaux courants contemporains ayant traité cette question sont abordés, avant de préciser celui que nous retenons (approche défendue par Hill, Delaunay et Gadrey). Enfin, nous exposons certains travaux empiriques en économie des services, susceptibles d'éclairer notre questionnement sur l'entretien et la gestion de l'espace rural.

2.1. Les services dans la littérature économique

Nous proposons dans ce chapitre d'examiner successivement les trois principales façons d'aborder les services en économie. Nous présentons tout d'abord les arguments des économistes qui ont défini le service de façon résiduelle (2.1.1). Ensuite, nous faisons état de la conception du service dans l'économie néoclassique (2.1.2). Le dernier point a trait aux travaux contemporains sur la définition des activités de service (2.1.3).

2.1.1. Auteurs classiques et activités improductives

Pour les physiocrates (Quesnay, Turgot), la valeur se trouvait dans la terre et dans le travail de la terre, seules les activités agricoles entraînant une croissance physique des produits matériels. Au contraire, la *classe* stérile (sans connotation péjorative) englobe les artisans, les manufacturiers et leurs ouvriers, les commerçants, les fonctionnaires, les artistes, les prêtres, les membres des professions libérales et les magistrats. Jessua (1991, p. 67) explique que « les activités de cette classe ne sont pas de vraies productions en ce sens qu'elles ne correspondent pas à la création d'un produit net ». C'est l'une des raisons qui expliquent que la notion de service ait longtemps été ignorée dans le raisonnement économique. Cela permet également de comprendre la difficulté à intégrer les services et l'agriculture, car ces deux notions étaient considérées comme antagonistes.

Dans la pensée classique, et plus particulièrement chez Smith (1776), les services sont assimilés à des activités improductives. Le chapitre III de *La richesse des nations* s'intitule « Du travail productif et du travail non productif, de l'accumulation du capital ». À travers ce titre, il apparaît que l'auteur a tracé une frontière entre deux mondes : celui du travail productif, « qui ajoute de la valeur à l'objet sur lequel il s'exerce », et celui du travail non productif, « qui n'ajoute pas de valeur » (Smith, 1776). L'auteur explique que « le travail de l'ouvrier se fixe sur un sujet quelconque, ou sur une chose vénale qui dure au moins quelques temps après que le travail a cessé » (*ibid.*, p. 157), alors qu'il n'y a pas de trace du travail des domestiques, pouvant servir à un autre usage ensuite, car ces activités, explique-t-il, « périssent à l'instant même où le domestique les rend » (*ibid.*, p. 157). Les services (même si Smith ne les appelle pas encore ainsi) sont définis par l'auteur comme des activités qui disparaissent au moment même où elles sont réalisées. Smith englobe dans le travail non

productif toutes les fonctions administratives, ecclésiastiques, le travail des domestiques, ainsi que celui des artistes. « Ces services ne produisent rien avec quoi on puisse ensuite se procurer une pareille quantité de service » (Smith, 1776). Il propose ainsi l'une des premières définitions des services (disparaissant au moment de leur production), tout en les considérant comme des activités inutiles sur le plan économique. L'auteur distingue ainsi deux classes sociales, celle de l'industrie et celle de la « fainéantise » (*ibid.*, p. 167). Les « bouches inutiles et les domestiques » constituent un monde, l'autre monde comprend les « entrepreneurs et les ouvriers ».

2.1.2. Assimilation entre service et bien

L'introduction de la valeur-utilité a bouleversé le raisonnement en économie, mais a occulté toute réflexion sur la distinction bien/service.

a. Bastiat et l'échange généralisé de services

En 1851, Bastiat définissait l'utilité comme « tout ce qui réalise la satisfaction des besoins » (Bastiat, 1851, p. 39). Il distingue :

- l'utilité gratuite telle que l'eau, l'air et la lumière provenant de « richesses naturelles ». « Dans ce cas, l'utilité est le résultat de l'action gratuite de la nature » (*ibid.*, p. 46) ;
- l'utilité onéreuse, qui est le résultat d'un travail humain.

Sur cette base, Bastiat peut introduire la notion de service, qui prend chez lui un sens très général : « Accomplir un effort pour satisfaire le besoin d'autrui, c'est lui rendre un service » (*ibid.*, p. 45). Il construit une théorie de l'échange : « Si un service est stipulé en retour, il y a échange de service » (*ibid.*, p. 45). De ce raisonnement, il découle logiquement que « la société n'est qu'échange de services » (*ibid.*, p. 45). Il reprend les propos de Say et indique que l'homme ne crée pas de matériaux, mais se borne à les combiner, à les déplacer pour son avantage ou pour celui d'autrui. « Ce que l'on cède comme ce qu'on reçoit, c'est du travail, des efforts, des peines, des soins, de l'habileté naturelle ou acquise; ce que l'on se confère l'un à l'autre, ce sont des satisfactions; ce qui détermine l'échange, c'est l'avantage commun, et ce qui le mesure, c'est la libre appréciation des services réciproques » (*ibid.*, p. 67). L'auteur peut alors introduire sa conception de la valeur : « La valeur vient du service reçu et rendu; et le service dépend autant, si ce n'est plus, de la peine épargnée à celui qui le reçoit que de la peine prise par celui qui le rend » (*ibid.*, p. 67). Ainsi, Bastiat, mettant en avant les échanges réciproques de services à l'origine de la valeur, s'oppose à Smith lorsque ce dernier affirme que la valeur ne peut se concevoir qu'incorporée à la matière.

Bastiat peut être présenté comme un précurseur de la théorie de la valeur-utilité. Cette dernière va constituer l'une des bases du développement de l'économie néoclassique.

b. Indifférenciation des biens et des services dans le modèle walrasien

Dans la théorie néoclassique, les fondements de l'échange marchand se trouvent dans l'utilité marginale, les individus accordant une valeur à chaque unité de bien proportionnellement à son utilité marginale. Dans le modèle économique conçu par Walras (1874), ce sont les « services » rendus par les séries de capitaux ou facteurs de production qui sont rémunérés et donnent lieu à échange. Chez Walras, le « service producteur » désigne l'effet sur la production finale de l'intervention de l'une des trois séries de capitaux :

- les capitaux fonciers, dont le service producteur est la terre (la rémunération de ce service étant le fermage) ;

- les capitaux personnels, dont le service est le travail (la rémunération de ce service étant le salaire) ;
- les capitaux mobiliers ou capitaux proprement dits dont le service est le profit (la rémunération de ce service étant l'intérêt).

La phase de production proprement dite est une combinaison de « services producteurs » (Jessua, 1991). Ainsi, Walras emploie le terme de service dans un sens très large. Cette conception conduit, d'une part à l'abandon de l'opposition entre biens et services et, d'autre part, à une certaine indifférence vis-à-vis des services dans le modèle théorique, où ils ne sont qu'une forme d'échanges parmi d'autres. Dans le même ordre d'idée, Marshall (1898) préconisait l'abandon de la notion de service. Ainsi, la question des activités de services en tant qu'activités économiques d'un type particulier ne se pose pas dans le modèle walrasien.

Les travaux actuels menés dans le prolongement de la perspective marginaliste traitent de certaines dimensions des activités de services. Notamment, dans la théorie de l'agence ou encore dans la théorie des jeux, l'optimisation des contrats complets et l'analyse des comportements opportunistes peuvent être abordées de façon rigoureuse, avec une application possible aux services. Mais la question de la spécificité de l'activité de service et la nature de son produit ne sont pas traitées en tant que telles. Pour notre objet de recherche, ces théories permettraient de traiter certains aspects des services environnementaux mais elles ne semblent pas adaptées aux questions que nous nous posons concernant les modalités de production de services environnementaux dans le domaine de l'entretien et de la gestion de l'espace.

Même si la parenté n'est pas absolue, la théorie des coûts de transaction peut être classée au sein de la théorie standard étendue (Favereau, 1989), prolongeant l'approche néoclassique. Cette théorie, née dans le prolongement des travaux de Coase (1937) et de Williamson (1994), présente le grand intérêt de se centrer sur les incertitudes transactionnelles. Elle peut ainsi traiter de certaines des dimensions des services pour lesquels l'incertitude transactionnelle est souvent importante. Cependant, elle traite peu des incertitudes portant sur la nature de l'activité et du produit (Gadrey, 1996b). Une entrée par l'économie néo-institutionnelle serait tout à fait envisageable pour apporter un éclairage sur les services environnementaux mais ce n'est pas la perspective que nous avons retenue, car nous souhaitons mettre l'accent sur la définition-même des services environnementaux et leur modalités de production.

Ainsi, nous ne retenons pas la perspective néoclassique ou l'approche néo-institutionnaliste dans la construction de notre problématique. Les travaux centrés sur la définition et les spécificités des activités de services nous semblent plus adaptés et vont maintenant être présentés.

2.1.3. Propositions de définition des services

Les services, longtemps ignorés par la pensée économique, ont été l'objet de différentes définitions depuis une cinquantaine d'années. Dans cette sous-section 2.1.3., nous présentons successivement la définition résiduelle du service comme une activité tertiaire. Puis nous abordons les débats sur les frontières entre biens et services, ainsi que ceux sur l'intégration des biens et des services. Dans la dernière partie de la sous-section 2.1.3, nous présentons les recherches qui ont défini le service à partir de critères techniques. Cette présentation critique des différents apports théoriques sur les services nous permet de faire

état des apports et des limites de ces définitions, avant de présenter dans le point suivant (sous-section 2.2) la définition que nous retenons pour notre objet de recherche.

a. Notion de tertiaire

Dans une première acception, peu théorisée, tout un ensemble de travaux se référant à l'économie des services partent d'une délimitation en creux des activités de services en termes de branches et secteurs d'activité (*i.e.* toutes les activités ne pouvant être classées dans l'industrie, ni dans l'agriculture).

En 1935, Fisher est le premier auteur à proposer une division des activités économiques en trois catégories : production primaire, secondaire et tertiaire. La première des catégories introduites par l'auteur comprend le travail agricole et minier qui a pour objet direct la production des aliments et des diverses matières premières ; la seconde, les industries de transformation sous toutes leurs formes et la troisième - le restant - un vaste ensemble d'activités consacrées à la fourniture de « services », allant des transports au commerce en passant par les loisirs, l'instruction et les plus hautes formes de la création artistique et de la philosophie. La thèse de Fisher est la suivante : l'emploi et les investissements n'ont cessé de glisser des activités « primaires » vers les activités secondaires et surtout tertiaires.

Clark (1940) raisonne à partir d'une liste finie d'activités qu'il classe dans le tertiaire, sans les définir en tant que telles. L'auteur propose de remplacer l'expression « activités tertiaires » par celle « d'activités de services ».

En 1949, Fourastié propose une définition dépassant l'énumération purement formelle du classement des activités économiques. Il qualifie les activités selon leur contribution au progrès technique. « C'est le progrès technique qui, indépendamment de ma volonté, classe une activité considérée, à un moment donné, dans le secteur secondaire ou dans le secteur tertiaire », explique Fourastié (1949, p. 83). Dans la conception de cet auteur, les activités de services sont celles qui présentent une faible productivité. Lefevre-Farcy (1992, p. 149) note que « dès lors, par essence, le tertiaire est associé à une productivité faible ».

De nombreux travaux ont conclu à une faible croissance de la productivité dans les services par rapport aux biens (Baumol, 1967). Comme l'indique de Bandt (1988), dans ces travaux, l'ensemble des activités de services sont considérées comme étant plus ou moins improductives. L'auteur souligne combien ce résultat est paradoxal puisque, dans les pays développés, plus de 60 % des emplois sont maintenant des emplois de services. Le problème n'est peut-être pas lié à une faible productivité, mais à la difficulté de mesure de la productivité, plus importante dans les services que dans les biens (Gadrey, 1996b).

Afin de produire des nomenclatures statistiques stables, les organismes statistiques se sont longtemps appuyés sur ces définitions des services. Ils ont considéré les services comme regroupant les activités ne pouvant être classées dans l'industrie ou dans l'agriculture. Certains des travaux de l'INSEE (2001a, 2001b) présentent une définition des services proche de celle de Fisher. L'INSEE (2001a, p. 8) indique ainsi :

« Compris dans leur sens le plus large, les services regroupent un vaste champ d'activités allant des transports à l'administration en passant par le commerce, les activités financières et immobilières, les services aux entreprises et aux particuliers, l'éducation, la santé et l'action sociale. Dans la pratique statistique, cet ensemble est regroupé sous le terme d'activités tertiaires. Les activités dites « de services » n'incluent pas les transports et le commerce. Elles sont précisément délimitées par référence à des listes d'activités et de produits : les nomenclatures. »

Cependant, les activités entendues comme des services sont relativement hétérogènes et le principe de classement retenu par l'INSEE pour caractériser les secteurs primaire, secondaire ou tertiaire n'est pas toujours évident à percevoir. Face à ces problèmes,

différentes tentatives de définition plus théoriques ont été formulées pour les services, afin de les distinguer des biens.

b. Débats sur les frontières entre biens et services

Les débats sur les frontières entre biens et services ont marqué l'histoire de la pensée économique sur les services. Il serait hors de propos de présenter ici un état des lieux complet de ces conceptions différentes du rôle des biens et des services dans notre société. Nous mettons l'accent sur deux auteurs aux conceptions antagoniques, Bell et Gershuny, afin de montrer les enjeux du débat. Ce dernier dépasse le cadre de notre travail mais recoupe des problèmes que nous rencontrons pour délimiter les services environnementaux et les biens environnementaux.

Les tenants des approches post-industrielles, dans la lignée de Bell (1976), insistent sur le passage d'une société de production de biens (et de services ponctuels) à une société de maintien des capacités d'usage offertes aux bénéficiaires de services. Selon la vision de Bell (1976), les services sont censés prendre le pas sur les biens dans le devenir de la société et dans la création de richesse.

Cependant, un auteur tel que Gershuny (1978) a rejeté la thèse de Bell (1976). S'appuyant sur une conception néo-industrielle, Gershuny (1978) met en avant le développement du self-service et des biens d'équipement. Selon cet auteur, les agents économiques recourent à des biens d'équipement plutôt qu'à des services pour assurer leurs besoins (la machine à laver plutôt que la laverie). Il tente ainsi de prouver la prééminence des biens sur les services.

c. Approche intégratrice des biens et des services

Certains auteurs se sont penchés sur les modalités d'intégration entre les biens et les services. Gallouj (1994) a rassemblé ces approches sous le terme d'approches « intégratrices » car elles décrivent les relations entre les biens et les services, sans les distinguer d'emblée.

Proches de la pratique, on trouve les approches « managériales » telles que les définit Lamarche (2000). Elles ont été initiées en France par Eiglier et Langeard (1988), s'intéressant au marketing des services. Ils mettent en avant le concept de « servuction » pour analyser les services comme un processus de coproduction, qui nécessite la participation à la fois du personnel de l'entreprise et de l'utilisateur final du service. Selon ces approches, les services valorisent le produit (matériel) qui reste au centre des échanges économiques. Les auteurs proposent d'évaluer le service à travers la valeur d'utilisation du produit. Mais ces analyses ont tendance à exacerber certaines propriétés supposées des services (produit innovant, qualité de la production). Bressand et Nicolaïdis (1988) insistent sur le passage d'une économie de produits à une économie de fonctions. Selon ces auteurs, on ne vend plus des biens d'un côté et des services de l'autre, mais des ensembles intégrés de biens et services. De même, Giarini (1986 ; 1987), mettant l'accent sur les services industriels, avance que les services se sont développés pour aider au bon fonctionnement de l'industrie.

Dans une démarche plus théorique, Barcet et Bonamy (1999b) rejettent la thèse du remplacement de l'économie matérielle par une économie de services. Proposant de ne plus opposer biens et services, ces auteurs centrent l'analyse sur le résultat et le processus de toute activité économique, en recourant à la notion de système. Ils expliquent que les différences entre biens et services s'estompent de plus en plus. Autrement dit, un bien n'est plus vendu seul, il est associé à un ensemble de services, ce qui répond à une demande explicite des consommateurs pour des services incorporés au bien qu'ils achètent. Barcet et Bonamy

(1998) insistent sur la complémentarité et l'intégration entre biens et services plutôt que sur leur opposition. Les deux auteurs proposent de ne pas raisonner en termes de biens ou services, mais de « droits d'usages » ou plus exactement de « droits de créance » (Barcet, Bonamy, 1999a). Ils situent le service comme une « relation instituant un droit de créance entre acteurs économiques » (*ibid.*, p. 201). Du fait de la démarche retenue, les services aux entreprises sont centraux dans l'analyse. Mais ces auteurs ont également mené des travaux sur les services de proximité (Barcet, Bonamy, 1997).

Bien que Barcet et Bonamy (1999b) mettent l'accent sur les rapprochement entre et biens, ils considèrent que certains critères techniques permettent de les distinguer. Ces critères sont les suivants :

- en premier lieu, ils insistent sur *l'immatérialité* du résultat principal. Ce critère est généralement le plus mis en avant ;
- en second lieu, un critère important repose sur la notion de *coproduction*¹³ du service. Cela signifie que le client est actif dans le processus de production du service. Les usagers contrôlent et transmettent des informations, des demandes nécessaires au bon fonctionnement des services ;
- enfin, le dernier critère mis en avant repose sur la notion *d'immédiateté* (ou instantanéité), impliquant l'association dans le temps entre la prestation et la consommation du service.

Ces critères, s'ils sont importants à prendre en compte, ne suffisent pourtant pas à caractériser les services. Certaines activités de services ne sont ni immatérielles, ni instantanées, ni coproduites entre le prestataire et l'utilisateur (Gadrey, 2000). Par exemple, de Bandt (1988) souligne que la coopération est souvent limitée entre le prestataire et l'utilisateur car ce dernier est rarement capable de contribuer à la production, pour des raisons de compétences, de finalités ou d'organisation. Cela explique que, dans certains cas, la relation de service est standardisée et que la coopération reste alors fictive. Le producteur tend à agir de manière unilatérale, et à ramener les besoins du bénéficiaire « à la moyenne ».

L'intérêt de ces approches réside dans leur façon de décrire les biens et les services sans les distinguer d'emblée. Elles aboutissent globalement à la mise en évidence d'un *continuum* d'activités et d'objets, depuis les services purs jusqu'aux biens purs (de Bandt, 1988). Ces démarches mettent l'accent, d'une part sur la fusion du processus de production avec la transaction, et d'autre part sur l'intervention de l'utilisateur dans le processus de production (Dubuisson, 1996).

En définitive, cette littérature traite principalement des services marchands et de la place des activités de service dans la dynamique productive. Ces recherches permettent un éclairage sur la diversité des situations de service. De plus, ces définitions sont utiles pour caractériser certaines dimensions des services. Mais tous les classements des services rencontrent la même difficulté conceptuelle, celle de déterminer la communauté de problématique des services (Lamarche, 2000).

Les recherches présentées ne permettent pas de fonder une définition des services qui nous soit utile pour mieux comprendre la nature économique des services environnementaux au sein de l'ensemble des activités d'entretien de l'espace. En effet les critères qu'elles

13. Le terme de coproduction n'est pas employé dans le même sens lorsqu'il désigne la participation du client à la relation de service et lorsqu'il désigne une production débouchant sur deux produits joints. Dans le second cas, nous utilisons le terme de produit joint afin d'éviter les ambiguïtés.

proposent (immatérialité, immédiateté, coproduction) restent marqués par le domaine des services relationnels. Or, on perçoit intuitivement que les services environnementaux, portant sur des biens-supports particulièrement lourds et spacieux, ne peuvent pas être définis uniquement à partir de ces critères (même si on peut les retrouver à un second niveau).

2.2. Définition positive du service

Les travaux de Hill (1977), prolongés par Delaunay et Gadrey (1987), représentent un renouvellement des tentatives de définition des services. Fondée sur un effort de caractérisation théorique du service tout en capitalisant les travaux antérieurs¹⁴, cette approche offre le moyen de prendre en compte certaines caractéristiques essentielles des activités de services. La définition du service ne se fonde plus uniquement sur des critères descriptifs (par ailleurs importants à prendre en compte), comme dans les approches précédemment présentées, mais sur la nature socio-économique des activités de service.

2.2.1. Concept du service formulé par Hill

Dans un article fondateur, Hill (1977) initie son travail à partir de l'hypothèse que l'absence de rupture biens/services ne signifie pas l'identification de toutes les activités. Il existe des différences dans les logiques de fonctionnement, qu'il convient de caractériser pour mieux appréhender les activités de services.

a. Une activité intentionnelle

La notion d'*intentionnalité* du service constitue un point essentiel dans notre démarche. Le terme d'intention¹⁵ est ici entendu dans son sens commun : une action intentionnelle désigne une action délibérée. Cette notion va garantir l'invariance de notre interprétation du service et, partant, du service environnemental.

Hill (1977) caractérise les services de la façon suivante :

« Un service peut être défini comme la transformation de la condition d'un individu, ou d'un bien appartenant à une personne ou une unité économique quelconque, résultant de l'activité d'un autre agent économique, à la demande ou avec l'agrément de la première, personne ou unité économique » (*ibid.*, p. 318).

Le dernier passage de la définition proposée par Hill (1977) est crucial, car il indique une condition commune aux services : l'accord de la personne ou de l'unité économique possédant le bien est nécessaire pour pouvoir parler de service. Ainsi, un service, selon Hill (1977), est orienté vers un usage spécifique du support par le bénéficiaire final du service.

Dans la suite de son article, la définition est utilisée par l'auteur pour construire des typologies de services. Il a pu ainsi distinguer les services affectant des biens de ceux affectant des personnes. Il a également distingué les services permanents et les services

14. Delaunay et Gadrey (1987) ont proposé le premier ouvrage en langue française consacré à l'histoire de la pensée économique sur les services.

15. Il s'agit d'un acte de la volonté considéré par rapport à son but et aux moyens d'atteindre ce but. Étymologiquement, le terme d'intention provient du latin *intendere*, qui signifie « tendre vers ». Pour le droit, une intention délictueuse traduit la volonté consciente de commettre un acte prohibé par la loi. Grawitz (1994, p. 227) rappelle que pour la philosophie de Husserl, une activité intentionnelle correspond à l'activité de la conscience et l'objet auquel elle se réfère.

temporaires, selon le temps durant lequel le changement effectué devrait normalement persister.

b. Distinction entre biens et services

Hill (1977) s'intéresse aux biens, afin de les caractériser en parallèle aux services. Selon lui, un bien se définit de la façon suivante : seul un bien est une « entité »¹⁶, qui existe indépendamment de son producteur et de son consommateur. En fait, il désigne une entité comme « un objet physique qui peut être approprié, et donc transférable entre des unités économiques » (*ibid.*, p. 317).

Le critère discriminant pour Hill repose sur la possibilité d'établir des droits de propriété sur cette entité, qui peut donc être vendue et revendue par son propriétaire. Ainsi la production d'un bien désigne la création d'une « entité susceptible d'être appropriée », au sens de Hill.

La définition proposée par Hill a pour conséquence d'opérer une distinction entre la notion de service et celle de bien. Cette distinction, au-delà de son apport définitionnel, est essentielle, parce que les biens et les services se présentent selon des modes distincts d'appropriation et de circulation économique (Gadrey, 1999). Du point de vue de l'appréciation du produit d'une activité économique, la production d'un bien et celle d'un service ne peuvent pas être étudiées avec les mêmes méthodes d'analyse. Cependant, comme le souligne Dubuisson (1996), les auteurs ne visent pas l'opposition entre biens et services, mais recherchent plutôt la différenciation des activités et des produits selon les rapports qu'ils entretiennent avec les formes de transaction ou les particularités des processus de production qui les réalisent. Notons que dans une démarche d'évaluation des services, de nature plus normative, la distinction entre biens et services permet de sortir d'une simple reproduction des méthodes utilisées pour l'évaluation de la production de biens, rarement adaptées pour les services.

En définitive, les services ne relèvent pas de l'immatériel ou de l'improductif, mais ils se caractérisent par les formes spécifiques de rapport entre la production et l'usage qu'ils conditionnent.

2.2.2. Apport du triangle de service

Dans le prolongement de Hill, Delaunay et Gadrey (1987) considèrent la distinction entre biens et services comme un partage pertinent pour l'analyse économique mais nécessitant une définition renouvelée.

a. Appui de la définition sur l'image du triangle de service

Cherchant à dépasser le débat matériel/immatériel ou productif/improductif, ils envisagent le service comme un rapport social particulier entre la production et l'usage, en postulant que la relation de service ne se réduit pas à la dimension interpersonnelle (Delaunay, Gadrey, 1987). Ils ont prolongé la définition du service proposée par Hill, en

16. Nous avons traduit mot à mot le terme *entity*, employé par Hill (1977). Le terme d'entité est issu de la philosophie scolastique et désigne ce qui constitue l'essence d'un genre ou d'un individu. Hill emploie en revanche le terme d'entité dans une conception très marquée par l'analyse économique, relativement différente du sens philosophique.

insistant sur l'étude des conditions et des caractéristiques de la production de services. Ils mettent au premier plan la notion de « relation de service » et l'importance de la nature économique du support, sans écarter la dimension institutionnelle des services.

Gadrey (1996, p. 171) propose de définir le service de la façon suivante.

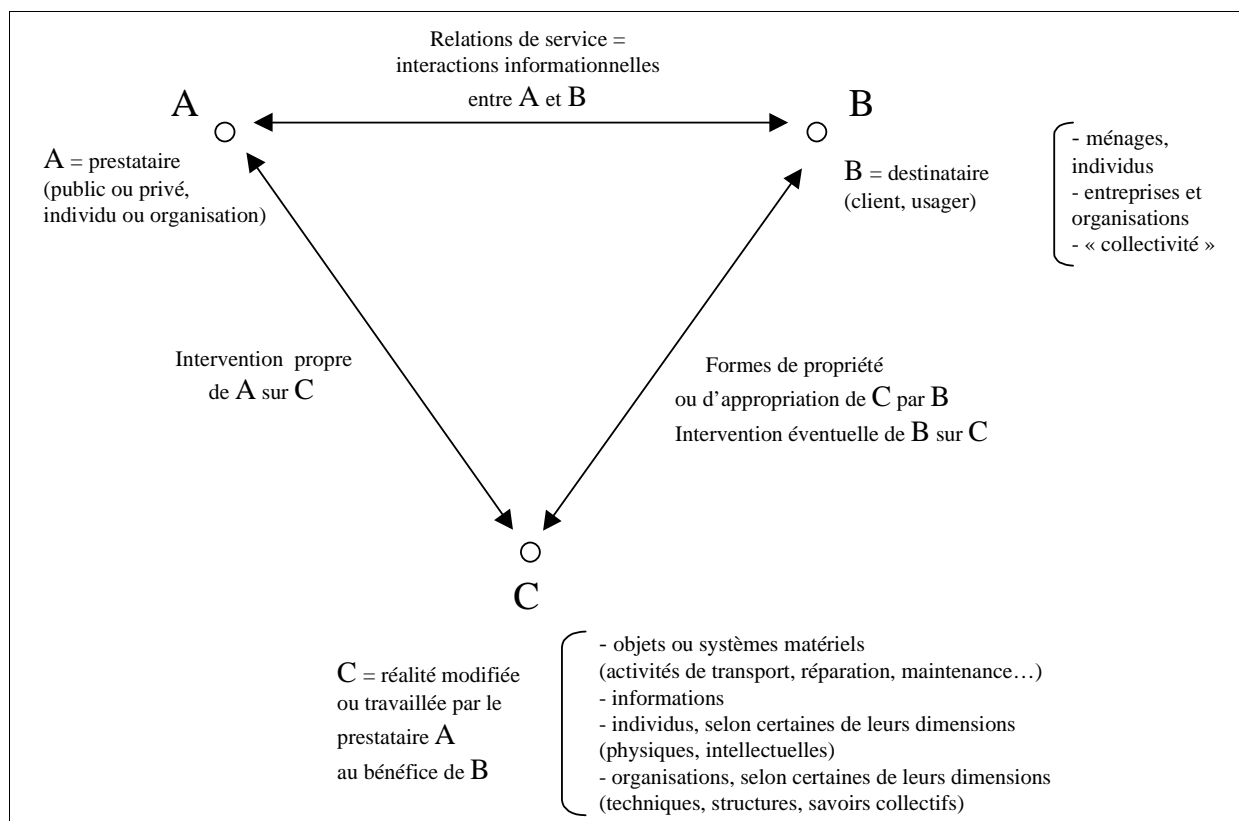
« Un service est une *opération* visant la *transformation* d'une réalité C possédée ou utilisée par un client ou un usager B, et réalisée par un prestataire A à la demande de B (et souvent en interaction avec B), mais n'aboutissant pas à un produit final susceptible de circuler économiquement indépendamment de C ».

Le support du service peut être un objet, un bien, un individu (qui peut être confondu avec l'usager ou distinct de lui), un flux ou un stock d'informations ou encore une organisation, mais il reste toujours indissociable de la prestation de service.

Cette définition, située explicitement par Gadrey dans le prolongement de celle de Hill, présente un double avantage : d'une part, elle permet d'envisager le service comme un processus, d'autre part, elle met l'accent sur les agents économiques et les supports impliqués dans ce processus. Notre recherche va s'appuyer en grande partie sur cette vision « triangulaire » et dynamique pour définir et caractériser les services environnementaux.

Dans la figure 1, le prestataire A met à disposition des capacités techniques et humaines, afin de répondre à la demande de l'usager B. Il en résulte que l'action de A sur le support est une action volontairement orientée vers la satisfaction d'un usage de ce support par B.

Figure 1 – *Triangle de service*



Source : Gadrey (1996a, p.19)

La définition implique donc les deux conséquences suivantes :

- le prestataire A agit intentionnellement. Ainsi, il consacre un temps spécifique à fournir le service ;
- la prestation est orientée vers un usage du support par B, c'est-à-dire vers une forme de bénéfice pour B (une richesse au sens large, non nécessairement monétaire).

Le fait que le prestataire consacre un temps spécifique au service représente une condition indispensable à l'existence de ce dernier. Ensuite, ce temps spécifique peut éventuellement se traduire par un « coût de production », au sens économique courant, mais ce n'est pas une condition absolue. Enfin, la fourniture du service peut se traduire par une rémunération monétaire du prestataire par le bénéficiaire du service, pour les services relevant de la sphère de l'échange marchand.

Nous insistons sur l'ordre dans lequel sont présentés ces trois arguments. Produire un service signifie y consacrer un temps spécifique. Les notions de coût de production et de rémunération ne viennent qu'à un second niveau, relevant de l'univers marchand.

b. Circulation ou échange économique

Dans leur définition, Delaunay et Gadrey, (1987, p. 212) insistent sur un point central qui n'était pas présent chez Hill : la circulation (ou échange) économique du service et le rôle des agents économiques impliqués dans le service. Cette circulation est impossible sans le support du service. Ils introduisent une articulation entre la réflexion sur les droits de propriété et celle sur le service.

Par définition, il est impossible d'attribuer un droit de propriété à un service, ce qui le différencie fondamentalement d'un bien. Cette précision dans la définition d'un service permet d'opérer une partition dans l'économie entre la production de biens et celle de services. Pour un bien, il existe une activité d'affectation, à la différence des services. Autrement dit, les processus de production et d'affectation sont séparables dans le cas du bien, à la différence du service. La définition met ainsi en avant la nécessité pour l'économiste de distinguer le traitement de l'objet du traitement de la relation.

Cette définition d'un service a été utilisée pour l'étude du domaine marchand, tel que l'assurance (Gadrey, 1994a), ainsi que pour les aspects non marchands du service postal (Gadrey *et al.*, 1997).

c. Services et processus sociaux et conventionnels

La définition de Hill (1977) souffre d'une « oscillation non stabilisée entre la notion technique d'entité et l'idée d'une identité de ces entités, qui leur permet de résister à l'usure du temps et des échanges » (Gadrey, 1999). Il ne s'agit pas d'un simple problème technique, posé par la définition. Par rapport à Hill, Delaunay et Gadrey (1987) ne se contentent pas d'une définition technique du service. Les deux auteurs insistent sur les *processus sociaux* qui gouvernent l'attribution d'identité aux biens et en particulier aux supports (biens, individus, informations, organisation) sur lesquels vont s'appliquer les relations de services.

L'attribution de droits de propriété sur des biens de plus en plus nombreux constitue l'un des moteurs du capitalisme. En effet, la notion économique de bien est indissociable des rapports de propriété capitalistes. Ainsi, l'attribution d'une identité économique est propre à un système économique et social donné, soulignent Delaunay et Gadrey (1987).

Une entité est un bien lorsqu'elle est dotée d'une identité sociale et historique, ce qui la fait entrer dans le champ économique. Comme l'énonce Hill (1977), un service n'est jamais une entité. Gadrey (1999, p. 19) conclut que « l'attribution d'identité des biens est un processus hautement conventionnel ».

À ce titre, ce que l'on définit comme un bien ou un service à une époque donnée est le fruit d'un processus social et conventionnel. « Il faut admettre qu'une définition des services ne peut être qu'historiquement située et doit partir de la structure économique » (Delaunay, Gadrey, 1987, p. 213).

2.2.3. Prolongements récents de l'économie des services

a. Distinction entre services, biens tangibles et biens intangibles

En 1999, Hill a affiné sa définition des services. Dans cette définition, quatre conditions définissent un service. En premier lieu, un service n'est pas une entité. En second lieu, il existe, dans le cas d'un service, une forme de relation entre le demandeur et l'offreur. Ensuite, le service porte sur une entité C. Enfin, le service a pour produit S le changement de condition ou la transformation d'état de l'entité C. À ce produit ne peut être attaché aucun droit de propriété spécifique, aucune possibilité de revente de S indépendamment de C.

Avec cette définition, on dispose d'une partition théorique entre les biens et les services. Il s'agit de deux catégories économiques distinctes. Hill (1999) conclut que le modèle walrasien est inadapté à l'étude des services, puisqu'il fait l'impasse sur leur différence fondamentale avec les biens. De cette définition, il découle qu'il est impossible de stocker les services, puisque ces derniers sont des changements. Mais le résultat d'activités de services peut être stocké. C'est toute la différence entre le « service-produit » et le « service-résultat » (Thévenot, 1999).

Dans le même article, Hill (1999) a introduit une catégorie intermédiaire entre le bien tangible et le service. Il s'agit des biens intangibles (comprenant par exemple les brevets et les originaux d'œuvres artistiques). Les biens intangibles sont des biens car ils répondent à la définition générale d'un bien, mais ils ne peuvent pas être reproduits.

Ainsi, un service est un changement, et non un bien immatériel. C'est là un point essentiel à retenir pour notre objet. Gadrey et Delaunay (1987) se sont inscrits dans le même courant.

b. Définition des services basés sur les logiques de recours

Gadrey (1999) a proposé ensuite une définition des services plus englobante car la première qu'il avait retenue posait certains problèmes : elle ne pouvait pas s'appliquer à toutes les activités qu'on classe habituellement dans les services, à commencer par les spectacles.

La définition que Gadrey (1999, p. 24-25) propose est la suivante :

« Il y a production de service, dans les systèmes capitalistes développés, dans les deux cas suivants :

a) Lorsqu'une organisation A, qui possède ou contrôle une capacité technique et humaine [...], vend (ou propose à titre gratuit, s'il s'agit de services non marchands) à un agent économique B le droit d'usage de cette capacité et de ces compétences pour une certaine période, pour produire des effets utiles sur l'agent B lui-même, ou sur des biens C qu'il possède ou dont il a la responsabilité.

Dans certains cas, cet usage prend la forme d'une intervention, sollicitée par B, sur un support C détenu ou contrôlé par B, et l'on retrouve le triangle du service. Dans d'autres cas, il se résume à l'utilisation temporaire par B d'une capacité technique entretenue, mise à sa disposition par A. Dans une troisième famille de cas, c'est une "représentation" humaine (accompagnée de son support technique) que A organise et à laquelle B assiste.

b) Lorsqu'un ménage ou un consommateur final emploie lui-même un salarié pour s'occuper de ses biens ou de sa personne (ou éventuellement des personnes vis-à-vis desquelles il exerce une délégation de responsabilité : enfants, parents, ...). »

En dehors de l'exception des services aux ménages, cette définition présente l'intérêt de mettre en lumière trois grandes « logiques de recours » (Gadrey, 2000). Les « interventions », les « mises à disposition de capacités techniques ou humaines » et les « spectacles vivants » constituent trois types purs. Dans les activités concrètes de services, ces trois logiques peuvent se trouver combinées les unes avec les autres. Elles sont ici présentées d'un point de vue théorique. Soulignons que les trois logiques de recours mettent l'accent sur le « service-processus » (Thévenot, 2000).

Nous allons retenir cette définition des services, dans le prolongement de la définition triangulaire exposée par Gadrey. En fait, le triangle de service devient un cas particulier de cette définition plus générale ; il permet à ce titre de traiter des *pôles de la relation de service*, ainsi que des *relations entre ces pôles*. La définition des « logiques de recours », permet, quant à elle, de préciser les *modes de recours au service* (se servir/se faire servir) et les *types de capacité avec lesquelles l'utilisateur est en contact*.

2.2.4. Services, externalités et services collectifs

L'approche des services initiée par Hill (1977) permet de clarifier les rapports des services avec les externalités. Elle permet également de disposer d'un critère simple pour caractériser les services collectifs. De plus, la définition du service collectif se situe en cohérence avec les travaux consacrés aux services collectifs locaux (Derycke, Gilbert, 1988).

a. Distinction entre les services et les externalités

Il s'agit là d'un point essentiel pour notre argumentaire car il nous permet d'établir une frontière théorique entre deux mondes : celui des services et celui des externalités. Le critère de l'intentionnalité permet d'opérer cette distinction entre service et externalité. L'apport de Hill (1977, p. 331) est essentiel sur ce point :

« Un service est un changement dans la condition d'une personne ou d'un bien appartenant à une unité économique, qui résulte de l'activité d'une autre unité économique, avec l'accord d'une autre unité économique. Si le terme "avec" dans la définition est remplacé par "sans", alors la définition devient celle d'une externalité. »

L'auteur précise que « les externalités sont simplement des services non sollicités » (*ibid.*, p. 332) et que, pour parler d'externalité, « le changement doit être aussi accidentel ou du moins non-intentionnel de la part du producteur ». Chez Hill, le critère de l'intentionnalité lors de la fourniture du service est central pour distinguer les services des externalités. Nous retenons cette définition qui nous permet d'affirmer qu'un service est toujours une relation *orientée*, à la fois vers un certain type de bénéficiaire et vers un certain type d'usage.

Ce point de la définition de Hill (1977) est cohérent avec la définition retenue par Baumol et Oates (1988) pour les externalités. En effet, une externalité est caractérisée par la non-intentionnalité de sa fourniture de la part de son producteur (ou émetteur). Ainsi, pour qu'il y ait fourniture d'un service, au sens de Hill (1977), il faut que deux conditions soient

remplies. En premier lieu, le prestataire agit intentionnellement. En second lieu, il faut que le bénéficiaire donne son accord. À l'opposé, une externalité au sens de Baumol et Oates (1988) désigne le cas où l'émetteur n'agit pas intentionnellement. Si le prestataire agit délibérément mais qu'il n'a pas l'accord de l'utilisateur, il n'est pas possible de parler d'externalité. Mais il ne s'agit pas non plus d'un service, car la condition reposant sur l'accord de l'utilisateur n'est pas remplie. Ce cas est simplement évoqué par Hill (1977, p. 332), qui indique que « si une unité économique cherche à changer la condition d'une autre [unité] sans l'accord de cette dernière », alors on se situe dans le cas d'un délit. La remarque de Hill suggère que l'on bascule alors du domaine économique vers le domaine juridique. Cependant, un pont reste à établir avec la théorie coasienne des droits de propriété (Krat, 1999). La façon dont sont fixés les droits de propriété et le caractère nuisible ou répréhensible de telle ou telle action intentionnelle, mais non sollicitée, résulte d'un long processus social. Il n'existe pas une frontière nette et tranchée entre les externalités et les délits intentionnels. Au contraire, ils sont le fruit d'arbitrages entre des groupes d'intérêts aux objectifs concurrentiels, voire antagonistes.

b. Caractère individuel ou collectif d'un service

Nous mettons l'accent sur une dernière caractéristique importante, induite par la définition de Hill (1977). L'auteur s'intéresse principalement aux services économiques, c'est-à-dire fournis par des organisations économiques (qu'il appelle unités économiques). Mais il n'exclut pas les services *collectifs* de sa définition. Il les définit comme des services concernant en même temps plusieurs unités économiques : « En général, un service collectif est délivré chaque fois que des changements ont lieu dans les conditions de plusieurs personnes, ou de biens appartenant à plusieurs unités économiques, avec l'accord de tous ceux qui sont concernés » (Hill, 1977, p. 332).

La définition se centre sur l'usage du service. Avec une telle définition, fondée sur la non-exclusion, Hill clarifie l'usage du terme de service collectif qui peut être préféré à celui de service public car la prise en charge de ce type de service peut être assurée sans qu'il y ait *stricto sensu* d'intervention publique (sans une prise en charge de la production directement par les pouvoirs publics). Comme il n'est pas possible d'exclure le consommateur potentiel de ces services par les prix, le marché peut difficilement produire des services dont les usagers peuvent jouir gratuitement. Dans cette situation, la production du service n'est pas nécessairement engagée en l'absence d'intervention des pouvoirs publics. Cependant, cela ne signifie pas mécaniquement que ces services soient toujours produits directement par les pouvoirs publics.

La notion de service collectif englobe les infrastructures et les services rendus aux bénéficiaires finaux. Par exemple, le service collectif de scolarité englobe les équipements scolaires et les cours délivrés par des enseignants qualifiés. En général, il n'y a pas rivalité dans l'usage de ce service collectif (un élève supplémentaire n'empêche pas les autres de suivre le cours), dans la limite des effets de congestion. Les premiers cycles d'apprentissage sont délivrés obligatoirement. Cela apparente le service collectif scolaire à un service sous tutelle (service dont les pouvoirs publics ont jugé que les citoyens devaient tous bénéficier). Les services sous tutelle sont souvent générateurs de forts effets externes positifs (la scolarisation) ou permettent de lutter contre des effets externes négatifs (exemple de la lutte contre l'alcoolisme).

La définition de Hill (1977) permet également de clarifier les rapports avec le concept de bien public, souvent employé de façon excessive. Dans tous les cas où l'action d'un agent

économique correspond au *changement de l'état* d'une réalité à traiter, et que le résultat bénéficie à plusieurs unités économiques, il est préférable de parler de service collectif plutôt que de bien public. Dans la suite du texte, nous réserverons l'usage du terme de bien public à des objets répondant à la définition d'un bien, au sens de Hill, mais dont l'usage est collectif (ou public). En revanche, les actions de production conduisant à des changements d'état de support sans exclusion de certains usagers seront qualifiées de services collectifs.

c. Service collectif local

La définition que nous retenons d'un service collectif local s'appuie sur celle de Terny (1971), dont les travaux ont été repris par Derycke et Huntzinger (1986). Pour ces auteurs, un service collectif correspond à un service rendu au public en répondant au moins partiellement aux deux conditions de non-rivalité et de non-exclusion des bénéficiaires. De nombreux auteurs s'intéressent aux phénomènes de concurrence territoriale, en particulier dans la lignée de Tiebout (1956), et à l'adaptation entre l'aire de financement du service collectif local et son aire d'usage (correspondant au nombre de bénéficiaires).

Les effets bénéfiques du service collectif sont limités à un espace donné. Le service collectif est alors abordé, en économie publique, avec l'idée de paiement local sous forme fiscale (Derycke, Gilbert, 1988). Du point de vue du gestionnaire public local, il en découle, le plus souvent, la nécessité de gestion des effets de débordement. Par ailleurs, outre leur forte sensibilité aux effets de débordement, les services collectifs locaux se distinguent par une seconde caractéristique : un taux de couverture des coûts par des redevances d'usagers relativement variables, selon Derycke et Huntzinger (1986).

Ces deux caractéristiques (effets de débordement et faible taux de couverture) permettent de désigner ces services collectifs locaux comme étant impurs ou mixtes (Warrant, 2001), au sens de l'économie publique. Cette propriété est toujours peu ou prou remplie pour les services collectifs locaux. C'est le cas par exemple des services socioculturels.

2.2.5. Débats sur les services du capital et du travail

Nous mentionnons ici deux questions théoriques qui ne font pas l'unanimité chez les auteurs. Les débats reposent sur des conceptions différentes du concept de service. En découlent différentes façons d'aborder leur rapport avec le capital et avec le travail.

a. Des services produits par le capital ?

Une certaine vision des services considère qu'ils peuvent être fournis par le capital lui-même. Selon Hill (1977), cette vision a été introduite en 1906 par Fisher.

Hill (1977) critique la position de Fisher concernant le flux de services délivré par le capital. Fisher ne distingue pas le changement lui-même et l'acte de production qui permet le changement. Fisher considère simplement le service comme un instrument de richesse. Pourtant, Hill indique que « l'idée qu'un capital, un objet inerte, produise un service est étrangère à la notion élémentaire selon laquelle les services sont uniquement fournis entre des unités économiques » (Hill, 1977, p. 327). Hill est opposé à l'extension de l'usage de la notion de service au-delà de son sens ordinaire, car elle est selon lui source de confusion si l'usage du terme n'est pas précisément reconnu dans son sens alternatif. Il ajoute que « si tous les biens fournissent des services, alors le fait de fournir un service n'a aucun sens spécifique » (*ibid.*, p. 327). Nous partageons le point de vue de Hill pour notre étude des

services environnementaux. Ce point de vue nous permet de ne pas traiter les fonctions économiques du capital naturel dans notre démarche.

b. Des services du travail ?

Contrairement au facteur capital, l'analyse du facteur travail ne fait pas l'unanimité chez les économistes des services. Des débats traversent la pensée économique à ce sujet.

Hill (1977) considère que les services du travail, tels qu'ils sont communément entendus, sont parfaitement compatibles avec la définition qu'il propose. Il ajoute : « Comme l'employé fournit un service au bénéfice de l'employeur, le premier doit être considéré comme le producteur du service et le dernier comme le consommateur » (Hill, 1977, p. 325). Implicitement, Hill considère que l'employé est libre de choisir de fournir un « service du travail » à son employeur ou de ne pas le faire. À partir de ce moment, il peut appliquer sa définition des services. Il retrouve en quelque sorte la définition des « services du travail » initiée par Walras.

En revanche, Delaunay et Gadrey (1987) présentent une objection à la définition de Hill. Selon Gadrey (2000a, p. 375), « la définition de Hill implique logiquement de considérer les salariés d'une entreprise, recrutés pour transformer des biens appartenant aux détenteurs des capitaux de cette entreprise comme des prestataires de services ». Or cette position n'est pas cohérente avec les classifications contemporaines des services (Delaunay, Gadrey, 1987).

C'est pourquoi Delaunay et Gadrey (1987, p. 212) ajoutent à leur définition un point essentiel, non présent chez Hill : « Le résultat d'un service ne peut pas circuler économiquement indépendamment du support C. »

Ce point est essentiel parce qu'il permet d'exclure de la définition l'activité productive des salariés « dont les résultats constituent des objets C', fabriqués en transformant l'état de divers supports C (matières premières, produits intermédiaires) mais dotés de la capacité de circuler indépendamment de ces supports, dont l'identité économique antérieure se trouve englobée dans celle du nouveau produit C' » (Gadrey, 1999, p. 14).

Bien que ces débats théoriques ne soient pas clos, nous adoptons la position suivante : nous préférons écarter de notre analyse les services du capital (y compris ceux du capital naturel, déjà évoqués dans la sous-section 1.1 du présent chapitre) et les services du travail. Ils mériteraient une analyse en tant que telle et interfèrent assez peu avec la posture théorique que nous avons retenue pour analyser les services environnementaux. Ces derniers sont, nous le verrons, fournis essentiellement par des agents économiques au sens classique, sans avoir à prendre en compte les services du travail et ceux du capital.

2.2.6. Produits d'un service

Déterminer le produit (ou les produits) du service constitue une étape essentielle pour comprendre en quoi tel ou tel service produit effectivement un effet utile à certains bénéficiaires de type finaux. Prolongeons tout d'abord la comparaison entre bien et service. Pour un bien, le produit est classiquement entendu comme une entité tangible (même s'il existe bien entendu certains biens dont les caractéristiques sont difficiles à évaluer, tels les biens intangibles). En revanche, pour un service, la détermination d'un produit peut se révéler un exercice redoutable. De nombreux auteurs se sont penchés sur la question dans une perspective d'évaluation¹⁷ des services. Nous ne poursuivons pas un tel objectif, mais il nous semble nécessaire de présenter un rapide aperçu des enseignements de certains travaux récents en regard de notre questionnement.

17. Pour une revue, il est possible de se reporter à Gadrey (1996b).

Évaluer un service, c'est déterminer un produit pour ce service et rapporter ce produit aux moyens investis. Le deuxième terme paraît classique, alors que la première étape se révèle souvent la plus difficile pour un service. Le produit d'un service peut être référencé à différents objectifs¹⁸ selon les grands principes qu'invoquent ses concepteurs. Dans une démarche d'évaluation, on construit alors des indicateurs permettant de mettre en lumière dans quelle mesure ces objectifs ont été remplis. Un exemple de mise en œuvre de ce type de démarche est proposé par Gadrey *et al.* (1997) dans le cas du service postal.

Pour hiérarchiser ces objectifs, on distingue ensuite le produit direct et le produit indirect du service (Gadrey, 1996b) :

- *le produit direct* désigne la réalité transformée par la prestation. Pour évaluer le produit direct (immédiat), on se situe dans une perspective de court terme. L'évaluation du produit direct fait référence à l'efficacité du service en établissant des ratios simples (nombre d'actes, quantité de traitements, flux). Pour un hôpital, il s'agit des actes de traitement (c'est-à-dire les opérations et les consultations) et on peut établir des ratios tels que le nombre d'opérations par unité de temps ou le nombre d'opérations par unité de personnel ;
- *le produit indirect* (médiat) correspond à l'effet du service à moyen terme sur un ensemble plus large. On désigne souvent cette étape comme relevant de l'évaluation de l'efficacité du service. Pour le service médical, il s'agit de l'amélioration de l'état de santé de la population, en intégrant les éventuels effets secondaires des traitements.

Pour notre approche des services environnementaux, nous retenons cette démarche consistant à déterminer l'objectif global (ou les éventuels objectifs joints) du service avant de distinguer les produits directs et les produits indirects de ce dernier.

2.2.7. Travaux appliqués

Les applications de l'économie des services sont nombreuses. Plutôt que de chercher à en présenter une revue exhaustive, nous mettons l'accent sur trois catégories de travaux empiriques dont nous retirons certains éléments pour notre propre démarche de recherche.

a. Services collectifs et coproduction

Parmi les apports sur les services collectifs, nous mettons l'accent sur les travaux concernant la coproduction dans les services publics.

Durant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, certains travaux sont centrés sur la relation de service, dans le contexte du débat sur la modernisation du secteur public. Parmi ces travaux, citons Joseph (1994), qui analyse la relation de service collectif dans le cas du métro. Strobel (1994) conduit également une analyse sur le secteur public : dans le cas d'un service collectif, il y a coproduction lorsque les usagers participent effectivement au service rendu à eux-mêmes et à la collectivité. Les auteurs mettent en évidence certaines difficultés propres à l'analyse du service collectif provenant de la triple définition du bénéficiaire d'un service collectif : usager, citoyen et même dans certains cas consommateur.

La mise en exergue de la *coproduction* dans le cas d'un service collectif est une caractéristique importante à retenir pour notre objet. Elle signifie que l'usager (ou l'intermédiaire éventuel entre usager et prestataire) est actif dans la construction et

18. Gadrey (1996b) propose d'identifier ces objectifs à partir de la grille de lecture des *Économies de la grandeur* (Boltanski, Thévenot, 1991).

l'évaluation du service. Cette dimension, si elle n'est pas spécifique aux services collectifs, permet cependant de les caractériser.

b. Tiers-secteur et émergence des services

Le tiers-secteur est défini par Lallement et Laville (2000, p. 523) comme « ce vaste ensemble d'organisations qui ne relèvent ni du secteur privé lucratif, ni du secteur public ». Les deux auteurs classent ces services parmi les services relationnels, accordant une place centrale à la relation de service, parce que l'activité est basée sur l'interaction directe entre prestataire et commanditaire. Ainsi, un pont est traditionnellement établi entre le tiers-secteur et les services de proximité. Ces derniers sont appelés ainsi parce qu'ils nécessitent souvent une interaction directe et une activité de vis-à-vis entre le prestataire et l'utilisateur du service.

Face à des besoins croissants en services de proximité (aide aux personnes âgées, crèche...), les pouvoirs publics ont cherché à rendre solvables les moyens humains et techniques existant au sein du tiers-secteur (Greffé, 1990b ; Laville, 1995). Les associations, les structures coopératives ou mutualistes ont été incitées depuis les années quatre-vingt à s'investir dans les services de proximité.

Les chercheurs s'intéressant au tiers-secteur ont mobilisé certains des apports de la théorie des services pour comprendre les modalités d'émergence d'une offre de services de proximité. En particulier, le concept de relation de service s'est révélé opératoire pour comprendre les formes de connexion, ou d'échec de la connexion, entre offre et demande de services de proximité impliquant le tiers-secteur. Laville (2000) a proposé une définition du tiers-secteur du point de vue des ressources mobilisées. Il s'agit d'une part de ressources marchandes (services et clientèle solvable). D'autre part, le tiers-secteur fait appel à des ressources non marchandes, pour les parties non solvables des prestations. Enfin, la caractéristique des structures du tiers-secteur repose sur leur mobilisation complémentaire de ressources non monétaires à travers l'intégration d'utilisateurs ou d'autres volontaires.

Soulignons enfin que l'analyse du tiers-secteur s'est principalement centrée sur les services aux personnes, avec une interaction directe entre le prestataire et l'utilisateur du service. Les services environnementaux ne relèvent pas tous de cette catégorie (car ils ne sont pas systématiquement produits par des agents du tiers-secteur). Ils ont d'ailleurs été peu étudiés dans les travaux portant sur les services de proximité¹⁹.

L'analyse des services de proximité fournis par le tiers-secteur présente l'intérêt pour notre recherche de se focaliser sur des services en *émergence*. Les auteurs insistent sur cette dimension pour expliquer que toutes les caractéristiques du service ne sont pas connues *ex ante* des participants. Ils montrent également que les normes et les conventions gouvernant la fourniture de ces services sont encore en voie de définition. Nous verrons que c'est également le cas pour les services environnementaux – ou du moins pour certains d'entre eux. Il s'agit là d'un enseignement important pour notre propre démarche.

Par ailleurs, les travaux centrés sur les services de proximité insistent sur le besoin de médiation entre offre et demande (Greffé, 1990b ; Laville, 1995). Cette caractéristique est également importante pour les services environnementaux.

19. Notons cependant le rapport d'étude de Colin *et al.* (1995) qui s'intéresse aux indicateurs d'investissement et de fonctionnement de services de proximité, parmi lesquels les services environnementaux.

c. Travaux appliqués dans le domaine de l'environnement et du patrimoine

La démarche d'économie des services initiée par Hill et Gadrey a jusqu'à maintenant été très peu utilisée pour l'analyse des services environnementaux. Notons cependant les travaux de Laurent (1994), qui a tenté de mettre en œuvre une démarche d'économie des services dans le domaine de la production du paysage rural. Cet auteur ne traite pas explicitement des activités d'entretien et de gestion de l'espace rural, mais de la contribution des agriculteurs à la formation du paysage rural. Dans son analyse, la « réalité C » est le territoire (niveau méso-économique), le prestataire A est l'agriculteur, les destinataires B sont les ménages ou les collectivités territoriales. Cependant, l'approche se focalise sur l'intervention des agriculteurs à l'échelle du territoire dans son ensemble et ne s'intéresse pas à d'autres prestataires éventuels de services environnementaux. Il semble nécessaire de compléter la démarche initiée par Laurent (1994) en s'intéressant, d'une part, à d'autres acteurs situés dans les espaces ruraux et participant à la production de services environnementaux, et d'autre part en insistant sur un niveau plus micro-économique, mettant en relation un seul prestataire avec un commanditaire, en vue de la transformation d'état d'un bien-support de dimension plus restreinte que le territoire.

Moins directement centré sur l'environnement, Greffe (1990a, 1999) s'appuie sur la même distinction que les économistes des services lorsqu'il traite du patrimoine monumental. Il indique notamment que la demande de patrimoine concerne les services que l'on peut tirer du patrimoine et non plus directement le support (Greffe, 1999).

Notons que Ribault (1994) a mis à profit la distinction introduite par Greffe (1990a) pour étudier l'information comme un patrimoine à deux vitesses qui englobe les « informations-supports » et les « informations-services ». Le service concerne ce bien-support et a pour vocation de répondre à une demande spécifique (Ribault, 1994).

Les travaux de Greffe et de Ribault, bien que consacrés à des sujets différents, empruntent la même démarche que la nôtre : il s'agit de caractériser les supports et les services qui peuvent être retirés de ces supports.

2.3. Dimension institutionnelle du service

2.3.1. Définitions retenues

Notre perspective nous conduit à mettre l'accent sur le cadre institutionnel dans lequel prend place le service environnemental. En effet, comprendre le rôle joué par les institutions est essentiel à analyser pour un service en émergence tel que le service environnemental.

Nous entendons par institution toute forme de structuration explicite d'acteurs, qu'elle soit formelle (cas des institutions publiques et d'autres types d'organisations, parapubliques ou privées) ou plus informelle, mais dans ce dernier cas, nous retenons les formes d'organisation constituées et affichées.

Ainsi, dans notre esprit, les institutions regroupent un ensemble de structures sociales, dont le rôle principal est de produire des règles, des normes ou encore des conventions (Corei, 1995 ; Favereau, 1989).

Sans détailler les débats théoriques entourant ces notions, nous avons retenu certaines définitions qu'il est utile de rappeler ici. Une *règle* est avant tout une manière d'agir obligatoire (Orléan, 1985) ; les acteurs s'y conforment sous peine de sanction. L'idée de *norme* renvoie à l'idée d'un encadrement des conduites et des façons de produire ou de consommer. Elle se traduit souvent par une codification écrite, mais ne présente pas

nécessairement un caractère réglementaire (bien qu'on assimile souvent les règles juridiques à une forme de norme). Enfin, la notion de *convention* traduit une attente réciproque concernant les comportements des acteurs, afin de réduire certaines incertitudes. Dans le cas d'une convention, l'accord peut être explicite ou implicite.

Selon cette position, nous voyons les relations économiques comme profondément structurées par leurs cadres institutionnels, de sorte qu'il est impossible de concevoir les unes sans analyser les autres.

2.3.2. Débats autour de la place des institutions dans les services

L'accent mis sur la relation de service ne doit pas masquer l'importance du cadre institutionnel. En effet, à nos yeux, le rapport social de service entre la production et l'usage ne se réduit pas à un rapport inter-individuel.

Delaunay et Gadrey (1987, p. 253) indiquent que « la liaison directe entre prestataire et usager est une caractéristique élémentaire de toute activité de service. Mais cette relation interpersonnelle s'inscrit dans des systèmes, des institutions, qui sont les principaux acteurs de l'offre, et parfois de la demande ». Ainsi *l'analyse de la relation de service ne constitue qu'un temps de l'analyse* et il est nécessaire de prendre en compte le poids des institutions dans les services.

La définition du service selon Hill, Delaunay et Gadrey est de nature institutionnelle. Cela transparait par la présence centrale de droits de propriété sur les supports du service, l'affectation de ces droits de propriété étant le fruit d'un processus institutionnel.

Delaunay (2000) ou May (2001) insistent notamment sur l'importance du cadre de production à l'intérieur duquel le service prend place. Dans une perspective proche, Bancel-Charensol (1999) propose de définir le service comme le résultat de l'interaction des différents éléments d'un système de production, caractérisé à partir de ses éléments constitutifs. Thévenot (1999), lorsqu'elle s'intéresse aux services aux entreprises, insiste sur le *cadre cognitif commun* qui se construit lors de l'élaboration et la production d'un service qui met en jeu des agents économiques prestataires, des usagers et des institutions. Le mode de *contractualisation entre les prestataires et les usagers* des services, tant dans la conception que dans la réalisation des services, constituent une caractéristique importante de l'organisation des services.

Recourir à la notion d'institution permet d'expliquer l'émergence et les modalités de production des services. Cela ne constitue d'ailleurs pas une spécificité de la production de services – c'est également vrai pour la plupart des productions de biens – mais une caractéristique importante à prendre en compte dans notre démarche.

2.3.3. Institutions de régulation et intermédiaires

Pour mieux caractériser les services environnementaux, nous avons besoin d'une grille conceptuelle permettant d'appréhender le statut des acteurs participant au service en complément du prestataire et de l'usager. C'est pourquoi nous présentons deux catégories impliquées dans le déroulement d'un service : les institutions de régulation et les intermédiaires, empruntées à l'analyse de Gadrey (1994a).

La première catégorie regroupe les *institutions de régulation* publiques ou privées. Leur rôle global correspond à la régulation des rapports sociaux de service (Gadrey, 1990). Elles peuvent intervenir à différentes phases de la relation de service, ou même en amont ou en aval. Dans le cas des services marchands, les institutions de régulation assurent des rôles

d'évaluation et de certification (ou accréditation) des prestations ou des compétences des prestataires, basées sur des diplômes et des standards professionnels. Elles participent à l'édiction de normes qui peuvent porter sur la qualité du produit, sur la relation au public (droits d'accès, non-discrimination, règles déontologiques). Elles assurent également le contrôle du respect des normes en question, ainsi que des tâches de prévention. Enfin, elles prennent en charge le règlement d'éventuels litiges et la réparation des préjudices. À travers cette liste de tâches, non exhaustive, se dégagent certaines missions qui permettent de « tenir » la relation de service, à laquelle est souvent attachée une incertitude plus grande que dans la production de biens (de Bandt, 1988).

La seconde catégorie regroupe l'ensemble des *intermédiaires*. Les intermédiaires se positionnent entre le prestataire et l'utilisateur. On se situe dans le cas d'un « marché à prescripteur » (Hatchuel, 1994), Dans le déroulement de la relation de service, les tâches assumées par les intermédiaires sont nombreuses. Il peut s'agir de tâches telle que la transmission d'informations ou de recommandations au prestataire ou au client. On est alors dans le registre du conseil. L'intermédiaire peut s'impliquer plus avant dans la relation de service et assurer la prescription du service demandé par l'utilisateur auprès du prestataire. Selon la nature du service et sa complexité, des intermédiaires seront plus ou moins présents lors du déroulement de la relation proprement dite. Les intermédiaires peuvent aussi intervenir en amont ou en aval de la relation de service.

La figure 2, adaptée de Gadrey (1994a, p. 41), propose une vision stylisée du poids des institutions de régulation et des intermédiaires dans le service. Nous avons modifié le schéma initial de l'auteur dans le but de ne pas dissocier agent prestataire et organisation prestataire, car ce n'est pas sur cet aspect que nous souhaitons mettre l'accent.

Figure 2 – Place des institutions et des intermédiaires dans le triangle de service

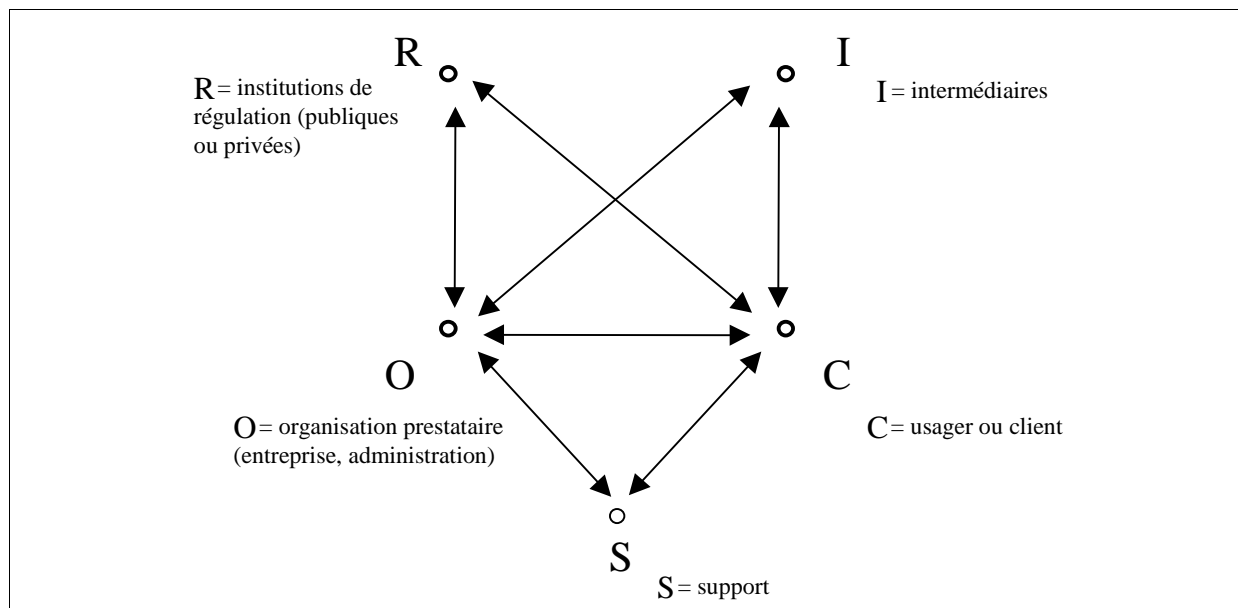


Figure adaptée de Gadrey (1994a, p. 41)

La représentation enrichie du triangle de service présentée dans la figure suivante permet de préciser les processus en œuvre lors d'un service. Nous ne présumons pas la présence systématique d'intermédiaires ou d'institutions de régulation dans le rapport social de service, qui peut rester un simple accord liant un prestataire et un usager. En revanche, la focale est réglée sur cette présence éventuelle pour expliquer le déroulement de la relation de

service. Selon la nature et la complexité du service, différentes institutions, de nature publique ou privée, peuvent participer au déroulement du service.

Dans la figure précédente, nous ne faisons pas apparaître les rapports de propriété s'exerçant sur le support, parce qu'ils ne recourent pas nécessairement la relation de service. En effet, le service peut être la propriété de l'utilisateur (cas le plus fréquent et relativement intuitif). Il peut appartenir au prestataire (cas des musées exposant des toiles de maîtres). Il peut appartenir à l'intermédiaire de la relation de service ou à une institution de régulation du service. Ce cas correspond à certains services enchâssés dans des opérations plus vastes. Enfin, le support peut être la propriété d'un tiers, identifié, ou ne pas être approprié. Ces derniers cas sont plus rares.

Une idée importante se dégage de la figure précédente : les services sont imbriqués dans des rapports sociaux divers, faisant intervenir des institutions de régulation et des intermédiaires. Les institutions de régulation participent à la régulation globale du rapport social de service en permettant par exemple le règlement des litiges et des conflits éventuels entre usagers du service et entreprises prestataires (Gadrey, 2002b). Certaines institutions contribuent à éviter que les tendances spontanées du marché ne rabattent le service sur son unique produit direct (le nombre d'opérations de services), sans tenir compte de son produit indirect, correspondant à son utilité de moyen et long terme (Gadrey, 1990).

Ce sont souvent des institutions (juridiques, mais aussi plus largement publiques et professionnelles, ou même les institutions représentant les usagers des services) qui arbitrent entre différentes conceptions du service (obligation de moyen ou de résultat). Mais les institutions ne « décident » pas de façon unilatérale des types de conventions qui sous-tendent l'exécution et l'évaluation des services. Au contraire, de nombreuses boucles de rétroactions existent entre participants directs au service, intermédiaires et institutions de régulation. Ce sont des agents économiques impliqués dans la relation, mais aussi des intermédiaires et des institutions de régulation qui encadrent cette relation, édictent des règles de qualité et des « obligations » qui font progressivement émerger des « conventions de service » (Gadrey, 1994c), selon lesquelles sont tempérés les conflits et les désaccords pour apprécier la qualité du service. Mais ces conventions sont elles-mêmes mouvantes (de façon plus ou moins rapide), au gré des évolutions de la société, des attentes des agents/institutions et de leur impact sur le rapport social de service.

À travers cette représentation des services, nous mettons l'accent sur le cadre institutionnel qui *rend plus probables* certains types de relation de service. Cela ne signifie pas pour autant qu'il guide mécaniquement les comportements des acteurs (Favereau, 1995).

Les intermédiaires et les institutions vont intervenir entre le prestataire et l'utilisateur pour donner une certaine tournure à la relation de service. Leur présence explique la nature des relations d'échange qui se nouent entre le prestataire et l'utilisateur. Selon les types de signaux transmis par les institutions, cette relation pourra prendre la forme d'un contrat économique classique, d'une incitation ou encore d'un accord informel. Si les institutions participent à l'émergence du service, elles peuvent aussi contribuer à le stabiliser. En fournissant un financement, en transmettant des normes vis-à-vis desquelles les acteurs impliqués dans la relation se positionnent, en définissant des critères d'évaluation, les institutions de régulation (plus que les intermédiaires) contribuent à pérenniser le service. Cependant, il ne faut pas écarter certains risques liés à l'encadrement institutionnel : les institutions peuvent figer le déroulement d'une relation de service et empêcher des formes innovantes de service d'apparaître.

Ces quelques éléments montrent l'importance du cadre institutionnel du service. Nous mobiliserons cette dimension dans la sous-section 3.4, lorsque nous introduirons la notion de *secteur institutionnel*.

2.4. Intérêt de l'économie des services pour notre démarche

La définition des services proposée par Hill, Delaunay et Gadrey offre l'avantage de ne pas clore le champ des services de façon énumérative. Fondamentalement, cette approche envisage le service comme un rapport social d'un type particulier entre la production et l'usage. Elle postule que la relation de service ne se réduit pas à la dimension interpersonnelle. C'est *l'intention de modifier ou de préserver* les caractéristiques jugées utiles à d'autres qui définit le service. Dans cette approche de l'économie des services, un service est toujours identifié à une relation orientée, conçue de façon intentionnelle, en vue de permettre un usage d'un certain type de support par une (ou plusieurs) catégorie(s) d'usagers. Caractériser le service par cet effet d'intentionnalité n'est pas tautologique puisque c'est ce type de rapport entre la production et l'usage qui caractérise une relation de service, et non le fait de se situer dans le secteur primaire, secondaire ou tertiaire.

Les modalités de l'échange en matière de services environnementaux, au sein des activités d'entretien et de gestion de l'espace, expliquent le recours à l'économie des services. En effet, *les activités que nous étudions ne sont pas soumises à des opérations d'échange de propriété, comme les biens classiques*. Par exemple, l'entretien de berges de rivière ou la création de sentiers de randonnée ne conduisent pas à des changements de droits de propriété sur les supports matériels concernés (rivière, chemin rural).

Par ailleurs, l'approche de Hill, Delaunay et Gadrey se prête bien à l'analyse des services environnementaux parce qu'elle nous permet de disposer d'un critère principal pour caractériser les services environnementaux en regard des externalités : *l'intentionnalité* de la prestation. À grands traits, cette approche économique des services nous enseigne l'importance de mettre l'accent sur quatre points essentiels : la nature du produit visé par le service, la nature du support, celle de la relation et enfin le rôle du cadre institutionnel du service.

Sans anticiper sur la définition qui en sera donnée dans le chapitre III, précisons que *les activités étudiées relèvent de l'intervention sur un bien-support dans une certaine optique d'usage environnemental de ce dernier*. On peut parler de service, non pas parce que les acteurs mettent à disposition le bien-support (ils peuvent le faire involontairement), mais parce qu'ils l'entretiennent et le gèrent en pensant à un certain nombre d'usages.

À partir de cette première définition de ce que nous entendons par la notion de service environnemental, nous cherchons dans la section 3 à en éclairer les différentes dimensions.

3. DIFFERENTES DIMENSIONS DU SERVICE ENVIRONNEMENTAL

Après avoir présenté les éléments essentiels de l'économie des services pour notre objet, nous pouvons circonscrire notre champ de recherche.

Les services environnementaux étant conçus ici en regard des activités d'entretien et de gestion de l'espace rural, la définition que nous retenons pour ces dernières est la suivante : une activité d'entretien et de gestion de l'espace rural désigne *une opération d'amélioration ou de maintien en l'état des caractéristiques utiles d'un support spatialisé, localisé dans les espaces ruraux. Trois objectifs (non nécessairement disjoints) peuvent être associés à cette opération : l'usage productif du support, son usage non productif ou encore le « non-usage » de ce support (en vue de sa préservation).*

Une fois délimités l'entretien et la gestion de l'espace rural, nous sommes maintenant en mesure, dans la section 3, de préciser les différentes dimensions théoriques que nous détaillons concernant le service environnemental, selon un cadre issu de l'économie des services. Il s'agit des aspects suivants :

- la conception retenue pour l'environnement (le « produit » du service) dans la sous-section 3.1 ;
- la nature économique du support (sous-section 3.2) ;
- la nature des relations (sous-section 3.3) ;
- le cadre institutionnel (sous-section 3.3).

3.1. Conceptions de l'environnement

En posant la question de la dimension environnementale des services étudiés, plusieurs voies seraient possibles pour traiter d'une question d'environnement. En effet, différentes conceptions de l'environnement peuvent être mobilisées. Nous les présentons avant de choisir celle qui correspond le mieux à notre objectif de caractérisation des services environnementaux.

Que peut-on entendre par environnement ? Rappelons quelques éléments généraux de définition. Au sens littéral, l'environnement désigne le voisinage immédiat (ce qui entoure). D'emblée, cette définition met l'accent sur le caractère de proximité des phénomènes environnementaux (Comolet, 1991). Mais cette acception reste trop allusive.

Si nous retenons une définition pragmatique, l'environnement est « l'ensemble des éléments physiques, biologiques et sociaux qui caractérisent un espace et influencent la vie d'un groupe humain » (Durant-Dastès et Merlin, 2000, p. 318). L'environnement est alors un ensemble d'objets (espaces naturels, écosystèmes...) et les problèmes qui s'y réfèrent (pollutions, nuisances, perte de diversité génétique...) (Godard, 1984).

Nous pourrions procéder à une compartimentation des problèmes à résoudre. Mais, plus qu'une définition, cette démarche aboutit à une délimitation de l'environnement. Elle demeure insatisfaisante parce qu'elle ne permet pas de comprendre fondamentalement à quelle conception se réfère le terme d'environnement.

Or il n'existe pas un ensemble d'objets qui « serait » l'environnement (Comolet, 1991). L'environnement n'existe pas en tant que tel, mais à travers des conceptions, qui renvoient elles-mêmes à des approches diverses. Il est donc important de repartir d'une

perspective plus large. Il apparaît alors que l'environnement peut être abordé selon deux principales conceptions : l'une est dite anthropocentrique, l'autre biocentrique.

3.1.1. Conception anthropocentrique

Cette conception de l'environnement le considère comme un système de relations entre l'homme et son milieu, entre des sujets et des objets. Les sujets peuvent être des individus, une population, ou même la société tout entière. L'homme est au centre du propos, et l'environnement est perçu comme un cadre aux activités humaines.

Nous définissons cette conception de l'environnement comme étant *anthropocentrique*, parce qu'elle met l'homme et son regard au cœur de son propos, l'environnement n'étant objet d'analyse que dans la mesure où l'homme est affecté. L'homme n'est pas un élément quelconque du vivant au même titre que les animaux ou les végétaux, mais celui qui porte un regard sur les objets environnementaux (Theys, 1993). En schématisant, nous pourrions dire que la conception anthropocentrique fait de l'homme le centre du monde. « Ce n'est pas uniquement l'environnement en tant qu'objet qui importe, mais le vécu individuel et collectif de cet environnement par les sujets humains » (Torres, 1998a, p. 43).

Cette conception de l'environnement est un sujet d'étude privilégié pour les sciences sociales. Ces dernières peuvent s'intéresser à la perception par les sujets humains de l'environnement ou de certaines de ses composantes, tel le paysage. Du point de vue économique, la conception anthropocentrique renvoie plutôt à la notion de valeur d'usage qu'à celle de non-usage. Sur le plan pratique, cette conception ne s'intéresse pas uniquement à la contemplation de l'environnement, mais peut déboucher sur des aménagements, relevant par exemple de l'architecture paysagère.

Cette conception met en avant la perception que tout un chacun peut avoir de son environnement. Cette dimension est essentielle pour notre propos. L'environnement anthropocentrique est l'environnement de la vie quotidienne (Torres, 2000). De façon générale, on peut parler des conditions de vie pour caractériser cette conception anthropocentrique de l'environnement.

Deux notions permettent de préciser ce que sous-entend à nos yeux la conception anthropocentrique de l'environnement :

- La notion de *cadre de vie* est centrale pour comprendre cette définition de l'environnement. L'usage du terme environnement dans le sens de cadre de vie fut importé au début du XX^e siècle du terme anglo-saxon *environment*, qui se traduit littéralement par la notion de milieu ou de cadre.
- La notion d'*aménité*, désignant ici les agréments d'un lieu (ce qui le rend agréable aux sens), correspond bien à cette thématique de « l'environnement-cadre de vie », selon une perspective anthropocentrique.

Cependant, la notion de cadre de vie reste relativement floue dans le langage courant. C'est pourquoi nous proposons de repartir de la définition de Bernard-Becharies (1975), tout en y apportant certaines précisions et restrictions. Cet auteur assimile l'environnement subjectif au cadre de vie. En nous inspirant de sa définition, nous retenons la conception du cadre de vie comme l'ensemble des objets qui constituent l'infrastructure matérielle des activités humaines. Ces objets matériels procurent du point de vue de la qualité de la vie des avantages et des inconvénients en partie indépendants de leur finalité propre, par l'usage que le sujet humain en fait. Les relations de l'homme à son environnement peuvent se décliner sous la forme d'usages, de prélèvements, de rejets, d'aménagements, de possibilités d'accès ou encore de voisinage (Bernard-Becharies, 1975).

Pour désigner l'environnement du point de vue anthropocentrique, nous utilisons dans la suite du texte l'expression « environnement-cadre de vie », qui traduit bien la conception sous-jacente.

En ce qui concerne les espaces ruraux, l'environnement-cadre de vie est la conception sous-jacente de la figure de la campagne-cadre de vie. Cette figure repose en effet sur une vision de l'environnement comme le cadre résidentiel et récréatif des usagers installés dans les espaces ruraux.

3.1.2. Conception biocentrique

Nous mettons en avant les éléments-clés de la conception biocentrique de l'environnement. Cette conception considère l'environnement comme un système biologique et écologique. Les phénomènes physiques et biologiques se trouvent au centre des préoccupations et l'environnement est assimilé à la nature, ou plus précisément à une suite d'objets naturels tels que des milieux naturels, des écosystèmes ou même la biosphère dans son ensemble. L'homme n'est qu'un élément de l'écosystème parmi d'autres.

En schématisant cette conception, nous pouvons dire qu'elle considère que la société est incluse dans la nature. C'est pourquoi nous la dénommons conception *biocentrique* de l'environnement.

En fait, cette position oppose ce qui est naturel et ce qui ne l'est pas. Elle trouve son origine dans les sciences naturelles et s'appuie sur la conception scientifiquement objectivée du naturaliste ou du biologiste. Les principes philosophiques qui sous-tendent cette conception biocentrique de l'environnement se fondent sur la valeur intrinsèque des entités naturelles²⁰.

D'un point de vue économique, le programme de recherche principal est celui de l'éco-énergétique (Passet, 1979), repris par l'économie écologique. Dans un registre normatif, si l'environnement est menacé de dégradation ou de disparition, il peut devenir un objet à préserver, par exemple pour sa valeur floristique ou faunistique, selon des indicateurs de biodiversité. En termes économiques, cette volonté de préservation confère à l'environnement une valeur d'existence et une valeur de legs (Desaigues, Point, 1993).

D'un point de vue pratique, la Commission interministérielle des comptes du patrimoine naturel s'inspire d'une conception biocentrique de l'environnement pour caractériser les « éléments naturels simples » et les « écosystèmes naturels » (Comolet, 1994).

Pour définir l'environnement du point de vue biocentrique, nous retenons le terme d'éco-environnement²¹. En effet, il traduit bien le rapport entre le système naturel et le système humain, qui est central pour cette conception de l'environnement. Le système naturel est source de potentialité mais aussi de contrainte pour le système. La durabilité du système naturel doit être prise en compte, non seulement pour permettre la reproduction du système humain, mais aussi pour permettre la permanence du système naturel lui-même (doté d'une valeur intrinsèque).

La conception biocentrique de l'environnement est située à la source de la figure de la campagne-nature, telle que nous avons décrite cette dernière dans le premier chapitre.

De ces deux voies générales découlent des postures différentes pour aborder les questions ayant trait à l'environnement. Par exemple, la mise au point d'indicateurs de croissance durable touche à l'éco-environnement, alors que l'analyse des fondements de la perception du paysage renvoie à une conception de « l'environnement-cadre de vie ». Mais de

20. Larrère (1997) les a notamment mis en évidence.

21. Ce terme est emprunté à Torres (1998a).

nombreuses catégories intermédiaires existent. La frontière entre l'environnement-cadre de vie et « l'éco-environnement » n'est, bien entendu, pas étanche ²².

3.1.3. Délimitation retenue

a. L'environnement-cadre de vie

L'examen des grandes conceptions de l'environnement nous apprend qu'il est impossible d'embrasser l'ensemble des phénomènes environnementaux dans un travail de recherche circonscrit. Nous retenons que les deux conceptions de l'environnement, anthropocentrique et biocentrique, n'ont pas les mêmes fondements et qu'elles conduisent à des modes distincts de représentation des phénomènes environnementaux. Il est dès lors nécessaire de faire un choix pour délimiter un champ d'analyse cohérent au sein des questions environnementales.

Nous choisissons d'aborder l'environnement selon une perspective anthropocentrique (ou environnement-cadre de vie). Ainsi les services environnementaux que nous étudions visent explicitement l'amélioration de l'environnement-cadre de vie. La perception qu'ont les hommes de ces services environnementaux est centrale. Ce n'est pas l'amélioration de la valeur intrinsèque des milieux naturels qui est visée (perspective biocentrique), mais celle du cadre de vie des activités humaines.

Un tel choix présente nécessairement une part d'arbitraire. Cependant, il est en accord avec notre perspective de recherche. Plusieurs raisons peuvent être avancées. Tout d'abord, il est cohérent avec l'affirmation de la figure de la campagne-cadre de vie. Nous avons expliqué que c'est précisément l'explicitation de ce que recouvre cette figure que nous souhaitons mener à travers notre travail (cf. conclusion du chapitre 1). Ensuite, ce choix est cohérent avec une entrée par les activités d'entretien et de gestion de l'espace rural, dont une partie relève des services environnementaux tournés vers l'amélioration du cadre de vie. Enfin, troisième argument, en retenant une approche centrée sur l'environnement-cadre de vie, l'économie des services se révèle particulièrement adaptée parce qu'elle repose (en partie) sur une vision des relations entre acteurs. L'utilisateur des services environnementaux étudiés sera identifié comme le bénéficiaire d'un environnement de qualité. En revanche, si nous avons privilégié une approche centrée sur l'éco-environnement, il n'est pas certain que nous aurions retenu l'économie des services. Une approche relevant de l'économie écologique centrée sur les investissements en termes de capital naturel aurait été peut-être plus adaptée.

Les autres aspects de l'environnement (biodiversité, risques naturels) ne sont pris en compte que dans la mesure où ils interfèrent avec l'environnement-cadre de vie. Il est vrai que les perspectives biocentrique et anthropocentrique ne sont pas indépendantes l'une de l'autre. Mais cette délimitation permet de distinguer analytiquement deux grandes conceptions des rapports de l'homme avec son environnement.

Un auteur tel que Torres (1998b) adopte une démarche relativement proche de la nôtre, en centrant son travail sur l'environnement urbain. Il traite des différentes dimensions sous-jacentes à l'environnement urbain et montre les modalités de construction de la qualité du cadre de vie urbain par les acteurs. Mais son champ d'analyse est beaucoup plus large que les services environnementaux pour aborder l'environnement urbain. Son travail se situe à un niveau méso-économique. Notre angle d'attaque du sujet diffère de celui de Torres (1998b) : là où cet auteur aborde son sujet à partir de la notion de cadre de vie (urbain), nous prenons un angle d'attaque plus restreint (les services environnementaux) pour traiter à un second niveau du cadre de vie (rural).

22. L'approche du développement durable est en particulier à la recherche de concepts intégrateurs permettant de dépasser l'opposition entre les deux conceptions de l'environnement (Zuindeau, 2000).

Dans la suite du texte, nous employons le terme environnement en référence à l'environnement-cadre de vie. De façon plus précise, quatre caractéristiques permettent de spécifier notre objet : la dimension rurale de l'environnement, sa dimension naturelle, sa dimension visible et la question de l'accessibilité.

b. Environnement rural

Pour justifier le choix de centrer notre travail sur la dimension rurale de l'environnement, rappelons que la figure de la campagne-cadre de vie (qui se trouve en liaison étroite avec la conception de l'environnement anthropocentrique) est aujourd'hui prédominante dans les espaces ruraux (cf. chapitre I). À ce titre, elle mérite un examen approfondi. Il nous semble que l'analyse des services environnementaux ruraux constitue une bonne voie d'entrée pour traiter cette question.

Deux raisons plus pragmatiques peuvent être avancées. La première tient au fait que les campagnes se repeuplent, en lien avec une recherche d'un cadre de vie agréable pour les résidents, qu'ils soient nouveaux venus ou anciens. L'amélioration du cadre de vie rural suppose la réalisation de services environnementaux. La seconde raison repose sur le constat de la progression des activités récréatives (randonnée pédestre, ski de fond, canoë ou encore vélo tout-terrain) prenant pour support le substrat naturel. La production de services environnementaux concernant ce dernier peut se révéler essentiel à l'activité. De ce fait, il nous semble important de porter un éclairage sur les enjeux que recouvre l'environnement rural, par le biais des services environnementaux.

Bien entendu, il existe déjà des travaux qui étudient la question de l'environnement rural. Mais la plupart l'ont traité à partir de la notion d'externalité, notamment de la production agricole, comme nous l'expliquons dans la sous-section 1.2 consacrée à l'économie de l'environnement²³.

En parallèle, de nombreux travaux sont consacrés à l'environnement urbain. Ces travaux relèvent de l'économie régionale et urbaine (Aydalot, 1985 ; Derycke, 1992 ; Polèse, 1994) ou plus largement de l'urbanisme (Choay, 1965 ; Laborde, 2001). Mais aucun ne choisit pour angle d'attaque les services environnementaux, qui constituent la spécificité de notre travail.

c. Dimension naturelle de l'environnement

Nous abordons l'environnement dans sa dimension naturelle. La dimension naturelle signifie que le couvert végétal est fortement présent pour les catégories d'espaces que nous étudions, au contraire des espaces construits. Autrement dit, ce sont des espaces faiblement artificialisés.

A contrario, un espace artificialisé désigne classiquement un espace où les constructions et les transformations opérées par les hommes sur l'aspect de cet espace sont représentées en plus grand nombre que les espaces naturels. Il s'agit là d'une définition englobante, centrée sur la dimension visuelle des supports. Elle s'inspire de la définition que donne l'Institut français de l'environnement (IFEN) dans sa nomenclature standardisée *CORINE land cover* (cf. présentation en annexe I). Dans cette nomenclature, les territoires naturels (non-artificialisés) correspondent aux territoires agricoles, aux forêts et aux milieux semi-naturels, aux zones humides et aux surfaces en eau. Pour *CORINE land cover*, un territoire artificialisé désigne les zones urbanisées, les zones industrielles ou commerciales, les réseaux de communication, les mines, décharges et chantiers, ainsi que les espaces verts urbains non agricoles (espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs).

23. Pour une revue de la littérature, il est possible de se reporter à Desaignes et Point (1993), Santos (1998) ou encore Cropper et Oates (1992).

La démarche que nous retenons est cohérente avec le fait de se centrer sur l'environnement, souvent associé à l'idée de nature, d'espace peu artificialisé. De plus, cette démarche est adaptée au cas des espaces ruraux où la dimension naturelle domine.

Ainsi, en nous centrant sur l'environnement naturel, nous excluons de notre analyse les espaces artificialisés. Les constructions agglomérées ne font pas partie du champ d'étude, parce que la dimension naturelle ou végétale - y est souvent de moindre importance. En revanche, les parcs, les jardins et les espaces verts sont retenus dans l'étude parce qu'ils concourent à renforcer le caractère naturel, ou végétal, de l'environnement-cadre de vie.

d. Dimension visible de l'environnement

L'environnement tel qu'il est perçu par les populations, résidentes ou nomades, constitue l'angle d'attaque de notre sujet. Or l'aspect visuel est essentiel dans la perception de son environnement par un individu. La vue est le premier sens sollicité pour apprécier l'environnement-cadre de vie, même si ce n'est pas le seul. Il en découle que la dimension visible de l'environnement est essentielle dans notre problématique. C'est pourquoi nous mettons l'accent sur les biens-supports visibles.

Cette délimitation des biens-supports à partir de leur visibilité établit un pont avec la littérature sur la théorie du paysage (Berque, 1994 ; Dagognet, 1982, 1999 ; Pitte, 1983 ; Roger, 1995). Il ne s'agit pas d'un corpus unifié mais d'un ensemble de travaux traitant du paysage et relevant de différentes disciplines (principalement la philosophie, l'histoire, la géographie et la sociologie). Une distinction importante que mettent en exergue ces auteurs repose sur la double dimension du paysage : objet matériel et représentation mentale. D'une certaine façon, nous retenons une voie médiane : les biens-supports des services environnementaux renvoient à la dimension matérielle du paysage ; l'usage des services environnementaux et, de ce fait, la façon dont il sont ressentis par les usagers font référence au paysage perçu.

En étudiant les biens-supports à dimension visible, *nous prenons en compte le paysage, mais notre objet ne se réduit pas au paysage*. Il nous importe de ne pas couper les biens-supports de leurs usages, comme y invite Lévy (1994), et de considérer chaque bien-support comme l'objet d'un certain type d'usage, auquel vient s'ajouter (ou que vient modifier) l'usage permis par le service environnemental.

e. La question de l'accessibilité des lieux

D'une façon globale, « l'accessibilité d'un lieu, depuis un autre lieu ou depuis un ensemble d'autres lieux, mesure la facilité du déplacement qui permet d'atteindre ce lieu » (Huriot, Perreur, 1994). Nous considérons que l'accessibilité d'un lieu exerce une influence cruciale sur la qualité de l'environnement, mais qu'elle n'est pas, dans notre propos, un élément constitutif de l'environnement-cadre de vie. C'est pourquoi *nous ne retenons pas les actions conçues dans le but unique de favoriser l'accessibilité des lieux*.

En définitive, nous avons mis l'accent sur la dimension naturelle (ou faiblement artificialisée) de l'environnement. Cela revient à dire que nous étudions les biens de nature selon une perspective anthropocentrique. Les aménités naturelles, rendant agréables les caractéristiques des lieux, sont centrales dans le propos. Cela nous conduit à retenir des objets matériels spatialisés répondant à ces caractéristiques. Dans la suite du texte, ces objets spatiaux sont appelés *biens-supports*, car ils constituent les supports matériels qui vont être transformés ou entretenus lors de services environnementaux. En indiquant que les biens-

supports sont spatialisés, nous voulons dire qu'ils sont ancrés sur l'espace physique, c'est-à-dire sur une étendue de sol nu.

Dans la sous-section 3.2, nous caractérisons les biens-supports des services environnementaux (au sein des activités d'entretien et de gestion de l'espace).

3.2. Biens-supports

Les biens-supports étudiés appartiennent à l'environnement rural. Ils représentent, en quelque sorte, les éléments physiques constitutifs du cadre de vie. Cependant, assimiler le cadre de vie à une suite de biens supports serait réducteur, car ce dernier, comme nous l'avons énoncé, renvoie fondamentalement à la perception par les acteurs locaux de leur environnement. Il est toutefois important de bien caractériser les biens supports qui font partie du cadre de vie. Ces biens correspondent par exemple à des berges de rivière, des chemins, des voies de communication, des pelouses, des zones de culture, des haies, des murets ou des zones forestières.

3.2.1. Propriétés générales

Quatre propriétés principales permettent de caractériser les biens-supports que nous étudions. Ces propriétés sont classées par ordre hiérarchique, de la plus englobante à la plus précise.

a. Localisation dans les espaces ruraux

Nous avons justifié dans la sous-section 3.1.3 le choix de traiter de l'environnement rural. Bien entendu, les biens-supports sont de ce fait tous situés dans les espaces ruraux. En ce qui concerne l'espace rural, nous retenons une définition classique, liée à la faible densité de population (comparativement à l'espace urbain). Les biens-supports étudiés (rivières, haies, chemins, prairies...) sont en très grande majorité situés dans les espaces ruraux. Le choix de retenir des biens-supports situés dans les espaces ruraux est cohérent avec le fait de choisir des biens faiblement artificialisés, car les espaces ruraux comptent plus de biens faiblement artificialisés que les espaces urbains.

De façon pratique, nous considérons que les espaces ruraux sont désignés dans notre approche à partir du zonage en aires urbaines (ZAU) établi par l'INSEE et complété par l'INRA. Le ZAU repose sur l'agglomération des emplois au sein des villes centres (INRA-INSEE, 1998). Il permet ainsi de distinguer les espaces à dominante rurale des espaces à dominante urbaine (cf. présentation en annexe II).

La question se pose quant à la frontière que nous établissons entre espace rural et espace urbain pour notre analyse. Le faible degré d'artificialité des biens-supports est un critère essentiel pour notre démarche. Mais de nombreux espaces périurbains gardent une physionomie rurale et une majorité de biens-supports faiblement artificialisés. Ainsi, nous avons retenu les communes rurales (au sens statistique ²⁴), y compris celles appartenant à l'espace à dominante urbaine.

24. Commune ayant moins de 2 000 habitants (selon l'INSEE).

b. Faible artificialité

Les biens-supports étudiés sont marqués par la prédominance du couvert végétal et la rareté des éléments bâtis. Nous pouvons les caractériser comme des biens-supports faiblement artificialisés. C'est pourquoi on peut dire que ces biens-supports appartiennent à la catégorie générale des biens de nature. Ce choix est cohérent avec le fait de travailler dans les espaces ruraux où les biens faiblement artificialisés sont les plus représentés.

Ce sont des éléments du « patrimoine naturel » au sens de Passet (1990). Si l'on s'inspire de la comptabilité du patrimoine naturel (Comolet, 1994, p. 116-117), introduite par la Commission interministérielle des comptes du patrimoine naturel, la catégorie des biens de nature (ou « patrimoine naturel ») regroupe la faune, la flore, les ressources du sous-sol, ainsi que les milieux physiques non vivants, mais indispensables à la vie (eau, air, sol). Cette définition des biens de nature exclut les éléments artificialisés, mais elle retient les éléments ou systèmes naturels aménagés par l'homme (un lac artificiel...).

c. Ancrage sur le sol

En cohérence avec notre façon de définir l'environnement, les biens-supports étudiés constituent des éléments physiques, c'est-à-dire des éléments matériels et « spacieux » : *ils occupent un certain espace*. Ils sont strictement ancrés sur le sol terrestre. De cette caractéristique, il découle que ce sont des biens strictement localisés. Ils peuvent être repérés par leurs coordonnées géographiques. Ces biens-supports sont des supports immobiles. On ne peut pas aisément les déplacer. Les biens-supports que nous traitons ici ne sont donc pas des animaux, car les animaux ne constituent pas, ou du moins pas principalement, des éléments physiques immobiles.

d. Visibilité

Nous privilégions une vision anthropocentrique de l'environnement. De ce fait, il est logique de traiter de biens-supports qui sont visibles. Cette caractéristique de visibilité des biens-supports découle de leur appartenance au cadre de vie. La visibilité du bien-support est importante, parce qu'elle implique une dimension paysagère forte. Ils constituent en quelque sorte les bases matérielles d'un paysage. Un paysage est défini de façon simple par Neuray (1982) comme une portion de territoire vue par un observateur. Ainsi, le bien-support peut constituer un point de vue, c'est-à-dire un « point pour voir », selon les termes de Facchini (1992). Il peut également constituer un « point à voir », parce qu'il est offert à la vue. Mais les biens-supports ne se réduisent pas à cet aspect paysager dans sa dimension esthétique. Ils constituent de façon plus globale des biens aux usages diversifiés.

Ce n'est que maintenant, à l'issue de la présentation des caractéristiques physiques des biens-supports, que leurs caractéristiques économiques peuvent être précisées. Nous mobilisons pour cela certains enseignements de l'économie publique.

3.2.2. Caractéristiques économiques

a. Des biens économiques pouvant être appropriés

Les biens-supports que nous étudions sont des objets physiques. Ainsi, ils constituent des réalités tangibles, des entités dotées d'une identité sociale et économique. Leur définition repose sur des conventions sociales communément acceptées. Par exemple, une parcelle agricole est dotée d'une identité sociale et économique. Elle peut être aisément qualifiée par

les acteurs économiques. Ainsi, nous pouvons dire que ces biens-supports sont des biens économiques, car ce sont des entités au sens de Hill (1977).

Le bien-support repose sur une portion d'espace physique. Cela signifie qu'il peut être approprié par un ou plusieurs agents économiques. Dans la plupart des cas, sont établis des droits de propriété, au sens juridique, sur les biens-supports. La propriété est le « droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue » (article 544 du Code civil), et « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous » (article 552 du Code civil). Cependant, ces droits de propriété concernant une portion d'espace physique ne sont pas absolus. Les individus, selon les choix effectués par la collectivité, peuvent jouir plus ou moins d'un bien-support dont ils sont propriétaires.

De façon simple, précisons que les droits de propriété peuvent être *publics ou privés*, au sens juridique. L'établissement d'un droit de propriété publique signifie qu'il y a libre circulation sur le support. L'établissement d'un droit de propriété privée signifie que le propriétaire peut jouir librement de son bien, dans les limites fixées socialement. Le droit du propriétaire peut être supprimé si l'utilisation qui en est faite heurte les intérêts de la collectivité (expropriation). Il peut être limité si ces intérêts l'exigent (réglementation d'urbanisme). Cette limitation du droit de propriété s'appuie sur des politiques de zonage, de différentes natures. Il s'agit tout d'abord des plans locaux d'urbanisme (PLU), qui remplacent les plans d'occupation des sols (POS). D'autres zonages peuvent affecter le bien-support. Par exemple, le classement d'un site au titre du paysage, ou encore son appartenance à une zone naturelle protégée, constituent des formes de propriété collective relativisant l'appropriation privée du bien-support.

b. Des biens aux usages multiples

De quoi les biens-supports étudiés, ancrés sur le sol terrestre, sont-ils les supports ? En précisant qu'il s'agit d'un support, nous insistons sur deux dimensions :

- ce bien est le support du service environnemental, autrement dit la réalité qui va être transformée/modifiée ou entretenue par le service. Nous traitons de cet aspect dans la sous-section 3.3 ;
- ce bien est le support d'un certain usage ou d'une combinaison d'usages. C'est cette dimension d'usage que nous abordons dans le présent paragraphe.

Qu'est-ce qu'un usage ? Dans le langage commun, un usage désigne le simple fait d'utiliser un bien. Cette définition de l'usage s'applique à tout type d'entité. L'usage établit une relation entre un sujet – l'usager – et un objet – le bien-support. Dans le cas que nous traitons, il s'agit d'un bien-support matériel, ancré sur le sol, faiblement artificialisé et localisé dans les espaces ruraux.

Pour le type de bien-support étudié, deux grands types d'origine de l'usage peuvent exister :

- le don de la nature « généreuse » qui dote le bien-support de certaines caractéristiques ;
- la modification par l'homme d'un support en vue d'un certain usage. Le terme de modification doit être ici compris dans un sens très large : il peut s'agir de la construction d'un bien-support, de la transformation de son état, de son entretien, de son prélèvement ou même de sa destruction. L'important à retenir, c'est que l'homme apporte une *modification* d'un bien-support en vue d'un certain usage pour lui-même ou pour d'autres. Il dote ainsi le bien-support de certaines caractéristiques, au même titre que la nature dans le cas précédent.

Ensuite, un bien est utilisé s'il rencontre une certaine demande, c'est-à-dire s'il permet de satisfaire certains besoins. On parle alors d'un usage final car il permet de satisfaire des besoins finaux des individus. L'usage final peut concerner un seul usager, plusieurs usagers ou une collectivité dans son ensemble, selon le degré de rivalité de l'usage (cf. 3.2.3).

Mais l'unicité de l'usage existe rarement pour les biens-supports étudiés. Un bien-support est le plus souvent l'objet d'*usages multiples*. Il s'agit là d'une caractéristique importante. Parfois il est aisé de distinguer un usage principal – appelons-le u_1 – et des usages secondaires que nous dénommons u_i . Mais ce n'est pas toujours le cas, les usages peuvent être entremêlés ou se recouper de façon plus ou moins large : ils peuvent avoir lieu en même temps ou non, ils peuvent être le fait d'un même acteur ou non. Notamment, la caractéristique de visibilité du bien-support conduit à le doter d'un usage paysager, non nécessairement volontaire. Par exemple, les surfaces agricoles sont bien entendu des biens-supports d'un usage agricole, mais aussi des biens-supports du cadre de vie des résidents.

Deux séries de remarques peuvent être formulées concernant les usages multiples du bien-support.

En premier lieu, la *diversité* des types d'usage. Pour aborder cette diversité, il est possible de classer les usages du bien-support selon les figures de la campagne auxquelles ils se rapportent. Un usage peut alors être productif (campagne-ressource), récréatif, résidentiel (campagne-cadre de vie) ou relever du non-usage (campagne-nature).

En second lieu, les *rappports entre usages* pour un même bien-support peuvent être très diversifiés. Le tableau 1 propose une classification des rapports entre usages d'un même bien-support.

Tableau 1 – *Classification des rapports entre usages d'un bien-support*

RAPPORT ENTRE USAGES D'UN BIEN-SUPPORT	EXEMPLES
Usages complémentaires	Entre la production et le cadre de vie : la parcelle agricole appartient au cadre de vie des résidents
Usages concurrents	Entre activités productives : deux agriculteurs souhaitent utiliser la même parcelle agricole
Usages conflictuels	Entre la production et l'usage résidentiel : l'agriculteur épand du fumier sur sa parcelle et pollue l'eau potable utilisée par les résidents locaux

Ainsi, l'hybridation entre usages est possible, mais l'articulation est plus ou moins aisée selon les différents usages u_1 et u_i du bien-support. Nous positionnons la question des usages multiples des biens-supports dans le débat présenté dans le premier chapitre concernant l'alternative entre segmentation des usages et développement de la multifonctionnalité des espaces ruraux. Quel rôle les services environnementaux jouent-ils ici ? De façon simple, ils visent à améliorer la qualité environnementale d'un bien-support. Cela signifie qu'ils renforcent son usage environnemental. De ce fait, ils sont situés au cœur des rapports entre usages multiples d'un bien-support.

L'économie publique, étudiée dans la sous-section suivante, permet de progresser dans la mise en évidence des caractéristiques économiques des biens-supports.

3.2.3. Apports de l'économie publique

a. Notion de bien public, pur ou impur

En première approche, un bien public (ou collectif) est consommé en commun et bénéficie à de multiples agents, contrairement à un bien privé. Il est important de préciser vis-à-vis de notre objet de recherche qu'en économie publique, les auteurs entendent par la notion de « bien public » indistinctement les équipements publics matériels et les services délivrés à partir de ces équipements (Benard, 1985). Or nous avons montré l'importance pour notre démarche de distinguer le bien matériel (entité) et le service. C'est pourquoi nous employons la notion de bien public uniquement pour les biens matériels au sens de Hill, en particulier les biens-supports susceptibles d'usages collectifs. Dans le cas d'un service présentant une dimension publique (ou collective), nous utilisons la notion de service collectif.

Selon Samuelson (1954), un bien public pur répond aux deux propriétés suivantes. L'indivisibilité constitue la première propriété : tous les individus consomment en commun la totalité de la quantité disponible du bien public. La seconde propriété d'un bien public pur est représentée par l'impossibilité d'exclusion : puisque tous les individus ont accès au bien de la même manière, il est impossible d'exclure du bénéfice du bien public un usager potentiel. Lorsque les deux propriétés sont présentes simultanément, on peut parler de bien public pur. En revanche, lorsque le bien public ne remplit pas parfaitement l'une des deux conditions d'indivisibilité et de non-exclusion, il se produit un phénomène de congestion. On parle alors de bien public impur. Certains auteurs emploient la notion de bien public mixte dans un sens équivalent. Soulignons que Buchanan (1965) a introduit la notion de bien de club qu'il définit comme un bien dont la consommation est volontairement partagée par plusieurs individus, mais de façon privative. Cela signifie que les individus ne faisant pas partie du club peuvent être exclus des bénéfices procurés par le bien de club.

Cornes et Sandler (1996) font remarquer que peu de biens publics remplissent la double condition des biens publics purs. Myles (1995) explique que le concept de bien public pur représente plus une abstraction pour réfléchir aux résultats concernant les biens publics impurs qu'une réalité tangible. Il existe en fait un *continuum* de biens, depuis les biens privés purs jusqu'aux biens publics purs.

Myles (1995) souligne que le bien public peut jouer deux rôles. Soit il s'agit d'un *input* dans la production, soit il est objet de consommation. En fait, l'économie publique s'intéresse principalement à l'*usage* du bien public. Cette remarque est importante parce qu'elle conditionne le parallèle que nous effectuons entre la notion de bien public et le statut économique des biens-supports étudiés. Nous n'étudions pas en tant que telle la question de la production initiale du bien-support, puisque nous partons d'un état du monde où les biens-supports existent. Ce sont leurs caractéristiques du point de vue de l'usage qui sont ici détaillées.

Les définitions précédentes ne doivent pas faire oublier qu'à l'instar du droit de propriété, ce sont non seulement des considérations techniques, mais aussi des choix de société qui gouvernent l'usage plus ou moins rival et exclusif d'un bien. La conception de l'intérêt général qui gouverne une société à une époque donnée conditionne en partie la détermination de biens publics, en complément des caractéristiques techniques précédemment présentées.

b. Le bien-support : un bien public mixte

Chaque catégorie de bien-support peut être l'objet de multiples usages. Par exemple une zone forestière peut constituer un sanctuaire de la nature, en sus de son usage de production forestière. Ces usages multiples, sur les mêmes biens-supports, sont à la racine de la question de la multifonctionnalité. Ils peuvent en effet se révéler plus ou moins concurrents ou complémentaires. Lorsque les usages, qu'ils soient similaires ou non, ne sont pas concurrents, alors on peut parler d'usage collectif.

À titre d'exemple, il est intéressant de détailler l'usage de la dimension visible du bien-support, même si ce n'est pas le seul à prendre en compte. L'usage du bien-support dans sa dimension visible peut être partagé : plusieurs usagers peuvent regarder un bien-support en même temps ; la consommation (au sens large) d'un usager n'empêche pas celle des autres. Ainsi, l'usage de la dimension visible du bien-support – usage paysager – peut être collectif.

Cela revient à dire qu'il n'y a pas rivalité dans l'usage. L'exclusion de certains usagers des bénéfices visuels du bien-support est le plus souvent techniquement difficile à réaliser car il s'agit d'un usage visuel. Donc le bien-support peut remplir *a priori* les conditions d'un bien public (usage non strictement rival, usage non strictement exclusif).

Trois raisons permettent de relativiser la nature de bien public du bien-support. En premier lieu, le bien-support est localisé. Donc les biens-supports ne sont pas distribués de façon équivalente dans l'espace. Ainsi, l'usage du bien-support n'est pas possible en tout point de l'espace. En second lieu, l'usage nécessite d'être localisé sur place, même si les usagers ne sont pas nécessairement d'origine locale. Les usagers peuvent provenir d'une zone extérieure au territoire rural, en particulier des zones urbaines. Ainsi le bien-support peut être l'objet d'effets de débordements territoriaux selon l'origine des usagers. Enfin, le nombre d'usagers de la dimension visible du bien-support (usagers du paysage) n'est pas illimité car des effets de congestion peuvent se manifester si un trop grand nombre d'usagers sont présents (cas des sites naturels remarquables très fréquentés).

Dans certains cas, le bien-support prend le statut d'un bien de club si les bénéficiaires instaurent une barrière à l'entrée, c'est-à-dire un système de péage. Certains terrains privatifs bénéficient de ce statut (jardins à visiter, golf privatif). Mais en général, le bien-support n'est pas un bien de club car il n'y a pas de limite explicite au nombre d'usagers pouvant bénéficier de ses multiples usages. Nous retrouvons l'argumentaire de Greffe (1996, p. 405), qui explique que l'on est « en présence d'un bien particulier : le bien commun sur lequel porte un droit de propriété collectif (d'où la différence avec les biens privés) mais que l'on peut consommer de manière individuelle, détruisant les possibilités de consommation des autres copropriétaires (d'où la différence avec les biens indivisibles ou collectifs) ». Seabright (1993) utilise le même argumentaire pour qualifier les biens-supports à usages multiples.

Jayet explique que « l'espace, par la coexistence qu'il instaure entre des contenus publics et des contenus privés, donne de ce fait une dimension publique à des activités ayant au départ un caractère privé » (Jayet, 1996, p. 207). Il prend notamment l'exemple de la terre agricole, qui est par définition un bien privé, avec des usages rivaux et exclusifs. Mais la terre agricole est un bien spatialisé. Ainsi, elle présente une dimension paysagère dont les usages ne sont que partiellement rivaux. « Une exclusion d'usage parfaite est souvent trop coûteuse pour être possible » (*ibid.*), même si elle est techniquement possible (Facchini, 1993).

C'est précisément leur dimension spatialisée qui donne aux biens-supports que nous étudions un statut de bien public mixte. Or ce statut est parfois conflictuel, en particulier lorsque l'usage privé du bien-support empêche son usage public (cas de la pollution des eaux souterraines). Cela peut être le cas inverse lorsque l'usage public dégrade le bien-support au point de gêner ou d'empêcher son usage privé. Citons par exemple les passages répétés de randonneurs au travers d'espaces agricoles dans certains massifs montagneux.

Les biens-supports sont l'objet d'usages multiples mais ces usages peuvent provoquer des tensions pour déterminer l'usage dominant. Les restrictions au droit de propriété déplacent l'usage dominant vers l'usage collectif, alors que la pose de barrières à l'entrée le déplace vers l'usage privé. Cela explique que le bien-support répond à la définition d'un bien public mixte, mais avec un degré de mixité entre bien public et bien privé variable dans le temps et dans l'espace.

Nous pouvons conclure que le bien-support est un *bien public impur localisé*. Cependant, le statut économique des biens-supports résulte à la fois de leurs caractéristiques techniques et de la façon dont sont attribués les droits de propriété individuels et collectifs au niveau de la société dans son ensemble. Ainsi, différents facteurs (possibilité ou non d'exclure les usagers, interactions avec d'autres considérations telles que la pollution aquatique...) vont jouer sur le degré de publicisation du bien-support.

Dans notre étude des activités concourant à l'entretien et la gestion de biens-supports, ces supports sont l'objet d'une transformation ou d'un maintien en l'état, *sans changement des rapports de propriété sur le support*, ce qui fonde le recours à la notion de service. Après avoir décrit la nature du bien-support, il est important de caractériser les relations entre acteurs prenant part au service.

3.3. Relations de service

Cette étape permet de clarifier les contours des services environnementaux étudiés, du point de vue de l'analyse économique. C'est une façon de spécifier la relation de service dans le cas des services environnementaux.

3.3.1. Critère discriminant de l'intentionnalité

a. Relations intentionnelles

Dans le prolongement des travaux de Hill et de Gadrey, une relation de service est, par définition, une relation orientée vers un bénéficiaire, avec une intention de se mettre à son service. Il peut exister des rapports de domination dans un sens ou dans l'autre, mais la relation de service est toujours intentionnelle de la part du prestataire.

Sans anticiper sur la définition complète du service environnemental, que nous détaillons dans le chapitre suivant, il est nécessaire de préciser ici la nature de la relation de service dans le cas d'un service environnemental. La relation entre le prestataire A et l'utilisateur B est un service environnemental si elle est *intentionnelle* du côté de A, en vue d'un certain type d'usage du bien-support par B. Le fait que le prestataire A intervienne intentionnellement signifie qu'il va consacrer un temps spécifique à la fourniture du service.

Cette valorisation n'est pas nécessairement monétaire, mais peut relever de différents domaines :

- dans le cas d'un échange principalement économique entre A et B, un service environnemental se caractérise par un coût de production non nul. Ce coût de production donne lieu à rémunération. C'est le cas par exemple d'un entrepreneur de travaux paysagers intervenant à la demande d'un propriétaire de golf ;
- dans d'autres cas, l'intentionnalité du prestataire est caractérisée par du temps passé spécifiquement à la production du service, sans qu'on puisse parler exclusivement de « coût de production ». C'est le cas par exemple des bénévoles agissant à la demande d'une association. Dans ce type de situation, le critère économique, basé sur la rémunération et la rentabilité, est affaibli.

b. Relations non intentionnelles

Il peut arriver que l'utilisateur B exprime une demande concernant l'amélioration de l'environnement-cadre de vie et que le prestataire A ne la prenne pas en compte. Quelle est la relation d'échange dans ce cas ?

On retrouve le débat présenté dans la partie théorique sur l'économie des services (cf. section 2.2). Il y a un effet positif sur l'environnement, mais sans intentionnalité ni coût. L'amélioration de l'environnement n'est pas intentionnelle pour le prestataire, elle constitue en quelque sorte une « production fatale »²⁵ induite par une production principale, et donc sans coût de production supplémentaire par rapport à l'activité principale. *Cette catégorie ne relève pas de l'économie des services.*

Lors d'une production non intentionnelle relativement à l'amélioration de l'environnement, la relation entre A et B correspond à une *externalité*. La plupart de ces externalités sont des externalités de production parce qu'elles sont produites lors du déroulement d'une action de production. Les agents A sont de nature économique diverse, mais on retrouve principalement des agriculteurs ou des forestiers, car ce sont nécessairement des gestionnaires de biens-supports, responsables d'une catégorie d'espace rural donnée. *On ne peut pas parler pour ces agents de prestataires, car ils interviennent sur les biens-supports sans intention de produire des services environnementaux.* Ces gestionnaires n'ont pas la volonté de coordonner leurs objectifs économiques avec la production de services environnementaux.

Ainsi, l'intentionnalité permet de distinguer les services environnementaux des externalités de production. Notons le parallèle entre notre démarche, reposant sur les notions d'intentionnalité et de service environnemental, et celle de Mermet (1992), qui distingue la gestion effective de la gestion intentionnelle de l'environnement. Cet auteur définit la gestion effective comme le mode de conduite du milieu tel qu'il résulte de l'ensemble des actions humaines. Il entend par gestion intentionnelle les initiatives qu'un acteur spécialisé entreprend dans le contexte d'une situation de gestion effective, pour faire évoluer l'état du milieu dans un certain sens. Cependant, notre apport réside dans un raisonnement en termes de modalité de production des services (en regard des externalités), en donnant un fondement théorique au critère de l'intentionnalité.

25. Au sens de la comptabilité nationale (INSEE, 1976). Le veau sous la mère est une production fatale de la production laitière parce qu'on ne peut pas éviter de le produire. Le gaz de cokerie représente un autre exemple de produit fatal souvent cité.

3.3.2. Caractéristiques économiques du service

La caractérisation économique des relations en œuvre constitue une étape importante de l'analyse. Elle n'est possible qu'après avoir montré le caractère fondamental du critère de l'intentionnalité dans notre démarche. Cette caractérisation s'appuie en complément sur le degré d'exclusion des usagers. Ainsi, nous disposons des éléments nécessaires à la distinction de différentes relations d'échanges du point de vue de l'analyse économique : les services environnementaux privés, les services environnementaux collectifs et les externalités. La typologie théorique (entre ces trois catégories de relations d'échange) permet de délimiter avec précision l'objet de nos investigations.

a. Services environnementaux privés

Dans le cas d'un service environnemental privé, il y a bien production intentionnelle d'une amélioration de l'environnement. Mais le service environnemental est conçu en vue d'un usage privatif du bien-support. Cette configuration correspond à des biens-supports qui peuvent être appropriés. L'utilisateur principal possède ou contrôle le bien-support et fait intervenir le prestataire pour assurer la transformation de l'état du bien-support. L'utilisateur gestionnaire du bien-support se réserve l'usage du service rendu. Par exemple, il s'agit de l'aménagement de parcs privés ou encore du fleurissement de jardins privés.

Sur le plan économique, la propriété fondamentale des services environnementaux à caractère privé repose sur la possibilité d'exclusion des usagers n'ayant pas payé pour leur consommation. Cette exclusion est possible par une « barrière à l'entrée ». Des effets de débordement peuvent se manifester, mais ils renvoient alors à la catégorie des externalités. Dans le cas d'un service environnemental privé, la relation entre A et B est principalement marchande. Les deux participants s'entendent pour une intervention d'un type donné, en échange d'une rémunération.

Les services environnementaux réservés à un club de bénéficiaires présentent des caractéristiques similaires aux services environnementaux privés car les bénéficiaires du service environnemental payent un droit d'accès au club. Ainsi, nous les englobons dans les services environnementaux privés.

Le cas des services environnementaux privés est déjà traité par certains auteurs. Par exemple, Facchini (1997) s'intéresse aux conditions de construction d'un marché de services environnementaux. Précisons en quelques mots la perspective de cet auteur afin de positionner notre propre apport. Pour les services environnementaux privés, Facchini (1997) explique que l'une des principales conditions d'instauration d'un marché repose sur l'abaissement du prix du foncier. Cette baisse des prix fonciers susciterait l'entrée sur le marché de « promoteurs environnementaux ». Dans cette logique, l'auteur indique que « la construction d'un marché passe par la possibilité d'exclure, c'est-à-dire de faire payer les services rendus, la valorisation économique des aménités rurales passerait alors par l'organisation des droits d'accès » (Facchini, 1997, p. 41). Le rôle du secteur public est secondaire, et il n'est pas nécessaire qu'un intermédiaire se positionne entre le prestataire et l'utilisateur si la firme (ou « promoteur environnemental ») qui réalise les travaux jouit également de la propriété du bien-support. Cette firme peut faire appel à des opérateurs privés qui assurent la tonte et le débroussaillage. Donadieu (1996) cite un exemple de ce type en Hollande.

D'un point de vue normatif, les travaux de Facchini (1992, 1995) sont centrés sur la contestation de l'intervention des pouvoirs publics dans l'environnement. Deux types d'arguments sont avancés : le premier repose sur la négation de la non-exclusion concernant certains biens-supports. Ainsi, Facchini (1992) – traitant du paysage rural – explique que les

usagers désirant bénéficier d'un beau paysage peuvent toujours exclure les autres usagers en achetant les biens-supports de ce paysage ; le deuxième argument s'appuie sur les « maux publics » engendrés par l'intervention des pouvoirs publics (Tullock, 1978). Finalement, Facchini (1992) présente l'insolvabilité comme la seule justification de l'intervention publique. Si l'on pousse ce raisonnement à son terme, les services environnementaux ne seraient produits que sur des espaces fréquentés par des usagers payant pour jouir de la qualité environnementale de l'espace rural.

Afin de rendre solvable le service environnemental ainsi conçu, Facchini (1997) propose de s'appuyer sur des systèmes de péage, permettant de prélever un droit d'entrée auprès des bénéficiaires. Le service environnemental devient alors réservé à un club, puisque le bénéfice du service est limité aux bénéficiaires ayant acquitté le droit d'entrée. Ce raisonnement pourrait également être appliqué aux associations de loisirs. Par exemple, certains services environnementaux consistent à introduire du gibier dans une forêt pour la rendre giboyeuse. Ces services environnementaux sont exécutés par une association de chasse au bénéfice exclusif des chasseurs ayant acquitté le droit de chasser (cotisation à l'association). Ainsi, ce sont des services environnementaux limités à un club de bénéficiaires.

Si ces services privés représentent une part importante des services environnementaux, ils n'épuisent pas pour autant l'analyse. En effet, Facchini, dans son projet de solvabiliser les services environnementaux, ne traite pas des spécificités économiques des services environnementaux collectifs. Nous proposons de revenir dessus dans le point suivant.

b. Services environnementaux collectifs

Comme leur nom l'indique, les services environnementaux collectifs sont conçus en vue d'un usage collectif. Ils se caractérisent principalement par la non exclusion des bénéficiaires de leur produit. Il peut exister des usages successifs du bien-support, par différents agents, sans que ces agents se révèlent rivaux.

Les participants au service environnemental à dimension collective choisissent de ne pas limiter l'usage du service à un seul usager ou à un seul type d'usager (non-exclusion). Ils donnent alors au bien-support le statut économique de bien public impur localisé ou, du moins, ils renforcent ce statut. En cohérence avec les catégories générales de services collectifs, les services environnementaux collectifs peuvent être produits par les pouvoirs publics mais ce n'est pas une condition absolue. Il s'agit par exemple du fleurissement des espaces publics d'une commune. Les usagers (ici les habitants) peuvent bénéficier de ce fleurissement. Le gestionnaire du bien-support ne cherche pas à exclure certains usagers. C'est le cas également d'un agriculteur payé pour entretenir ses terrains en vue d'un usage collectif du bien-support.

Le tableau 2 présente la typologie théorique distinguant les services environnementaux collectifs, les services environnementaux privés et les externalités.

Tableau 2 – *Typologie théorique des relations d'échange*

PRODUCTION	DEGRE D'EXCLUSION DES USAGERS	TYPE DE RELATION
Intentionnelle	Non-exclusion des usagers (par choix)	1. Service environnemental collectif
	Exclusion de l'utilisateur ne participant pas au financement	2. Service environnemental privé
Non intentionnelle	Non exclusion des usagers	3. Externalité

Notre recherche est principalement centrée sur les services environnementaux collectifs. En effet, nous avons déjà présenté les importantes questions que suscitent les services environnementaux collectifs en rapport avec l'évolution de l'intervention publique dans le domaine de l'entretien et de la gestion de l'espace rural. Notre choix de traiter principalement de l'affirmation de la campagne-cadre de vie est cohérent avec l'analyse des services environnementaux collectifs. Rappelons que d'importantes questions se posent à propos de l'affirmation des usages résidentiels et récréatifs dans les espaces ruraux et qu'elles concernent la non-exclusion des bénéficiaires d'un cadre de vie de qualité. Le libre accès à différents lieux représente une dimension importante à prendre en compte pour traiter du cadre de vie rural, en liaison avec la thématique de l'entretien et de la gestion de l'espace rural. Ainsi, à travers les services environnementaux collectifs, nous mettons en avant la dimension collective (ou publique) du cadre de vie.

Les externalités et les services environnementaux à dimension privée ne sont pas étudiés en tant que tels, mais ils sont pris en compte pour mieux expliquer la nature des services environnementaux à dimension collective.

Du choix de traiter des services environnementaux collectifs découlent des conséquences importantes sur les propriétés de ces services.

3.3.3. Propriétés des services environnementaux collectifs

a. Présence fréquente d'un commanditaire

Le service environnemental étant un service collectif, plusieurs usagers finaux bénéficient de son résultat en raison de la propriété de non-rivalité. Cette dimension collective du service implique également qu'il est difficile d'exclure d'éventuels passagers clandestins de la jouissance des effets bénéfiques du service environnemental. De ce fait, aucun usager ne prend l'initiative de commanditer ce service environnemental. On retrouve le dilemme de la tragédie des biens gérés en commun, qui ouvre la voie à des comportements de passager clandestin (Hardin, 1968).

Par conséquent, un intermédiaire ayant pour mission la fourniture d'un service collectif va (le plus souvent) se substituer à l'utilisateur pour effectuer la commande de service environnemental auprès du prestataire. Dans la mesure où il effectue la commande du service environnemental, nous l'appelons *commanditaire*. Dans le cas des services environnementaux, la mission que doit assurer le commanditaire (*i.e.* commanditer un service environnemental à dimension collective) explique que ce dernier réponde le plus souvent à la définition d'un *agent public*²⁶. Mais ce n'est pas une condition absolue : des associations de droit privé, des fondations ou encore des agents individuels peuvent être commanditaires de services environnementaux.

Ce rôle de commanditaire va plus loin que celui de l'intermédiaire dans la figure générale du service (Gadrey, 1994a) car *il prend véritablement la place de l'utilisateur pour formuler la demande de service collectif auprès du prestataire* (à la différence de la plupart des services privés).

Ainsi, dans notre esprit, la présence d'un commanditaire caractérise un service environnemental à dimension collective. Cependant, il ne s'agit pas d'une condition absolue mais d'une propriété souvent, voire très souvent, vérifiée.

26. Par agent public, nous entendons un agent appartenant aux pouvoirs publics et chargé de la mise en œuvre de politiques publiques (au sens le plus large).

b. Des services collectifs locaux impurs

Les services environnementaux ne sont pas consommables en tout point de l'espace car leurs biens-supports sont strictement localisés. Autrement dit, les usagers doivent être localisés sur place pour bénéficier du service environnemental. Cette propriété des services environnementaux collectifs permet de les définir de façon rigoureuse : nous pouvons caractériser les services environnementaux étudiés comme des *services collectifs locaux impurs* car leur aire d'usage est limitée.

Après avoir précisé la nature économique des services environnementaux étudiés, nous disposons maintenant des éléments nécessaires à l'appréhension de leur cadre institutionnel dans la sous-section 3.4.

3.4. Cadre institutionnel du service environnemental

Le cadre institutionnel du service environnemental est pris en compte dans notre analyse car il joue sur l'émergence et la nature du service environnemental. Nous introduisons pour cela dans le raisonnement la notion de *secteur institutionnel*.

Précisons que l'idée de secteur institutionnel a été initialement proposée pour traiter de l'environnement rural par Blanc *et al.* (1999). Ensuite, Allaire et Blanc (2001) l'ont développée en centrant l'étude sur certains secteurs institutionnels. Nous reprenons et développons cette notion en l'adaptant à notre propre problématique de recherche.

Tout d'abord, nous expliquons pourquoi nous avons besoin de recourir à la notion de secteur institutionnel. Ensuite nous proposons un point théorique sur la notion de secteur dans le champ de l'analyse économique, afin de bien positionner notre propre définition. Puis nous exposons le besoin, pour notre objet, de recourir à une explication plus large du fonctionnement des secteurs, en intégrant explicitement la dimension institutionnelle dans le cas spécifique des services environnementaux à dimension collective. Enfin, nous détaillons la grille de lecture retenue pour caractériser les différents secteurs institutionnels. Nous serons alors en mesure, dans le chapitre III, de mettre en évidence les principaux secteurs institutionnels intervenant dans les services environnementaux.

3.4.1. Intérêt de la notion de secteur institutionnel

Nous avons vu que les biens-supports peuvent être définis comme des biens publics mixtes. Nous avons également mis en évidence que les services environnementaux étudiés répondent à la définition de services collectifs locaux impurs. La dimension collective des services environnementaux conduit, le plus souvent, à leur non-prise en charge financière par le marché, car ces services ne sont pas (ou pas complètement) solvables. Du fait de cette non-solvabilité des services environnementaux, nous considérons en première approche qu'un certain type de politique publique va fournir un cadre au service environnemental et participer à son financement. Or, les politiques publiques s'organisent souvent autour d'un ou plusieurs secteurs économiques (Muller, 1990). Ces politiques publiques vont financer des services environnementaux pour différentes raisons tenant aux objectifs économiques des agents du secteur considéré.

Lorsque le financement fait appel à telle ou telle source, il va s'inscrire dans le secteur correspondant. Cela nous conduit à nous intéresser aux types de biens-supports, aux types de prestataires, aux formes d'évaluation de la qualité du produit direct ou indirect du service

selon la nature du secteur correspondant. Certaines catégories d'intermédiaires vont venir commanditer le service. La plupart de ces financements étant publics, ils vont faire intervenir une forte dimension institutionnelle. Des institutions vont apporter un cadre au service environnemental, selon certaines règles, certaines conventions et certaines routines propres au secteur économique considéré. Les secteurs institutionnels représentent alors un moyen de comprendre les *modalités d'émergence et de production* des services environnementaux.

3.4.2. Définition du secteur

Le secteur, à l'instar de la branche, constitue une entité intermédiaire entre les unités et le tout du système productif. De façon simple, un secteur économique se définit comme un ensemble d'agents exerçant la même activité économique principale.

La notion de *secteur institutionnel* est utilisée en comptabilité nationale dans un sens différent de celui que nous allons proposer pour cette notion. En comptabilité nationale, les secteurs institutionnels²⁷ constituent des regroupements homogènes d'unités institutionnelles (Archambault, 1994). Ces unités institutionnelles se définissent comme des centres de décision économique, supports de droits et d'obligations et disposant d'une comptabilité complète, au moins potentielle. Les secteurs institutionnels ainsi définis recouvrent des notions principalement utilisées en macro-économie et recoupent assez peu notre champ de questionnement.

Pour notre démarche, nous retenons la classification des entreprises en *secteurs d'activité*, en fonction de leur activité principale (respectant l'unité juridique et financière de l'entreprise). Billaudot (1988, p. 219) précise : « Par définition, un secteur regroupe des entreprises ayant une ou plusieurs caractéristiques communes. Un secteur d'activité en est une forme particulière, lorsque le caractère pris en compte est l'activité principale de l'entreprise. » On notera que la définition du secteur d'activité met principalement l'accent sur le domaine marchand. En France, le répertoire SIRENE (cf. annexe I) recense toutes les unités économiques (entreprises industrielles, artisanales et commerciales, ainsi que les administrations publiques) en fonction de leur activité économique principale.

En définitive, il ressort une certaine diversité des découpages économiques, selon les finalités de chaque analyse. Les différents courants d'analyse économique des secteurs utilisent comme *critère principal de distinction le type de production propre aux agents d'un secteur* (activité économique principale, activité publique ou privée). Nous retenons ce critère pour l'analyse des services environnementaux, produits au sein de différents secteurs économiques. Mais il n'est pas suffisant pour caractériser les secteurs intervenant dans le domaine des services environnementaux. C'est pourquoi nous devons prolonger l'analyse par une approche plus institutionnelle de la notion de secteur.

3.4.3. Une forte dimension institutionnelle

En rattachant le secteur à sa dimension institutionnelle, nous ne nous limitons pas à des secteurs économiques tels qu'on les entend classiquement. Par exemple, nous ne présumons pas que les services environnementaux sont produits par des agents économiques appartenant nécessairement au secteur tertiaire.

27. On distingue classiquement cinq secteurs institutionnels : les sociétés non financières, les institutions financières, les entreprises d'assurances, les administrations publiques et les ménages.

Il s'agit de repartir d'une vision plus large, intégrant explicitement le poids des institutions dans le déroulement des services environnementaux. Dans les services environnementaux vont intervenir différentes institutions. Pour mettre en évidence la diversité des institutions, nous introduisons la notion de *secteur institutionnel*.

Pour fonder cette définition et lui donner un ancrage institutionnel, nous mobilisons l'éclairage de travaux de sciences politiques. Dans cette discipline, les auteurs s'intéressent à la dynamique des institutions (au sens large) et des politiques publiques. Jobert et Muller (1987) mettent l'accent sur le cadre matériel susceptible de traduire une « théorie d'action »²⁸. Les auteurs introduisent la notion de référentiel, qui désigne « la représentation que l'on se fait du secteur concerné, ainsi que de sa place et de son rôle dans la société » (Jobert, Muller, 1987, p. 63). Ainsi, le référentiel traduit une théorie du changement social, c'est-à-dire une représentation de la situation, de ses imperfections et des correctifs à apporter. En découle une finalité centrale pour les politiques publiques sectorielles : « Une politique sectorielle, c'est d'abord une tentative pour gérer un rapport entre le secteur concerné et la société globale » (*ibid.*, p. 52), que les deux auteurs appellent rapport global-sectoriel. Selon cette perspective, Muller (1984) a mis en lumière les spécificités du secteur de l'agriculture, où la politique est cogérée par les pouvoirs publics et les représentants professionnels des agriculteurs. Plus généralement, « toutes les politiques publiques, à des degrés divers, tendent à se sectoriser, c'est-à-dire à découper une "tranche" du réel, souvent autour d'un problème, parfois autour d'un groupe social (ou les deux) et à développer une expertise socialement légitime correspondant à ce domaine » (Muller, 1995, p. 174-175).

Ces concepts permettent d'insister sur les rôles des institutions, et donc des politiques publiques qu'elles portent, dans le déroulement des activités économiques, selon le type de théorie d'action porté par la politique publique.

Dans le domaine des services environnementaux, les politiques publiques interviennent souvent pour financer les services, mais aussi pour offrir des normes et des règles en regard desquelles vont se positionner les acteurs locaux. Or ces politiques publiques sont elles-mêmes portées par certains secteurs institutionnels. Il s'agit bien de comprendre comment *les secteurs institutionnels influent sur l'émergence et la production des services environnementaux*.

3.4.4. Caractérisation du secteur institutionnel

Du fait de leur dimension collective, les services environnementaux étudiés sont le plus souvent soutenus financièrement par des institutions principalement publiques. Cela signifie que ces services environnementaux vont en quelque sorte passer par des « tuyaux » de financement différenciés.

Nous définissons un secteur institutionnel comme *le regroupement d'agents économiques (ayant le même type d'activité économique) avec certaines institutions (publiques ou privées)*. Ces institutions ont la charge de la régulation des échanges au sein de ce groupe, ainsi qu'entre ce groupe et le reste de la société. Ces institutions et ces acteurs sont regroupés autour *des mêmes problèmes à résoudre*. Les membres d'un secteur institutionnel partagent la *même finalité, qui justifie en dernier recours leur action* et qui dépasse le simple intérêt réciproque qu'ils auraient à collaborer. La finalité d'un secteur institutionnel constitue un cadre cognitif commun en regard de laquelle les acteurs et les institutions règlent leurs comportements. Ce cadre cognitif commun permet aux agents de travailler, produire et

28. Une théorie d'action désigne les problèmes que doit affronter un certain groupe d'agents et d'institutions, et les moyens qu'ils conçoivent pour les résoudre.

échanger (Veltz, 1995) car il agit comme un moyen de *réduire les incertitudes* auxquelles sont confrontés les acteurs.

Il s'agit donc d'un ensemble de *relations entre agents et institutions*, le secteur institutionnel étant porteur d'un *champ d'intérêt spécifique*. Dans une certaine mesure, le secteur institutionnel est structuré par le biais d'une forte *proximité organisationnelle* entre les acteurs. Nous empruntons ici la distinction analytique entre proximité organisationnelle²⁹ et proximité géographique³⁰ que proposent les auteurs du courant de l'économie de proximités (Bellet *et al.*, 1998 ; Gilly, Torre, 2000 ; Rallet, 2000 ; Torre, Gilly, 1999).

L'existence de secteurs institutionnels ne constitue pas une spécificité des services environnementaux. En effet, on retrouve cet aspect pour d'autres productions de biens ou de services. Cependant, l'approche par les secteurs institutionnels constitue une manière de penser la question de l'émergence et de la production des services environnementaux. Les notions d'institutions de régulation et d'intermédiaires indiquent que les services, de façon générale, sont produits au sein d'un secteur institutionnel spécifique qui va imprégner le déroulement d'un type de service donné, en fonction de certaines règles et normes portées par ce secteur institutionnel.

Nous avons retenu le terme de secteur institutionnel plutôt que ceux de réseau institutionnel, de domaine institutionnel ou de champ institutionnel, parce que nous souhaitons insister sur l'aspect vertical (et sectoriel) de l'association entre acteurs et institutions. En comparaison, la notion de champ institutionnel et celle de domaine institutionnel renvoient plutôt à une projection dans l'espace, qui convient moins à l'idée sur laquelle nous souhaitons insister. La notion de réseau institutionnel insiste sur des relations formelles et informelles entre des agents économiques, plutôt que sur une organisation sectorielle.

Signalons les travaux de Barouch (1989), conduits dans une perspective relativement proche de la nôtre. Cet auteur introduit la notion de filière dans le domaine de l'environnement. Ainsi, pour ne pas créer de confusion avec la notion de filière³¹ en économie, nous précisons que Barouch (1989) traite des filières environnementales. Dans une perspective pragmatique, il définit la filière (environnementale) comme une organisation de gestion fondée sur une ressource spécifique, qui s'organise autour des produits qu'offrent les milieux biophysiques. Cet auteur précise ensuite qu'une filière (environnementale) se caractérise par les éléments suivants :

- une finalité stable en réponse à une demande économique ou sociale concernant l'environnement ;
- un ensemble de normes réglementaires qui visent à réguler le fonctionnement de la filière, le niveau de qualité de ses productions ;
- des institutions qui veillent au respect des normes par les différents intervenants ;
- un ensemble de savoir-faire et de procédés techniques ;
- un circuit de financement permanent.

29. Torre (2000, p. 3) explique que « la proximité organisationnelle repose sur deux types de logiques : selon la logique d'appartenance, sont proches en termes organisationnels les acteurs qui appartiennent au même espace de rapports (firme, réseau...), *i.e.* entre lesquels se nouent des interactions ; selon la logique de similitude, sont proches en termes organisationnels les acteurs qui se ressemblent, *i.e.* qui possèdent le même espace de référence et partagent les mêmes savoirs, si bien que la dimension institutionnelle est alors importante ».

30. La proximité géographique traite de la séparation dans l'espace et des liens en termes de distance. Elle renvoie à la notion de distance fonctionnelle (Torre, 2000).

31. En économie, la notion de filière permet de mettre en évidence l'articulation entre agents économiques tout au long d'un processus productif, depuis la matière première jusqu'au marché final.

La façon dont nous allons caractériser les services environnementaux est relativement proche de la démarche de Barouch (1989), même si nous mettons l'accent non pas sur la gestion des ressources naturelles mais sur la production de services environnementaux à dimension collective, concernant l'environnement-cadre de vie.

3.4.5. Grille de lecture d'un secteur institutionnel

Les membres d'un secteur institutionnel se réunissent autour d'une question (ou plusieurs) à résoudre de façon conjointe. Chaque secteur institutionnel est porteur d'un certain référentiel, précisant notamment la place du secteur au sein de la société. À ce titre, les membres d'un secteur institutionnel se regroupent autour d'un objectif commun. C'est en regard de cet objectif que ces derniers vont intervenir dans le domaine des services environnementaux.

Ce cadre institutionnel vient notamment structurer, ou du moins influencer, le déroulement de la relation de service. Les types de biens-supports, la nature des agents, les modalités d'intervention sont fortement influencés par les secteurs institutionnels en jeu. Ces derniers ne déterminent pas de façon absolue les comportements des agents, mais rendent plus probables certaines relations de services.

a. Objectifs communs des membres d'un secteur institutionnel

Les membres (agents et institutions) d'un secteur institutionnel se réunissent explicitement ou implicitement autour d'un objectif commun. Ce dernier peut s'apparenter à une grande finalité de nature économique, politique ou sociale. Cet objectif commun structure un secteur institutionnel et lui fournit en quelque sorte son « référentiel », au sens de Muller (1995).

Cependant, cette recherche d'un même objectif général ne doit pas masquer l'existence de tensions ou de conflits internes au secteur institutionnel. Ces derniers ne doivent pas être vus comme des cadres lisses au sein desquels les échanges seraient harmonieux et tempérés. Au contraire, il existe des contradictions internes qui peuvent déboucher sur des conflits pour exercer le pouvoir au sein d'un secteur institutionnel ou à l'intersection de plusieurs secteurs institutionnels.

b. Agents économiques

Nous avons déjà expliqué que la même finalité réunit les agents concernés par un secteur institutionnel donné. Mais on peut distinguer différentes catégories d'agents au sein d'un secteur institutionnel. Certains agents y exercent un pouvoir central, mais divers groupes d'agents (éventuellement organisés en syndicats, en groupes d'intérêt) peuvent parfois s'affronter au sein d'un secteur institutionnel et tenter de faire valoir leur vision du secteur institutionnel. Ils défendent un certain objectif, essentiellement professionnel, qu'ils tentent d'imposer aux autres membres du secteur institutionnel.

Soulignons que le statut juridico-économique des agents peut différer d'un secteur institutionnel à l'autre : certains agents ont un statut public, alors que d'autres sont de statut privé. Souvent, les agents économiques membres du secteur institutionnel ont la charge d'une catégorie de biens-supports. À ce titre, on peut les appeler des *gestionnaires* (même si ce n'est pas une règle absolue). Chaque catégorie de gestionnaire prend en charge un bien-support en regard de ses objectifs propres. Ces gestionnaires se trouvent souvent en relation étroite avec des institutions avec lesquelles ils ont l'habitude de travailler.

c. Institutions

Les institutions impliquées peuvent être de trois ordres :

- elles peuvent relever des pouvoirs publics, au niveau central ou au niveau local (institutions publiques). Il s'agit des administrations européennes, nationales, régionales, départementales ou infra-départementales ;
- elles peuvent s'apparenter à des formes hybrides associant des agents privés et des agents publics (institutions mixtes) ;
- enfin, elles peuvent se présenter sous la forme de regroupements, d'associations ou de syndicats d'agents de statut privé (institutions privées) ;

Sous l'angle de l'économie des services, les institutions impliquées sont d'une part des commanditaires du service environnemental qui vont se positionner entre offre et demande et, d'autre part, des institutions de régulation agissant pour :

- transmettre des règles et des normes impératives qui vont concerner le fonctionnement du secteur dans ses différentes dimensions, soit technologique (qualité), soit civique (règles déontologiques) ;
- gérer les politiques publiques concernant le secteur institutionnel. Ce rôle n'est d'ailleurs pas indépendant du précédent ;
- assurer la régulation des relations au sein du secteur institutionnel ou avec l'extérieur. Cela comporte en particulier la représentation professionnelle auprès des pouvoirs publics ;
- jouer un rôle dans les débats de société autour des services environnementaux. Ainsi, elles participent à l'émergence de la demande de services environnementaux, en introduisant un certain type de formulation de cette demande.

Les institutions vont exercer leur influence sur les modes de gestion des biens-supports en tant que biens publics. Elles vont également influencer sur les décisions permettant de considérer ce qui est ou non une externalité.

d. Politiques publiques et réglementations

Les membres du secteur institutionnel s'appuient sur différentes politiques publiques, qui comptent des procédures publiques au sens strict, mais aussi des lois et des réglementations. Les politiques publiques permettent de fonder les rapports entre les membres du secteur institutionnel, ainsi qu'avec le reste de la société, en référence aux objectifs communs des membres du secteur institutionnel.

Les politiques publiques et les réglementations constituent la traduction concrète des enjeux et de la finalité d'un secteur institutionnel. Pour exister, un secteur institutionnel doit disposer de relais dans les lieux où se conçoivent les politiques publiques qui le concernent (un exemple peut être trouvé dans le lobbying agricole ou industriel auprès de la Commission européenne). Plus qu'il n'englobe les concepteurs de ces politiques, le secteur institutionnel cherche à les influencer dans son sens afin que les arbitrages politiques lui soient favorables, ou du moins soient favorables à une certaine expression de la finalité centrale du secteur institutionnel.

e. Biens-supports

Le couplage entre institutions et agents économiques, dans le cadre d'un secteur institutionnel, a lieu autour de biens-supports. Tels que nous les avons décrits, les biens-supports constituent les éléments matériels particuliers qui vont être l'objet principal de

l'intervention des membres du secteur institutionnel. Ces biens-supports sont ancrés spatialement dans les espaces ruraux (en ce qui concerne ceux que nous étudions).

La plupart des biens-supports, qu'ils soient de propriété privée ou publique, peuvent être l'objet de multi-usages (cf. sous-section 3.2). En effet, dans la plupart des cas, les biens-supports demeurent à la charge de certaines catégories de gestionnaires. Ils représentent ainsi une forme de projection spatiale de l'emprise des secteurs institutionnels auxquels appartiennent ces gestionnaires. Les biens-supports sont alors entretenus et mis en valeur en fonction de certaines catégories d'usages (la production agricole, la circulation, la protection de la nature...) propres au secteur institutionnel considéré. Prenons quelques exemples. L'agriculteur, propriétaire ou fermier, est le gestionnaire principal des parcelles agricoles de son exploitation. Le forestier est le gestionnaire principal des parcelles forestières. L'administration de l'Équipement a la charge du réseau routier. Ces catégories d'acteurs assurent la gestion d'un bien-support de façon permanente.

En revanche, d'autres biens-supports ne sont pas gérés par une catégorie d'acteurs de façon permanente. Différentes catégories de gestionnaires temporaires peuvent les prendre en charge. Par exemple, les berges des cours d'eau non domaniaux sont normalement à la charge des propriétaires riverains. Dans les faits, un nombre important de propriétaires riverains s'en désintéressent. Dès lors, les collectivités locales peuvent chercher à assurer la gestion des berges de rivière lorsque les propriétaires ne sont pas actifs. Des associations peuvent aussi prendre en charge la gestion de certains chemins si ces derniers sont en voie d'abandon. Ainsi les gestionnaires des biens-supports ne sont pas uniquement les propriétaires.

Mais nous avons expliqué dans la sous-section 3.2 que certains biens certains deviennent l'objet de rivalités, voire de conflits quant à leur usage. Ces rivalités proviennent de l'existence d'usages concurrents, voire antagonistes sur les mêmes biens-supports. Elles ne sont pas systématiques, mais tendent à se développer, comme le prouve l'évolution des conflits d'usage dans les espaces ruraux (Caron, Torre, 2002 ; Charlier, 1999).

Cette possible évolution conflictuelle provient des visées relativement antagonistes que peuvent avoir des secteurs institutionnels sur certaines catégories de biens-supports. Par exemple, certains secteurs institutionnels peuvent percevoir un bien-support comme un espace de production selon la figure de la campagne-ressource, alors que d'autres secteurs institutionnels le perçoivent comme un support de biodiversité selon la figure de la campagne-nature.

Les différents secteurs institutionnels peuvent chercher à agir sur les biens-supports, soit pour maintenir (ou renforcer) ses caractéristiques économiques actuelles (bien privé productif), soit pour les faire évoluer. Dans ce dernier cas, ils peuvent par exemple permettre un usage collectif sur un bien de statut juridique privé. C'est pourquoi les biens-supports sont toujours conçus au sein des différents secteurs institutionnels selon un gradient entre publicisation et privatisation de leur usage. Ce gradient n'est d'ailleurs pas le même selon les différents secteurs institutionnels, ce qui peut être la source de conflits entre ces derniers pour l'exercice du pouvoir sur certaines catégories de biens-supports. Cependant, l'idée de conflits entre secteurs institutionnels suppose un degré d'institutionnalisation qui n'existe pas toujours. C'est pourquoi nous la formulons sous forme d'hypothèse.

f. Modalités d'intervention dans les services environnementaux

Un nombre limité de secteurs institutionnels, structurés autour d'une finalité économique principale, interviennent dans l'offre de services environnementaux. Chaque secteur institutionnel conçoit les services environnementaux en regard de sa finalité principale, selon son propre mode d'articulation global/territorial. Plus précisément, un secteur institutionnel répond, par l'intermédiaire des services environnementaux, à un des

problèmes qu'il doit gérer. En regard de ce problème, les membres d'un secteur institutionnel mettent en place des modalités spécifiques d'intervention dans les services environnementaux.

De ce fait, les services environnementaux trouvent diverses expressions : ils peuvent venir en complément de l'exercice d'activités classiques (agriculture, sylviculture, réseaux publics) ou relativement nouvelles (insertion sociale, pratique de sports de pleine nature, protection de la nature, développement local), qui permettent en leur sein ou à leurs marges une émergence plus ou moins importante des services environnementaux.

Les membres de chaque secteur institutionnel nouent entre eux des relations particulières (de type marchand ou non marchand) à propos des services environnementaux. Ces relations reposent parfois sur des contrats marchands, mais aussi sur des habitudes de travailler ensemble (routines) propres à chaque secteur institutionnel. Ces relations débouchent sur la mise en place de règles et de normes qui vont déterminer l'émergence et la production des services environnementaux. C'est ainsi que plusieurs dimensions du service environnemental sont directement influencées par la nature du secteur institutionnel et son (ses) objectif(s) prioritaire(s). Ces dimensions sont les suivantes :

- les catégories d'agents économiques prenant part au service (du côté du prestataire ou des intermédiaires) ;
- la façon dont les participants au service environnemental justifient sa production et, par voie de conséquence, le niveau d'intentionnalité de la production ;
- les catégories d'usagers « visées » lors de la production du service environnemental ;
- le type de produit joint au service environnemental (s'il est doté d'un produit joint) ;
- le type de bien-support concerné et son degré de publicisation/privatisation ;
- la façon dont est rémunéré le service, en liaison avec le mode de gestion de l'incertitude³² sur son coût ;
- le degré de transformation du bien-support, en liaison avec le mode de gestion de l'incertitude sur la qualité du service.

Retenons que chaque secteur institutionnel propose ses propres modalités d'intervention dans les services environnementaux. Au sein de chacun des secteurs institutionnels apparaissent des modalités spécifiques de gestion de l'incertitude, portant tant sur l'estimation du coût que sur celle de la qualité du service environnemental. Les secteurs institutionnels sont porteurs de normes techniques concernant la rémunération et la gestion de la qualité au nom desquelles on va agir dans le domaine des services environnementaux.

En définitive, les secteurs institutionnels agissent au niveau d'un territoire donné avec leurs champs d'intérêts spécifiques, les acteurs et les institutions qui les soutiennent, ainsi que certaines catégories de biens-supports. À ce niveau, on retrouve véritablement la question du *territoire* dans notre approche, parce que les institutions et les acteurs plus ou moins ancrés localement vont interagir au sein d'un même territoire. C'est à ce niveau précis que les services environnementaux vont être produits (avec plus ou moins de contradiction ou de complémentarité) et qu'ils vont être mis en regard des usagers finaux, censés exprimer une certaine demande pour ces services environnementaux.

32. La perspective que nous retenons est relativement proche de celle de Mormont (1996a) lorsqu'il montre le rôle de la gestion de l'incertitude lors de la mise en œuvre de dispositifs agri-environnementaux.

CONCLUSION ET FORMULATION DE LA THESE CENTRALE

Le deuxième chapitre a permis de préciser les fondements théoriques de la notion de service environnemental, objet principal de notre recherche. Ce n'est qu'à ce stade, à l'issue d'un détour théorique important, que nous pouvons formuler la thèse qui dirige notre travail et qui constitue l'aboutissement de la construction de la problématique.

La thèse centrale de notre travail concerne la position des services environnementaux dans l'affirmation de la campagne-cadre de vie. Traiter ainsi des services environnementaux permet d'apporter un éclairage sur *l'évolution du rôle assigné aux campagnes dans la société contemporaine*. Nous avançons l'idée que les services environnementaux se présentent non seulement comme des *révélateurs* de l'affirmation de la campagne-cadre de vie, mais surtout que ces services constituent de véritables *vecteurs de transformation des espaces ruraux*. En effet, dans le redéploiement actuel des usages des espaces ruraux, les services environnementaux peuvent soit participer directement à la production du cadre de vie rural, soit accompagner cette production. Cette thèse ainsi formulée à un niveau général va constituer le fil directeur de notre démarche à travers les chapitres qui vont suivre. Elle repose sur trois grandes hypothèses (cf. *infra*) portant plus précisément sur le service environnemental.

Sur le plan théorique, insistons sur l'intérêt de mobiliser l'économie des services (nous avons présenté ce champ théorique dans les sections 1 et 2 du présent chapitre). En nous appuyant sur l'économie des services, nous ne concevons pas le service comme une offre spontanée de caractéristiques environnementales, mais comme une production intentionnelle, mettant en rapport des prestataires et des bénéficiaires. Cela évite ainsi des confusions dans la définition du service environnemental. Ce champ théorique présente l'avantage de permettre l'analyse du jeu des acteurs, de la nature des biens-supports (notamment leur dimension de biens publics) et du cadre institutionnel, selon les trois hypothèses suivantes.

L'hypothèse principale de notre recherche est la suivante : cette production de cadre de vie rural par les services environnementaux n'est pas simplement un *produit joint* spontané et non délibéré, lié de façon indissociable à des activités utilisant des éléments fonciers pour leur fonction productive : agriculture et sylviculture. C'est aussi, et même probablement de plus en plus, une *activité intentionnelle d'agents économiques qui offrent et produisent ces services environnementaux*. En ce sens, les services environnementaux peuvent désormais être considérés véritablement comme des vecteurs d'évolution de la physionomie et des usages des campagnes. Selon cette hypothèse, des agents économiques de nature diverse sont susceptibles d'occuper une place importante dans la fourniture de services environnementaux. En revanche, dans ce cadre, les agriculteurs ne prennent en charge qu'une partie limitée des services environnementaux tels que nous les définissons. Si leur activité productive génère un grand nombre d'externalités environnementales, ils ne peuvent pas se transformer en prestataires de services sous n'importe quelle condition. Cette évolution vers la production de services environnementaux dépend en effet du degré d'intentionnalité de la production, mais également d'autres facteurs économiques ou institutionnels. En regard de cette hypothèse, il

nous apparaît nécessaire de décrire de façon précise *l'offre de services environnementaux* (cf. chapitre IV).

La deuxième hypothèse concerne les implications du *caractère collectif de la demande de services environnementaux*. Cette demande se révèle difficile à analyser parce qu'elle est de nature collective : les usagers des services environnementaux viennent « consommer » certaines des caractéristiques publiques des biens-supports. Ainsi l'existence d'un service environnemental contribue à l'évolution du *statut économique* du bien-support. Les biens-supports deviennent l'objet de nouveaux usages grâce à la fourniture de services environnementaux. Ces derniers permettent d'en modifier les caractéristiques d'accès, les caractéristiques esthétiques ou plus globalement les caractéristiques économiques ;

La troisième et dernière grande hypothèse qui oriente notre démarche concerne la *dimension institutionnelle des services environnementaux étudiés*. Selon cette hypothèse, les services environnementaux sont produits au sein de certains *secteurs institutionnels*. Nous mettons ainsi l'accent sur les rapports entre les différents secteurs institutionnels pour expliquer l'émergence et les modalités de production des services environnementaux étudiés. Chaque secteur institutionnel réunissant des acteurs et des institutions autour de problèmes spécifiques produit des normes et des règles de production des services environnementaux. Les membres de ces secteurs institutionnels trouvent dans les services environnementaux le moyen de répondre à leurs propres objectifs, qu'ils soient productifs ou non productifs. Les secteurs institutionnels contribuent à traduire la demande de service environnemental et à la formuler auprès des prestataires potentiels, notamment par le biais des dispositifs publics mobilisés. Enfin, les secteurs institutionnels rendent plus ou moins probables certaines relations de services, en fonction de leurs caractéristiques propres (types d'agents, types de biens-supports, types de relations entre les agents, référentiel, formes de rapports global/sectoriel).

Notre démarche, explorant un domaine relativement nouveau pour l'analyse économique, exclut la possibilité de tester une série de variables extraites d'un modèle explicatif, étant donnée l'absence de base de données statistiques sur les services environnementaux (cf. annexe I). Nous n'envisageons pas une généralisation statistique des résultats. Dans notre esprit, la phase de travail empirique ne se limite pas pour autant à une simple illustration. Elle est conduite dans le but de montrer les modalités « concrètes » de production de services environnementaux et de mettre en évidence des éléments de régularité concernant cette production. Pour cela, nous procédons selon deux étapes.

Dans un premier temps, nous proposons un état des lieux des services environnementaux intentionnellement produits par différents acteurs, à l'échelle de trois territoires différenciés. Cet état des lieux est essentiel dans un domaine où l'on ne dispose pas d'une appréciation claire de ce que recouvrent ces services. La démarche initiée à partir de l'économie des services offre le moyen de repositionner la contribution des différentes catégories de prestataires de services environnementaux les unes par rapport aux autres. Par ailleurs, choisir trois territoires ruraux différenciés du point de vue socio-économique permet de se garantir contre le risque d'hypertrophier des processus spécifiques à un territoire donné.

Dans un second temps, nous procédons à trois études de cas. Chacune concerne la production de services environnementaux ayant impliqué de façon privilégiée l'un des secteurs institutionnels. L'objectif que nous assignons à ces études est de permettre la mise en

évidence des conditions d'émergence des services environnementaux. Précisons la perspective méthodologique que nous retenons.

Sur le plan méthodologique, les études de cas s'apparentent à des types idéaux. Ces trois cas ne prétendent nullement à l'exhaustivité ou même à la représentativité. À nos yeux, ils présentent avant tout une fonction heuristique et couvrent des domaines suffisamment divers au sein des activités de services environnementaux pour que l'analyse du rôle des secteurs institutionnels sur les services environnementaux ait une portée satisfaisante.

L'étude de cas se définit comme l'analyse *in situ* d'un phénomène pour le dégager des contingences locales et afin qu'il devienne un objet d'étude (Hamel, 1998). Cette démarche, dans l'observation minutieuse qu'elle permet, offre la possibilité de mettre en évidence des relations et des mécanismes fins. Mais il est nécessaire de prendre certaines précautions. En effet, le risque existe de focaliser sur les facteurs explicatifs internes au territoire d'étude. C'est pourquoi nous menons une analyse à partir des secteurs institutionnels pour prendre en compte les facteurs explicatifs externes au territoire d'étude.

Les trois études de cas permettent d'analyser la production de services environnementaux selon trois points de vue complémentaires. La première étude de cas porte sur les services environnementaux produits au sein du secteur institutionnel de l'agriculture. Elle permet de montrer que les services environnementaux évoluent progressivement vers un degré d'intentionnalité plus fort lorsqu'ils impliquent des agriculteurs en tant que prestataires.

La seconde étude de cas a trait à l'hypothèse du poids des secteurs institutionnels sur le mode de définition et les modalités d'évaluation du service environnemental. Cette étude de cas concerne la production de services environnementaux impliquant les acteurs de la lutte contre le chômage.

Enfin, la dernière étude de cas permet de discuter de l'hypothèse d'intégration/segmentation des usages grâce aux services environnementaux. Elle présente la mise en œuvre d'un ensemble de services environnementaux impliquant les acteurs du développement local.

Chapitre III

Cadre d'analyse du service environnemental

INTRODUCTION

Les éléments théoriques essentiels permettant de fonder ce cadre d'analyse ont été énoncés dans le chapitre II. Ce chapitre III est consacré à l'un des apports centraux de notre recherche : le cadre d'analyse qui nous permet d'étudier les services environnementaux. Nous allons progresser depuis la caractérisation des éléments internes au service environnemental jusqu'à une vision plus globale de cette notion.

C'est ainsi que nous présentons, tout d'abord, la définition retenue pour le service environnemental, à la lumière de l'économie des services (section 1). Nous pouvons alors présenter ce qu'est un service environnemental et le délimiter vis-à-vis de catégories proches.

Ensuite, dans la section 2, nous détaillons les caractéristiques des services environnementaux. Nous mettons ainsi en évidence les points-clés qui fondent notre compréhension du service environnemental.

Dans la section 3, nous prolongeons cette démarche en mettant en lumière l'ancrage institutionnel des services environnementaux au sein de six secteurs institutionnels dont les caractéristiques sont précisément décrites.

Nous pouvons alors proposer une vision plus dynamique des services environnementaux (section 4), centrée sur la présentation des différentes étapes du déroulement d'un service environnemental.

Enfin, dans la section 5, nous prolongeons cette approche dynamique en présentant une typologie des services environnementaux. Celle-ci met en évidence les catégories intermédiaires entre le service environnemental complet et l'externalité.

1. DEFINITION DU SERVICE ENVIRONNEMENTAL

1.1. Définition dans le champ de l'économie des services

Nous définissons le service environnemental comme une activité visant (intentionnellement) à transformer ou maintenir en l'état certaines caractéristiques utiles d'un bien-support du point de vue de l'environnement et du cadre de vie.

Ainsi, conformément à la définition canonique des services en économie, le service environnemental désigne l'acte de transformation d'un bien-support, dépassant la gestion fonctionnelle de ce dernier par une prise en compte intentionnelle des usages environnementaux du bien-support. Les biens-supports concernés sont faiblement artificialisés, visibles, ancrés sur le sol et situés dans les espaces ruraux.

La transformation de l'état d'un bien-support n'implique pas le changement du régime de propriété le concernant au cours de l'opération. En quelque sorte, les attributs environnementaux du bien-support sont améliorés ou maintenus en l'état par le prestataire, en vue de permettre une valorisation du bien-support par l'utilisateur final U (cf. figure suivante), sans pour autant que cette valorisation ne soit nécessairement marchande.

Trois caractéristiques importantes doivent être soulignées :

- tout d'abord, du fait de la nature collective des services environnementaux étudiés, l'utilisateur final est souvent représenté par un commanditaire auprès du prestataire. Dans la mesure où cet intermédiaire est le plus souvent présent pour commander le service auprès du prestataire, nous l'appelons *commanditaire* (C). Ces commanditaires ont généralement un statut d'agent public – mais ce n'est pas une règle absolue – car le service environnemental est un service à dimension collective ;
- ensuite, l'amélioration des caractéristiques environnementales *répond à une demande ou l'anticipe*. Cette demande émane d'un utilisateur U ou, plus souvent, d'un commanditaire C, s'élevant en porte-parole de cet utilisateur ;
- enfin, des institutions de régulation viennent encadrer et réguler le déroulement du service, sans prendre part directement à sa commande ou à sa fourniture. Ces institutions sont à l'origine de règles, de normes et de conventions qui vont conditionner l'émergence du service et lui offrir un cadre de production.

Le secteur institutionnel se caractérise par l'association entre des institutions de régulation, des commanditaires et des prestataires autour de certains biens-supports (cf. figure 3). Il conditionne un certain type d'usage du bien-support et donc, pour partie, la nature de l'utilisateur U. Mais à nos yeux, il serait abusif de considérer que ce dernier fait partie du secteur institutionnel. De nature variée, les relations que nouent entre eux les institutions de régulation, les prestataires et les commanditaires conditionnent le déroulement de la relation de service environnemental.

Figure 3 – Présentation schématique des services environnementaux

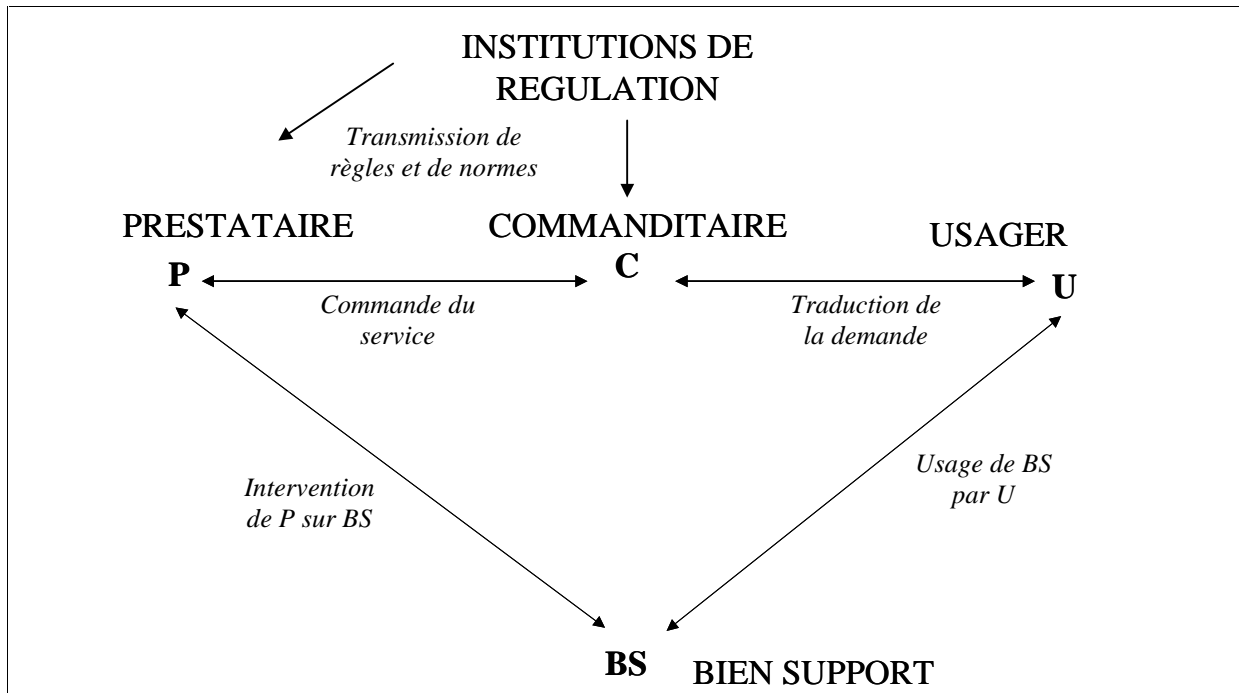


Schéma inspiré de Gadrey (1994, p. 41)

Le balisage d'un sentier de randonnée constitue un bon exemple de service environnemental tourné vers la pratique d'une activité de pleine nature. Son bien-support est un chemin rural (ou un réseau de chemins ruraux). Avant la réalisation du service, ce chemin rural sert essentiellement à l'accessibilité des lieux. L'opération de changement d'état du chemin rural correspond au balisage pour la randonnée. Elle confère au chemin le statut de bien-support d'un service environnemental. Dans la mesure où aucun changement du régime de propriété concernant le chemin rural n'a eu lieu, on se situe bien dans le cadre d'une production de service.

En revanche, la présentation par un guide accompagnateur d'un paysage ou celle du patrimoine vernaculaire d'un territoire ne constituent pas à proprement parler des services environnementaux centrés sur des opérations de changement d'état de biens-supports physiques. Ce type de service, se rapprochant d'une logique de « spectacle vivant » (Gadrey, 2000), est cependant étroitement lié à des services environnementaux tels que nous les définissons.

1.2. Délimitation des services environnementaux

La définition précédemment présentée permet maintenant de délimiter les services environnementaux en regard de trois catégories : les externalités, les équipements et, plus largement, le cadre législatif et juridique.

1.2.1. Services environnementaux et externalités

Comme dans le cas des services en général (présenté dans le chapitre 2), le critère distinguant les services environnementaux des externalités repose sur l'intentionnalité de

l'action. Rappelons qu'une externalité, positive ou négative, ayant un impact sur la qualité de l'environnement ne constitue pas une activité intentionnelle, selon la définition de Baumol et Oates (1988).

La production non intentionnelle n'induit pas de coût de production supplémentaire par rapport à l'activité principale (cf. chapitre II, sous-section 2.2.2). La réciproque n'est pas vraie : une action intentionnelle ne donne pas lieu à un coût de production dans la mesure où le temps spécifique qui lui est consacré n'est pas rémunéré. Cette distinction est essentielle pour construire la typologie des services environnementaux présentés dans la section 5 du présent chapitre.

Dans le cas d'une externalité, le prestataire met en œuvre une activité avec un certain objectif, mais cet objectif ne relève pas de l'amélioration de l'environnement. Donc l'amélioration de l'environnement n'est pas intentionnelle pour le prestataire. Elle constitue en quelque sorte une « production fatale » induite par une activité principale, au sens où on l'entend dans les travaux de comptabilité nationale (INSEE, 1976). Signalons que la notion de résultante a parfois été employée. Foltète (1998), notamment, évoque la « résultante paysagère » de l'action des agriculteurs sur l'espace.

Exemples de distinctions entre services environnementaux et externalités

Premier exemple, un agriculteur qui se préoccupe de faire pâturer ses brebis va participer à l'entretien et à la gestion de l'espace rural. L'agriculteur entretient ses prairies en vue d'un usage productif. L'impact de son activité sur la qualité du cadre de vie n'est pas intentionnel et correspond à un effet externe. La relation entre l'agriculteur et un éventuel bénéficiaire de l'entretien de l'espace réalisé par l'agriculteur relève de la catégorie des externalités. En revanche, un agriculteur peut proposer une prestation d'entretien de l'espace spécifique (entretien de haies par exemple) en réponse à une demande formulée par un commanditaire public, par exemple dans le cadre d'une mesure agri-environnementale. Ce dernier cas correspond à un véritable service environnemental, car la prestation est intentionnelle.

La situation est identique au premier exemple présenté dans le cas d'un adepte d'activité de nature utilisant les voies de communication entretenues par une commune dans le but exclusif d'assurer l'accessibilité des lieux. En effet, ce dernier type d'activité ne fait pas partie des services environnementaux tels que nous les avons définis, car l'action n'est pas intentionnelle vis-à-vis de l'amélioration de l'environnement. En revanche, le balisage de ces voies de communication en vue de la randonnée pédestre manifeste une intentionnalité et traduit l'existence d'un service environnemental.

Au delà d'un clivage binaire entre service environnemental et externalité, des catégories intermédiaires peuvent exister entre les services environnementaux et les externalités (cf. section 5).

1.2.2. Services environnementaux et équipements

On entend par équipement l'ensemble des installations, des réseaux, des bâtiments qui permettent d'assurer à la population résidente et aux entreprises les services collectifs dont ils ont besoin » (Merlin, Choay, 2000, p. 326 ; Terny, Prud'homme, 1986). Plus globalement, les équipements (collectifs, industriels, touristiques...) constituent des entités au sens de Hill (1977), parce qu'ils sont dotés d'une identité économique et sociale et qu'ils sont appropriés.

Certaines catégories d'équipements pourraient *a priori* s'apparenter aux services environnementaux que nous étudions : il s'agit des « équipements verts », parfois appelés

sites hors-sol (Bontron, Morel-Brochet, 2002). Il s'agit par exemple des Center Parcs où la campagne et l'aspect naturel sont entièrement reconstitués. Pourtant, ces équipements verts ne peuvent pas être assimilés à des services environnementaux, malgré leur finalité relativement proche. En effet, ce sont des biens matériels, des entités au sens de Hill (1977). Ils ne peuvent pas être confondus avec des services environnementaux qui, par définition, ne peuvent pas être appropriés.

Dans la mesure où un équipement répond à la définition d'un bien-support, il peut constituer un support de service environnemental. Dans ce cas, le service environnemental peut servir à améliorer la qualité environnementale de l'équipement. Par exemple, un téléphérique dans une station de sports d'hiver répond à la définition d'un équipement touristique. Il peut constituer l'objet (ou point d'application) d'un service environnemental d'intégration paysagère. Le service environnemental correspondra par exemple à une plantation arborée masquant les pylônes du téléphérique.

Touchant également aux équipements, le patrimoine monumental et les constructions agglomérées (façades de bâtiments) ont été exclus de l'analyse afin de nous concentrer sur les espaces faiblement artificialisés, et de ne pas empiéter sur le domaine architectural, relevant d'une autre logique d'analyse.

1.2.3. Services environnementaux et cadre législatif et réglementaire

Les économistes ou les juristes ont réfléchi à l'impact des services sur la redéfinition du droit ou, réciproquement, à la prise en compte par le droit des activités de services (Grelon, 1978). Mais usuellement, on ne considère pas que le respect de la loi s'apparente à une relation de service, au sens économique de la notion de service (qui n'est pas celui du « service public » tel que l'entendent les juristes).

Le cadre législatif et réglementaire est produit par différents secteurs institutionnels. À ce titre, il peut *conditionner* la fourniture de services environnementaux. Mais dans le domaine qui nous préoccupe, nous pouvons avancer que la loi et les réglementations ne constituent pas en tant que tels des services environnementaux, parce que ce ne sont pas, ou du moins pas principalement, des relations de service au sens économique. Dans l'encadré ci-dessus, nous détaillons deux exemples de rapports entre services environnementaux et cadre législatif et réglementaire.

Exemples de rapports entre services environnementaux et cadre législatif et juridique

L'entretien des berges d'une rivière non domaniale est normalement à la charge des propriétaires riverains. Dans la mesure où il s'agit en fait d'une obligation juridique, il est abusif de parler de relation de service. Mais dans les faits, certains prestataires viennent se substituer aux propriétaires riverains, afin de pallier le manque d'entretien. On peut alors parler de services environnementaux d'entretien des berges de rivière assurés par des représentants de la collectivité ou des membres d'associations locales. Ces prestataires doivent obtenir l'aval du propriétaire riverain pour pouvoir entretenir les berges de rivière qui lui appartiennent. Cet exemple a l'intérêt de représenter une catégorie intermédiaire entre le service au sens économique et le respect de la loi.

Un zonage administratif peut conditionner la fourniture de services environnementaux ; par exemple, le plan local d'urbanisme peut comporter une zone verte non constructible afin de préserver la qualité paysagère du cadre de vie. La transformation d'un bien-support qui tient compte de la zone verte du plan local d'urbanisme représente un service environnemental.

2. POLES ET RELATIONS ENTRE LES POLES DU SERVICE

La caractérisation détaillée repose sur l'analyse de différents pôles du service (cf. section 1) : le prestataire, le bien-support, les usages et usagers, les intermédiaires et les institutions de régulation. Après les avoir décrit, nous étudions les relations entre les pôles du service environnemental.

2.1. Prestataires

2.1.1 Diversité des prestataires

Les prestataires se distinguent par leur grande diversité. Dans le tableau 3, nous les classons en fonction de leur domaine d'activité, de la façon dont est estimé le coût de production et du mode de rémunération du service.

Tableau 3 – Diversité économique des prestataires

PRESTATAIRE	DOMAINE D'ACTIVITE	MODE D'ESTIMATION DU COUT DE PRODUCTION	MODE DE REMUNERATION
Entreprise de travaux	Secteur privé	Sur la base du coût de production	Par le marché
Agriculteur	Secteur privé	Forfait lié aux politiques agricoles	Indirecte (aides agri-environnementales)
Organismes publics	Secteur public	Sur la base du coût de production	Indirecte (impôts locaux)
Structures d'insertion	Tiers-secteur	Forfait lié aux politiques de l'emploi	Indirecte (aides à l'emploi)
Association locale (chasse, pêche, loisirs)	Tiers-secteur	Temps spécifiquement consacré au service environnemental	Absence de rémunération

Les entreprises privées peuvent être *spécialisées* ou non dans le secteur de l'environnement (entreprises paysagères). Pour les agriculteurs, on peut supposer que la fourniture d'un service environnemental est couplée à l'activité agricole. Un raisonnement analogue peut être mené pour les structures d'insertion, souvent rattachés au secteur associatif et pour lesquelles la fourniture de services environnementaux est couplée à un objectif d'insertion professionnelle de personnes en difficulté. Dans la mesure où les services environnementaux étudiés présentent un caractère de service collectif local, les collectivités locales peuvent être également fortement impliquées comme prestataires de ces services. Le tableau 3 permet de disposer d'un premier aperçu de la disparité et de l'hétérogénéité des prestataires. Dans le chapitre IV basé sur un inventaire permettant d'estimer l'offre de services environnementaux, nous confrontons cette diversité aux observations empiriques.

2.1.2. Prestataires principaux et secondaires

Distinguer la présence d'un prestataire secondaire, en sus du prestataire principal se révèle important car le prestataire secondaire ne vient pas uniquement en aide au prestataire

principal, selon la figure classique de la sous-traitance. Sa présence conduit dans de nombreux cas à reconsidérer la place du prestataire principal dans la relation de service. Celui-ci se décale en partie vers le pôle de l'utilisateur, lorsqu'il participe à la définition de la commande auprès du prestataire secondaire. L'encadré ci-dessous permet de visualiser ce déplacement à partir d'un exemple.

Prestataire secondaire et intégration paysagère d'un bâtiment agricole

Les travaux d'intégration paysagère des bâtiments agricoles sont commandités par l'administration publique auprès d'un agriculteur. Celui-ci ne dispose souvent pas des compétences en interne pour assurer directement la prestation. C'est pourquoi il fait appel à un prestataire secondaire, une entreprise de travaux le plus souvent. Or l'agriculteur est libre de choisir n'importe quel prestataire pourvu que ce dernier corresponde aux catégories accréditées par l'administration.

Dès lors, l'agriculteur devient partiellement commanditaire du service, il précise les modalités des travaux afin de disposer d'un bâtiment agricole fonctionnel et adapté à ses besoins. Ce produit joint, si l'on se place du point de vue du service environnemental, est essentiel aux yeux de l'agriculteur et constitue même le produit principal. À ce titre, le prestataire principal/agriculteur a pris un rôle partiel de commanditaire, aux côtés de l'administration agricole.

2.2. Biens-supports et transformation de leur état

2.2.1. Nature du bien-support

Par définition, le bien-support du service environnemental est toujours un bien (au sens classique) et non un individu, une information ou une autre catégorie de support, comme c'est le cas dans de nombreux autres services (services d'éducation, services de santé, services « à la personne »). Nous avons présenté dans le chapitre précédent la nature économique des biens-supports qui répondent à la définition de bien public mixte localisé. De propriété publique ou privée, il est l'objet d'un usage principal, ne se confondant souvent pas avec l'usage environnemental. Le tableau 4 présente les types d'usages principaux pour les biens-supports visibles, faiblement artificialisés, strictement localisés et situés dans les espaces ruraux. Ces catégories de biens-supports ne sont pas nécessairement exhaustives, mais elles couvrent les principales catégories envisageables. Certains biens-supports peuvent se trouver à cheval entre plusieurs grandes catégories d'espaces (par exemple le tourisme qui est à la fois une production et une consommation).

Tableau 4 – Grands types de biens-supports

GRANDES CATEGORIES D'ESPACES	USAGE PRINCIPAL DU BIEN-SUPPORT
Espace de consommation	Usage récréatif
	Usage résidentiel
	Usage d'élimination des déchets
Espace de production de biens	Production agricole
	Production forestière
	Production industrielle
Espace de circulation et de production de services	Circulation routière
	Transport d'énergie et télécommunication
	Production de services touristiques
Espace de nature (milieux naturels)	Non-usage (usage de nature)

2.2.2. Quatre types de transformations

Les services environnementaux concernant les biens visibles faiblement artificialisés correspondent à quatre principales catégories, classées selon le degré de transformation de l'état du bien-support : l'entretien, l'intégration, la restauration et l'aménagement.

Dans le cas des activités *d'entretien* du bien-support, ses caractéristiques paysagères sont maintenues en l'état. Il peut s'agir de maintenir un potentiel (productif ou non productif) ou, selon une conception plus conservatrice, d'entretenir des formes héritées du passé, sans les relier nécessairement à un usage.

L'intégration paysagère 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). Elle vise généralement à rapprocher les formes et les couleurs du bien-support de celles du paysage environnant. Sur le plan pratique, l'intégration paysagère peut concerner par exemple l'enfouissement de réseau ou encore l'amélioration esthétique de bâtiments agricoles.

Empruntées au domaine architectural, les activités de *restauration* ont pour but le retour à un état antérieur pour un bien-support dont les caractéristiques visibles se sont dégradées au cours du temps, sans que son usage initial ait nécessairement perduré. Ces restaurations concernent en particulier le petit patrimoine vernaculaire, qui comprend principalement les ouvrages en pierres sèches, les fours à pain, les lavoirs, les fontaines, les puits, les glacières ainsi que les fours à chaux (Châtelain, 1998). Parfois, la restauration du bien-support peut être menée en regard d'une représentation idéalisée du passé, sans référence à son usage fonctionnel. Si l'usage initial d'un bien-support n'a pas été maintenu, et s'il n'est pas l'objet de nouveaux usages, on peut douter de la permanence de son entretien régulier. C'est le cas de nombreux lavoirs ou d'anciens fours à pain. Dans d'autres cas, ces biens-supports restaurés sont l'objet de nouveaux usages, liés à leur valorisation économique au travers de services touristiques. Il peut s'agir également de services tournés vers la population locale. Le changement de composition de la population des campagnes peut expliquer la patrimonialisation de certains biens-supports, voire de l'espace rural dans son ensemble³³ (Chevallier *et al.*, 2000).

Enfin, *l'aménagement*, dans le sens que nous lui donnons ici, désigne le fait de modifier les caractéristiques paysagères d'un bien-support en rapport avec un nouvel usage, sans limiter l'usage antérieur. Cette conception de l'aménagement renvoie à la définition que Larcher et Gelgon (2000) en donnent : il s'agit de « l'ensemble des mesures permettant le développement harmonieux d'un site, d'une région ou d'un espace ».

Si les trois précédentes opérations peuvent aisément être rattachées à la production d'un service au sens de Hill (1977), la notion d'aménagement correspond plutôt à une catégorie hybride entre la production d'un service et celle d'un nouveau bien ou équipement.

Chaque degré de transformation du bien-support oriente l'analyse vers des domaines d'activités correspondants, renvoyant aux catégories de prestataires de services environnementaux qui seront détaillées du point de vue empirique dans le chapitre IV consacré à l'offre de services environnementaux.

33. Certains auteurs mettent cependant en garde contre le risque d'aboutir à valoriser un ensemble de « pratiques réifiées dont la seule efficacité réside dans les images qu'elles peuvent donner au regard extérieur, celui du touriste » (Alphandéry, Pinton, 1998).

2.3. Finalités, usagers et services élémentaires

Dans cette sous-section, nous abordons tout d'abord les finalités générales des services environnementaux, au nombre de deux. À partir de ces grandes finalités, nous mettons en évidence les principales caractéristiques des usagers que prestataires et commanditaires cherchent à satisfaire à travers les services. Ensuite, nous pouvons en déduire les familles de services environnementaux élémentaires qui correspondent à ces deux grandes finalités et les opérations techniques nécessaires.

2.3.1. Finalités des services environnementaux

Les services environnementaux que nous étudions sont délimités selon leur finalité. Dans notre esprie, la finalité d'un service environnemental correspond à l'usage du bien-support que l'on cherche à améliorer ou à faire émerger lors de la fourniture du service. Deux catégories d'usages peuvent être distinguées analytiquement : les activités de pleine nature, et l'amélioration du cadre de vie. Dans la réalité, ces deux catégories se recoupent en grande partie. Elles permettent, sur le plan théorique, de préciser la nature des services environnementaux étudiés.

a. Cadre de vie résidentiel

Cette finalité des services environnementaux correspond à l'amélioration du cadre, plus ou moins agréable, dans lequel se déploient les activités humaines. L'usage mis en avant à travers la notion de cadre de vie correspond à l'usage résidentiel, dont nous avons souligné au premier chapitre le développement dans les espaces ruraux. L'échelle de perception du cadre de vie correspond à l'espace de la vie quotidienne (Luginbühl, 1999). L'emprunt à l'art pictural du terme de « cadre » permet d'insister sur la dimension visible quotidiennement du cadre de vie, en cohérence avec la délimitation de notre objet de recherche. Seguin (2001, p. 4) insiste par exemple sur le rapport à « ces lieux, plus ou moins gracieux, où nous vivons et nous déplaçons au quotidien ».

b. Cadre des activités de pleine nature

Cette finalité des services environnementaux correspond à l'amélioration du cadre dans lequel se pratiquent les loisirs ou les sports de pleine nature, tels que le ski de fond, la randonnée pédestre ou équestre, l'escalade ou encore le vélo tout terrain. La plupart des services environnementaux relevant des activités de pleine nature visent à favoriser les conditions de l'accès aux espaces faiblement artificialisés (biens-supports naturels) que les sports et loisirs de pleine nature, par exemple, nécessitent. La pratique du sport au contact de la nature et du « grand air » fait partie de la fonction d'objectif du sportif, à la différence des sports et loisirs en intérieur. Pinguet (2000) définit ainsi les activités physiques de pleine nature, à partir de trois éléments qualifiants : d'abord la pleine nature, au sens d'activité d'extérieure, ensuite le recours à un site non aménagé ou faiblement aménagé, enfin l'idée d'une « aventure » (avec un danger objectif) ou tout au moins d'un certain aléa lors de la pratique sportive.

2.3.2. Catégories d'usagers

Quatre remarques importantes peuvent être formulées concernant l'utilisateur.

Tout d'abord, les usagers peuvent être distingués selon leur origine *locale ou extérieure* au territoire local. Cette distinction est importante car elle traduit des demandes

différentes de services environnementaux. Les usagers d'origine extérieure (touristes et résidents secondaires) sont plus sensibles aux services environnementaux liés aux services touristiques. En revanche, les usagers d'origine locale recherchent en priorité une amélioration de la qualité de leur cadre de vie. Les services environnementaux concernant les activités de pleine nature peuvent concerner aussi bien des usagers d'origine locale qu'extérieure.

Ensuite, les usagers des services environnementaux peuvent être principalement d'origine extérieure (cas des touristes) alors que, dans le cas général, les usagers d'un service collectif sont souvent d'origine locale. Ainsi, il se manifeste une divergence entre la localisation du service environnemental et son aire d'usage qui est extérieure au territoire local (Beuret, Saika, 1999). Cette caractéristique n'est pas sans conséquence sur les rapports entre territoires. En effet, pour les touristes, une substitution peut s'exercer entre des services environnementaux équivalents mais dont la localisation est différente, créant ainsi les conditions d'une concurrence entre différents territoires cherchant à attirer les touristes.

Puis, l'utilisateur peut jouir des effets bénéfiques du service environnemental au-delà du temps de la prestation, parce que ceux-ci demeurent incorporés dans le bien-support (comme dans de nombreux autres cas de services). Le service environnemental étudié étant un service collectif, il ne nécessite pas d'être produit à chaque nouvelle demande d'un usager.

Enfin, la participation de l'utilisateur à la production du service reste parfois symbolique dans le cas du service environnemental ou se limite à des recommandations. La coproduction, au sens de l'économie des services, est finalement assez peu présente entre le prestataire et l'utilisateur final. En revanche, rappelons qu'elle existe entre prestataire et commanditaire.

2.3.3. Services élémentaires et opérations techniques

a. Diversité des familles élémentaires de services environnementaux

Tableau 5 – Familles de services environnementaux élémentaires

CADRE DE VIE RESIDENTIEL	CADRE DES ACTIVITES DE PLEINE NATURE
<ul style="list-style-type: none"> - Restauration de petit patrimoine vernaculaire - Intégration paysagère ou aménagement externe des bâtiments agricoles - Élagage des arbres ornementaux - Création/entretien d'espaces verts - Intégration paysagère de décharges - Aménagement paysager de bourgs - Fleurissement - Enfouissement de réseaux - Aménagement paysager de la voirie - Réfection/entretien de parcelles et de bordures (haies) - Plantation haies ou arbres avec objectif paysager - Déboisement paysager de zones forestières - Réaménagement de carrières - Entretien des berges de rivière ou de lac 	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement pour la randonnée (franchissement) - Création/entretien d'espaces d'activités de nature - Débroussaillage pour la randonnée - Balisage/signalétique pour la randonnée

À partir des deux grandes catégories de services environnementaux, nous pouvons distinguer différentes familles élémentaires de services selon leur usage de référence. Le

tableau 5 fait état de dix-huit familles de services environnementaux élémentaires distinguées selon le produit principal du service : amélioration du cadre de vie ou amélioration du cadre naturel nécessaire à la pratique d'activités de pleine nature.

Cette liste montre bien la diversité des services environnementaux retenus dans notre recherche. Elle est évidemment *contingente* du cadre d'observation. Par exemple, le réengazonnement des pistes de ski (classé dans la création/entretien d'espaces d'activités de pleine nature) constitue un service environnemental important dans les zones de montagne, mais il ne serait bien entendu pas présent dans d'autres catégories d'espaces ruraux.

Certaines catégories se situent à un niveau intermédiaire entre l'amélioration du cadre de vie résidentiel et de celui des activités de nature. C'est le cas par exemple de l'entretien de berges de rivière.

Nous avons retenu l'enfouissement de réseaux parce que, dans les bourgs, l'enfouissement est conçu avec un objectif principalement esthétique. Nous avons simplement distingué les travaux réalisés dans un but essentiellement esthétique de ceux réalisés en vue de limiter les effets des événements climatiques (tempêtes, inondations).

b. Opérations techniques

Nous entendons par opération technique l'ensemble des travaux élémentaires menés par le prestataire dans le cadre d'un service environnemental. Ces opérations techniques peuvent soit renvoyer à un corps de métier (principalement maçonnerie ou travaux publics), soit à un ensemble de tâches que l'on peut aisément regrouper sous un même intitulé. Dix types d'opérations techniques représentent le cœur des activités de services environnementaux. Il s'agit des catégories suivantes :

- fleurissement ;
- tonte et débroussaillage ;
- déboisement ou taille d'arbres ;
- plantation, semis ou tuteurage ;
- maçonnerie, menuiserie ou peinture ;
- pose d'un élément de franchissement ou d'agrément ;
- déblayage ou terrassement ;
- réfection ou entretien de parcelles et de bordures ;
- empièchement ou revêtement ;
- balisage pour la randonnée ou pose de panneaux d'informations sur le paysage.

Notons bien que, s'il existe des recouvrements entre les catégories d'opérations techniques et les catégories de services environnementaux élémentaires, ce n'est pas systématique : certaines opérations techniques renvoient notamment à plusieurs services élémentaires. Par exemple, la tonte peut être assurée dans le cadre de l'entretien de parcelles agricoles ou dans l'entretien des espaces verts communaux, qui sont deux services environnementaux élémentaires différents.

2.4. Commanditaires et institutions de régulation

Nous distinguons deux grandes catégories de médiateurs entre offre et demande : les commanditaires (2.4.1) et les institutions de régulation (2.4.2).

2.4.1. Commanditaires

a. Commanditaire principal

Le commanditaire principal désigne l'initiateur de la demande de services environnementaux auprès du prestataire. Souvent, il se réclame des usagers finaux, qui peuvent cependant en être assez éloignés. Le commanditaire principal formule (par écrit ou oralement) la commande exacte, qui peut prendre la forme d'un appel d'offres, d'une demande orale... Ce commanditaire peut prendre la figure du maître d'ouvrage, ou promoteur du projet, mais ce n'est pas toujours le cas, le terme de maître d'ouvrage renvoyant principalement au déroulement d'un marché public. Le commanditaire n'est pas forcément celui qui apporte les fonds les plus importants, son rôle étant plus souvent de réaliser l'assemblage de fonds de diverses origines. Mais dans tous les cas, le commanditaire principal participe au financement du service environnemental.

b. Commanditaire secondaire

Aux côtés du commanditaire principal, d'autres intermédiaires peuvent apparaître entre l'utilisateur et le prestataire du service environnemental, modifiant partiellement la nature de la relation de service. Ce sont des commanditaires secondaires.

Le commanditaire secondaire se distingue du commanditaire principal par une participation moins active à la commande (dont il est plus rarement l'initiateur) et au financement. La présence d'un commanditaire secondaire dénote de la complexité croissante de certains services environnementaux. Par exemple, dans le cas de l'entretien des sentiers de randonnées réalisé par les agents du conseil général, la commande émane principalement des élus de ce conseil général, mais les communes sont systématiquement associées à la commande, et participent au financement du service après avoir signé une convention avec le conseil général.

c. Services environnementaux en régie directe

Certains services environnementaux *ne nécessitent pas de commanditaire*. On peut alors considérer que les rôles de prestataire et de commanditaire se confondent. Nous les appelons *services environnementaux en régie directe* (au sens juridique). Les principaux intervenants potentiels dans ce type de service environnemental sans commanditaire sont les organismes publics (État, collectivités locales et leurs groupements, chambres consulaires dans la limite de leur spécialité). En effet, ils ont pour mission de répondre à des demandes émanant des citoyens en produisant des services à dimension collective.

Prenons un exemple. L'employé communal n'est pas un prestataire de service environnemental selon les conventions habituellement en vigueur : il ne produit pas un service pour le maire. Nous ne séparons pas les salariés et les donneurs d'ordres au sein du prestataire de services environnementaux. Dans ce cas, la commune, en tant que prestataire, agit directement sur le support à la demande de l'utilisateur final, ou plus exactement en anticipant cette demande. Elle assure directement la conduite de l'opération.

d. Réaliser directement ou déléguer le service environnemental

Lorsque le commanditaire décide la production d'un service environnemental, deux possibilités s'offrent à lui :

- il peut le financer et le déléguer à certaines catégories de prestataires. Dans ce cas, commanditaire et prestataire sont distincts ;
- il peut le financer et le produire lui-même (service en régie directe).

Le choix de privilégier l'une ou l'autre possibilité résulte d'arbitrages internes au sein de la structure commanditaire. Si l'on s'inspire de l'économie néo-institutionnaliste, le choix de déléguer le service environnemental ou de le produire soi-même peut résulter d'une différence de coûts de transaction. Si les coûts de transaction sont élevés, le commanditaire préfère réaliser le service environnemental en régie directe. Si ces coûts demeurent limités, il peut faire appel à un prestataire externe. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, en particulier la possibilité ou non pour le commanditaire d'agir sur le bien-support. Notamment, les institutions du secteur institutionnel de l'agriculture, lorsqu'elles commanditent un service environnemental sur une parcelle agricole, ne peuvent pas agir directement sur ce bien-support de propriété privée, et cherchent à inciter l'agriculteur gestionnaire de cette parcelle à produire le service.

2.4.2. Institutions de régulation

Comme dans les catégories générales de services (cf. chapitre II, sous-section 2.3), les institutions peuvent jouer différents rôles en rapport avec le service environnemental.

Les institutions peuvent transmettre des conseils, des normes, des règles plus ou moins indicatives qui vont aider les agents participant au service environnemental. Dans ce cas, les institutions de régulation aident à mieux définir la nature des travaux à réaliser, ou fournissent une expertise technique (conseils et recommandations). Elles contribuent à faciliter les relations d'échange en œuvre lors des services environnementaux. Le rôle de certaines institutions de régulation, tels les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) se révèle accentué dans le cas des services environnementaux les plus complexes. Nous pouvons supposer que le CAUE, par exemple, cherche à jouer un rôle de sensibilisation à la production de services environnementaux (principalement sur des espaces construits), tant auprès des particuliers que des institutions. Il peut aussi tenter de faire évoluer les pratiques des prestataires involontaires de services environnementaux (ou plus exactement d'externalités paysagères dans ce cas), comme dans le cas de l'intégration paysagère des bâtiments d'exploitations agricoles.

Sur un autre plan, tout aussi important, elles peuvent vérifier ou prévenir le bon respect des règles et des normes qui ne sont pas toujours tout à fait stabilisées. À ce titre, les institutions peuvent contribuer à la diffusion de normes, qu'elles soient relativement nouvelles ou plus classiques, dans certains domaines de la production de services environnementaux (entretien de rivière, aménagement paysager de bourgs).

2.5. Relations entre les pôles du service environnemental

2.5.1. Relation entre les agents participant au service

Cette liaison constitue le cœur de la relation de service, sans que le service environnemental (comme les catégories générales de service) ne s'y réduise.

L'utilisateur n'exprime pas toujours de demande directe de service environnemental (mais il peut éventuellement le faire) et ne paie pas directement pour sa production. Ainsi, le service à réaliser n'est pas un produit classique dont les spécifications seraient connues *ex ante* des deux parties prenantes. Les compétences à mobiliser ne sont ni clairement identifiables, ni aisément repérables et les besoins des usagers ne sont pas toujours nettement définis, comme le soulignent Blanc *et al.* (1999).

C'est pourquoi une forme de *médiation* peut se révéler importante avec l'utilisateur final. Dans le cadre du service environnemental, la relation de service met plus souvent en rapport le prestataire avec le commanditaire qu'avec l'utilisateur. Le commanditaire intègre cependant parfois les besoins de l'utilisateur à travers ses propres représentations.

2.5.2. Relations avec le bien-support

a. Cas des prestataires ou des commanditaires

Parfois le service environnemental vise uniquement une finalité relative à l'environnement. Il est alors considéré comme un service *exclusif*. Mais cette configuration est relativement rare pour les services environnementaux car le plus souvent, le bien-support présente un usage principal différent – et plus ou moins complémentaire – de l'usage environnemental permis par le service. Il peut s'agir d'un usage de production agricole ou forestière, de circulation (accessibilité), ou encore de transport d'énergie ou de télécommunication. De ce fait, le service environnemental est considéré comme *joint* si sa fourniture par le prestataire est associée à un autre objectif (ou produit) que l'amélioration de l'environnement. Le terme de service joint ne fait pas uniquement référence aux produits industriels ou agricoles mais peut également désigner des services ou de grandes missions sociales, telle l'insertion sociale.

Il est possible de classer le produit joint selon son positionnement dans le triangle de service. Deux cas peuvent être identifiés. D'une part, le produit joint peut être *strictement lié à l'usage du bien-support*. C'est le cas de la sécurité routière, de la production agricole et du transport d'énergie ou téléphonique. D'autre part, il peut s'agir d'un *produit joint lié à la nature du prestataire*, comme dans le cas de l'insertion sociale.

Deux configurations de services environnementaux peuvent être distinguées, selon la relation avec le bien-support.

Dans un premier ensemble de cas, le prestataire intervient sur un bien-support qu'il ne possède pas. Il agit alors à la demande d'un commanditaire pour transformer l'état d'un bien-support que possède ce dernier. Le service s'identifie alors à la logique de recours centrée sur « l'intervention » (Gadrey, 2000a). On retrouve le triangle de service. Ce cas de figure est relativement fréquent car le commanditaire, en tant qu'agent public, peut posséder des terrains où l'accès du public est autorisé (ou plus ou moins réglementé). Par exemple, le commanditaire va solliciter des services environnementaux afin de faciliter l'accès du public aux biens-supports dont il a la charge. Il peut aussi chercher à canaliser les usagers, en les incitant à utiliser certains biens-supports plutôt que d'autres.

Dans un second ensemble de cas, le prestataire possède le bien-support, ou en est le gestionnaire principal. Il met à la disposition de l'utilisateur final les caractéristiques environnementales de ce bien-support. On retrouve alors une logique de « mise à disposition de capacités techniques et humaines » (Gadrey, 2000). C'est notamment la situation des agriculteurs propriétaires des parcelles agricoles sur lesquelles ils produisent des services environnementaux.

b. Cas des usagers

Par définition, l'usage considéré relève de la catégorie de l'environnement-cadre de vie. L'utilisateur, quelle que soit son origine géographique (locale ou non locale), peut apprécier le bien-support lors de ses activités récréatives de plein air ou encore parce que ce bien-support fait partie de son cadre de vie, permanent ou temporaire.

Dans le cas du service environnemental à dimension collective, l'usage du bien-support par l'utilisateur final peut répondre au principe de non-rivalité en raison des caractéristiques de bien public du bien-support. L'utilisateur peut jouir des caractéristiques utiles du bien-support sans en empêcher l'usage par un autre utilisateur.

Cela peut expliquer pourquoi, dans le cas des services environnementaux collectifs, *l'utilisateur est très rarement propriétaire du bien-support*. Il profite de la qualité environnementale d'un bien-support ayant le plus souvent le statut d'un bien public. Ce cas est relativement rare dans les catégories générales de services, sauf en cas de mise à disposition de capacité technique (service téléphonique). Mais même dans ce dernier cas, l'utilisateur, s'il n'achète pas le réseau téléphonique, est propriétaire de son téléphone, relié au réseau. Les services environnementaux étudiés sont caractérisés par l'absence d'appropriation du bien-support par l'utilisateur. La jouissance du service par l'utilisateur est liée à la contemplation, à la traversée (activités de pleine nature) ou à la proximité (cadre de vie) du bien-support et ne nécessite pas l'appropriation.

Le tableau 6 résume les caractéristiques des services environnementaux en regard des catégories générales de services. Il permet de mettre en évidence les points de convergence et de divergence.

Tableau 6 – Synthèse des caractéristiques des services environnementaux

CRITERES	CATEGORIES GENERALES DE SERVICES	SERVICES ENVIRONNEMENTAUX ETUDIES
Intentionnalité de la prestation	Oui	
Présence d'un commanditaire	Non systématique	Très fréquente
Propriétaire du bien-support	Usager (services marchands)	Prestataire ou commanditaire
Nature physique du support	Bien, individu, information ou organisation	Bien-support visible, faiblement artificialisé et situé dans les espaces ruraux
Nature économique du bien-support	Privée (en général)	Publique
Service joint	Non systématique	Fréquente
Coproduction	Fréquente	Fréquente pour le commanditaire mais rare pour l'utilisateur final

3. SECTEURS INSTITUTIONNELS

La notion de secteur institutionnel (définie dans le chapitre II) permet de caractériser les conditions de production et les normes qui sous-tendent la production d'un service environnemental. Cette notion offre le moyen de mettre en lumière les relations entre les institutions de régulation, les prestataires, les commanditaires et les usagers lors du déroulement d'un service environnemental.

À partir d'allers et retours entre observations et théorie, nous avons identifié six secteurs institutionnels susceptibles d'intervenir dans les services environnementaux (cf. tableau 7). Chaque secteur est porteur d'un champ d'intérêt particulier en référence à des usages spécifiques de l'espace rural. Notons que les services environnementaux ne sont pas produits par un secteur institutionnel qui leur serait spécifiquement dédié.

Tableau 7 – *Les différents secteurs institutionnels*

SECTEUR INSTITUTIONNEL	ÉLÉMENT INTEGRATEUR
Agriculture et forêt	Production agricole et forestière
Réseaux publics	Délivrance de grands services en réseau (circulation, télécommunication, électricité).
Insertion	Activités d'insertion sociale et de lutte contre l'exclusion
Protection de la nature	Usage de nature (protection de la biodiversité)
Activités de pleine nature	Sport ou loisir de pleine nature
Développement local	Développement économique et social à l'échelle d'un territoire délimité

Les six secteurs institutionnels identifiés ne constituent pas des catégories immuables, mais sont structurés à des degrés variables. Ils font preuve d'une relative cohérence interne autour de certaines institutions qui produisent des règles s'appliquant à l'ensemble du secteur institutionnel.

3.1. Secteurs institutionnels à finalité économique

Cette première catégorie de secteurs institutionnels regroupe ceux dont l'objet économique est le plus affirmé. Ils sont explicitement intégrés dans l'univers économique et dotés de puissantes institutions, ancrées historiquement et socialement. Il s'agit du secteur institutionnel de *l'agriculture* (auquel nous ajoutons la forêt) et de celui des *réseaux publics*.

3.1.1. Agriculture et forêt

La présentation est effectuée à partir du secteur institutionnel de l'agriculture. Pour la forêt, le fonctionnement du secteur institutionnel est sensiblement identique. Les éventuelles spécificités concernant la forêt seront précisées au cours du texte.

a. Objectif commun de production de biens primaires

L'objectif commun du secteur institutionnel de l'agriculture et de la forêt est représenté par la production de biens primaires. Pour l'agriculture, il s'agit principalement de nourrir les hommes en fournissant des biens agricoles, alors que pour la sylviculture, c'est la

production forestière (bois et autres produits) qui représente le principal objectif commun aux membres du secteur institutionnel.

Cet objectif commun constitue un élément fortement intégrateur pour le secteur institutionnel, parce qu'il lui offre une forte légitimité. Cependant cette légitimité est aujourd'hui partiellement remise en question par les effets externes négatifs générés par les systèmes de production agricole (cf. chapitre I, section 3). De nombreux travaux mettent d'ailleurs en évidence cette difficulté que rencontre aujourd'hui l'agriculture pour trouver une nouvelle légitimité (Lacombe, 2002 ; Miclet *et al.*, 1998).

Cependant, des conflits existent au sein du secteur institutionnel de l'agriculture pour désigner le rôle central des agriculteurs. Fouilleux (2000, p. 280) fait état de deux modèles en concurrence au sein du secteur : « On peut citer l'agriculture conventionnelle (dite "moderne") intensive et spécialisée d'une part, et l'agriculture biologique (et ses variantes, comme l'agriculture biodynamique) refusant tous les intrants chimiques, d'autre part. » Nous y ajoutons le modèle de l'agriculture territorialisée ouverte sur les autres acteurs ruraux et les demandes multiples de la société.

b. Forte présence institutionnelle

Le secteur institutionnel de l'agriculture et de la forêt s'organise autour des agents économiques producteurs : le groupe des agriculteurs et celui des propriétaires forestiers. Chacun de ces deux groupes sociaux est très fortement organisé, même si des différences de conditions de travail et de revenu sont manifestes.

Si l'on s'attache à décrire en détail les institutions gestionnaires de l'agriculture, on met en évidence plusieurs administrations publiques spécialisées, depuis l'échelon européen jusqu'à celui du département français, qui s'intègrent dans le secteur institutionnel. Il s'agit de la direction générale de l'Agriculture à la Commission européenne, du ministère de l'Agriculture, des services déconcentrés de l'État (DRAF, DDAF) et des services spécialisés des conseils régionaux et des conseils généraux. Les organisations professionnelles agricoles ont constitué leurs propres administrations souvent dotées de missions de service public : chambres d'agriculture, associations départementales d'aménagement des structures des exploitations agricoles.

Pour la forêt, le secteur institutionnel présente une particularité : la présence de l'Office national des forêts (ONF), établissement public sous tutelle de l'État. L'ONF, gérant les forêts publiques, joue un rôle important au sein du secteur institutionnel. Mais, bien que partageant un objectif de gestion de la forêt et de production de bois comme les propriétaires forestiers, l'ONF ne fonctionne pas selon la même logique. Il agit plus comme un gestionnaire d'une catégorie d'espace public, au même titre que les membres du secteur institutionnel des réseaux publics, comme la direction départementale de l'équipement ou Électricité de France.

En parallèle, les centres régionaux de la propriété forestière, qui sont des établissements publics administratifs, aident les propriétaires privés dans leur gestion forestière. Des organisations professionnelles existent au sein du secteur, notamment les syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs.

c. Des politiques publiques variées

Les politiques incitatives, les lois et réglementations propres au secteur institutionnel sont intégrées au Code rural. L'agriculture et la forêt constituent des domaines où l'intervention publique est importante, fruit d'une longue histoire de cogestion des politiques publiques par les organisations professionnelles sectorielles et les pouvoirs publics (Muller, 1984). Les rapports formels ou informels entre les gestionnaires des biens-supports et les

institutions de régulation publiques, para-publiques et privées y sont fortement développés (Servolin, 1989).

Certains auteurs parlent de néo-corporatisme (Muller, 1984), dans la mesure où les agents économiques de base, par le biais de leurs organisations professionnelles, prennent en charge une partie de la régulation du secteur institutionnel, notamment l'accès au statut de producteur professionnel, la distribution de certaines aides publiques ou encore le mode de formation professionnelle.

Aujourd'hui, il existe un certain nombre de politiques publiques dont le rôle est de limiter les conséquences néfastes de la production agricole (et secondairement de la production sylvicole) en incitant à la production de services environnementaux (cf. chapitre I). Rappelons qu'elles ont émergé dans les années soixante-dix à partir des politiques foncières (OGAF) et se sont progressivement ouvertes à d'autres thématiques (MAE, PDD, FGER) pour se concentrer aujourd'hui sur une politique à visée multifonctionnelle : le CTE.

La cogestion de la politique agricole n'est pas sans influence sur la nature des services environnementaux produits dans le secteur institutionnel de l'agriculture : les politiques publiques proposent des services environnementaux quasi exclusivement centrés sur l'agriculture, sans prise en compte d'une véritable dimension territoriale.

d. Biens-supports

Le secteur institutionnel de l'agriculture et de la forêt s'ancre sur des catégories de biens-supports nombreux dans l'espace rural, bien délimités et principalement tournés vers l'usage de production agricole ou forestière (parcelles agricoles, forêts productives, bâtiments de production agricole). Ces biens-supports, principalement de propriété privée, occupent à eux seuls plus des trois-quarts de la superficie des espaces ruraux³⁴.

Les services environnementaux qui émergent au sein du secteur institutionnel de l'agriculture et de la forêt ont principalement pour biens-supports des parcelles agricoles ou forestières, du fait de l'emprise quasi exclusive des membres du secteur sur ces catégories de biens-supports. Ainsi, ce sont principalement des biens-supports de propriété privée sur lesquels sont produits les services environnementaux au sein de ce secteur institutionnel.

e. Multifonctionnalité et services environnementaux

Concernant l'agriculture, il s'agit de faire accepter socialement son évolution productive. En effet, l'agriculture, en se spécialisant de plus en plus sur sa fonction productive, a été souvent accusée d'oublier les autres missions qu'elle remplissait (cf. chapitre I). Produire un certain nombre de services environnementaux peut être un moyen de concilier ou de segmenter les différentes fonctions de l'agriculture et ainsi de justifier des transferts publics (Hervieu, 2002 ; Lacombe, 2002). Ces services environnementaux constituent le plus souvent un prolongement direct de l'activité agricole.

Il en va de même pour la sylviculture. La prise en compte des usages non marchands de la forêt, plus ancienne que pour l'agriculture, date de la mise en place de l'État forestier au XIX^e siècle et de certains accidents climatiques qui ont marqué les esprits.

Retenons que le secteur institutionnel noue avec le domaine des services environnementaux un rapport qui concerne principalement la thématique de la gestion des externalités positives et négatives de l'agriculture et de la forêt.

34. Les surfaces cultivables gérées (en fermage ou en propriété) par les agriculteurs représentent 55 % du territoire national. En métropole, la forêt couvre un peu plus du quart du territoire. 70 % de la forêt sont de propriété privée, répartis entre 3,8 millions de propriétaires.

Les institutions de l'agriculture et de la forêt vont agir non seulement du côté de l'offre de services environnementaux, c'est-à-dire auprès des agriculteurs pour les inciter à s'engager dans tel ou tel service environnemental, mais vont aussi participer à la formulation de la demande de service. En effet, elles contribuent (avec d'autres acteurs et institutions) à la définition des règles en matière de services environnementaux impliquant les agriculteurs et les propriétaires forestiers. Elles peuvent ainsi agir sur la nature économique du bien-support agricole ou du bien-support forestier, qui peuvent devenir l'objet de certains services environnementaux et acquérir un statut partiel de bien public.

Les rapports avec les autres secteurs institutionnels sont présentés dans les points suivants.

3.1.2. Réseaux publics

a. Un objectif de gestion des réseaux publics

Ce secteur institutionnel réunit des acteurs et des institutions autour de la création, de l'entretien et de la valorisation de grands réseaux publics (*public utilities*). Ces réseaux publics représentent de grandes infrastructures, telles que le réseau routier, le réseau ferroviaire, le réseau électrique, le réseau des télécommunications (câble, téléphone) ainsi que les réseaux concernant l'eau (adduction, traitement des eaux usées).

Les objectifs communs des membres du secteur institutionnel concernent la bonne gestion des réseaux publics. Il s'agit alors, pour les membres du secteur institutionnel, de gérer des flux à travers l'équipement en réseau : flux de marchandises, d'énergie, de télécommunications, d'individus ou encore d'eau.

Les réseaux publics constituent les bases matérielles de services collectifs, au sens de l'économie publique (Terny, Prud'homme, 1986). Cependant, ces services collectifs ne sont pas systématiquement délivrés à tous les agents, mais uniquement à ceux qui payent pour pouvoir en disposer (sauf dans le cas des réseaux routiers national et local, libres d'accès). L'usage d'une personne n'empêche pas celui d'autres usagers, c'est pourquoi on les envisage classiquement comme des réseaux *publics*.

b. Grande variété d'agents économiques et d'institutions

Le secteur institutionnel des réseaux publics présente la particularité de ne pas s'appuyer sur une catégorie d'acteurs particuliers, mais sur des *acteurs économiques de statut différent*, selon le type de réseau considéré.

Pour appréhender les agents et les institutions, il convient de repartir des infrastructures dont ils ont la tutelle. C'est l'objet du tableau 8. Ce sont précisément ces infrastructures qui vont représenter les biens-supports des services environnementaux.

Tableau 8 – Principaux agents économiques du secteur institutionnel

INFRASTRUCTURES DE RESEAUX PUBLICS	ACTEUR ECONOMIQUE GESTIONNAIRE
Routes nationales et autoroutes non concédées	État (ministère de l'Équipement)
Autoroutes concédées	Sociétés d'aménagement à capitaux mixtes ou privés
Routes départementales	Conseils généraux
Routes communales	Communes
Canaux	Voies navigables de France
Lignes électriques	Électricité de France (EDF)
Voies ferrées	Société nationale des chemins de fer (SNCF) et Réseau ferré de France (RFF)

Les grands opérateurs du secteur institutionnel sont souvent des monopoles nationaux ou locaux. Cette gestion en monopole naturel (ou quasi-monopole) s'explique par les coûts fixes très importants pour la création et l'entretien des réseaux publics, ainsi que par le caractère décroissant des coûts marginaux.

À ces grands gestionnaires des réseaux de transport, de télécommunications ou d'énergie s'ajoutent les promoteurs des infrastructures. Le poids des entreprises du bâtiment et des travaux publics, ainsi que celui des chambres de commerce et d'industrie, est particulièrement important dans le secteur institutionnel des réseaux publics. En effet, les travaux publics routiers représentent le quart du chiffre d'affaires des entreprises de travaux publics françaises au niveau national et local (Réocreux, Dron, 1996).

La principale administration de tutelle du secteur institutionnel des réseaux publics est représentée par le ministère de l'Équipement. Son personnel est souvent assez proche des sociétés d'aménagement et des entreprises du bâtiment et des travaux publics. Pour les équipements créés en milieu rural, l'administration de tutelle est représentée par le ministère de l'Agriculture, par l'intermédiaire du service des équipements des DDAF.

Certains auteurs expliquent la proximité entre ces deux ministères et le secteur institutionnel des réseaux publics par des réflexes culturels corporatistes et par les systèmes de primes (Réocreux, Dron, 1996) au sein des deux ministères (versements d'un pourcentage des dépenses de construction au fonds commun des corps techniques concernés par les travaux publics). Au-delà de la logique d'intérêt, la convergence est également forgée par une même culture technique.

c. Poids important des politiques publiques

Le secteur institutionnel des réseaux publics suscite des politiques publiques nombreuses, anciennes et engageant des budgets très importants. Cela s'explique par le caractère de bien public de la plupart des grands réseaux, même si une partie d'entre eux est aujourd'hui progressivement privatisée.

Les politiques publiques concernent des réseaux publics variés : transport, fourniture d'énergie, fourniture d'eau potable... Elles constituent des instruments d'aménagement du territoire national à travers la péréquation des tarifs et la question de la desserte des diverses régions, en particulier des zones rurales (Lajugie *et al.*, 1985). On vise ainsi, à travers les équipements, à favoriser la naissance d'effets externes positifs.

d. Services environnementaux et acceptabilité sociale des réseaux publics

Les grands réseaux publics sont parfois générateurs de nuisances. C'est pourquoi le secteur institutionnel a un rôle important dans la gestion des effets externes négatifs générés par les réseaux publics. Pour leurs concepteurs dans le secteur institutionnel des réseaux publics, les services environnementaux ont pour rôle de favoriser *l'acceptabilité sociale des réseaux publics*. Cette dernière est fréquemment recherchée par l'intégration paysagère des réseaux : enfouissement de lignes électriques ou téléphoniques, traitement paysager des abords d'une autoroute.

Notons une politique novatrice, qui s'inscrit précisément dans la fourniture de services environnementaux en compensation de la création d'un nouvel équipement : la politique du 1 % autoroute. Mise en place pour la première fois en 1989, elle vise à consacrer 1 % des crédits du chantier autoroutier à l'intégration paysagère de l'autoroute (restauration des sites dégradés), à la mise en valeur des paysages et des ressources des territoires traversés par l'autoroute.

En parallèle, les missions de certaines de ces institutions ont évolué et intègrent dorénavant la production de services environnementaux. Du fait de la montée des préoccupations environnementales et paysagères, certaines institutions ont cherché à valoriser leurs actions classiques en les ajustant à la production des services environnementaux. Une structure comme VNF intervient dans la production de services environnementaux pour développer l'usage touristique des canaux qu'elle gère. Il s'agit par exemple de l'entretien des chemins de halage bordant les canaux du domaine de l'État.

e. Des rapports parfois contradictoires avec les autres secteurs institutionnels

Le secteur institutionnel des réseaux publics peut se trouver en synergie ou en contradiction avec celui du développement local. L'implantation d'une desserte autoroutière, par exemple, peut donner lieu à des opérations complémentaires, sur l'initiative des élus, visant à valoriser les ressources locales (développement d'entreprises, promotion des produits de la région). L'hybridation peut être relativement forte dans le cas de certains syndicats intercommunaux de gestion des réseaux publics. Par exemple, le syndicat intercommunal d'électricité et de gaz (SIEG) est un EPCI agissant sur l'ensemble du département du Puy-de-Dôme. Il a la charge de représenter les communes pour les questions de distribution d'électricité. En effet, le réseau électrique basse et moyenne tension appartient aux communes et EDF n'en est que le concessionnaire. Les communes se sont regroupées dans un syndicat intercommunal pour gérer collectivement les problèmes posés par la distribution d'électricité. Le SIEG est situé entre le secteur institutionnel du développement local et celui des réseaux publics.

Inversement, l'aménagement peut entraîner plus de nuisances que d'agréments pour les populations. Dans le cas de l'implantation de la ligne Méditerranée pour le train à grande vitesse (TGV), certains des débats sur la localisation de la ligne de chemin de fer ont porté sur les nuisances engendrées et sur les moyens de les limiter par des services environnementaux d'intégration paysagère.

Les contradictions sont également importantes avec le secteur institutionnel de la protection de la nature, car certains réseaux publics traversent et détruisent des sites naturels remarquables. Les services environnementaux sont au cœur de ces controverses, parce qu'ils représentent une forme de *compensation* pour satisfaire les groupes de pression qui appartiennent au secteur institutionnel des milieux naturels. Certains chantiers autoroutiers sont retardés ou annulés en raison de risques pour les milieux naturels traversés (cas de l'autoroute Tours-Angers).

La prise en compte de la compensation peut s'appuyer sur une estimation des dommages subis. À ce titre, l'économie de l'environnement peut apporter une aide en fournissant une base de calcul pour estimer les valeurs d'usage et certaines valeurs de non-usage (Cohen de Lara, Dron, 1998 ; Henry, 1997) des biens supports devant être modifiés par une infrastructure.

3.2. Secteurs institutionnels à finalité non exclusivement économique

3.2.1. Insertion sociale

a. Un objectif d'insertion sociale de personnes en difficulté

L'objectif commun des membres du secteur institutionnel de l'insertion sociale concerne l'insertion de personnes en difficulté. La lutte contre l'exclusion représente une finalité non seulement économique, mais aussi politique et sociale. L'émergence et le développement du secteur institutionnel coïncident avec la montée du chômage, à partir des années soixante-dix et quatre-vingt.

Au niveau le plus élémentaire, les agents économiques de ce secteur institutionnel sont les personnes en difficulté. Principalement, on distingue les chômeurs de longue durée, les exclus sociaux et les jeunes en difficulté. En sus, les personnes handicapées font également partie de ce secteur institutionnel.

b. Institutions jouant un rôle important

Dans le domaine de la lutte contre l'exclusion et de l'aide au retour à l'emploi, des acteurs institutionnels de nature diverse jouent un rôle important.

Les structures élémentaires en charge de la lutte contre l'exclusion sont représentées par les intervenants du tiers-secteur. Le secteur institutionnel regroupe de nombreuses structures. Les associations intermédiaires et les entreprises d'insertion s'occupent des personnes les plus proches du marché du travail. Les associations intermédiaires s'occupent de personnes en échec social et tentent de les aider à s'insérer dans la société par le biais du monde du travail. Les entreprises d'insertion accueillent, pour une durée déterminée, des personnes, jeunes ou adultes, en difficulté d'insertion. Elles sont plus tournées vers la production de biens et services marchands que les associations intermédiaires.

À ces structures d'insertion, tournées vers les plus « employables », s'ajoute un ensemble de structures en charge des personnes handicapées. On y compte les ateliers protégés et les centres d'aide par le travail qui ont tous deux pour mission d'offrir à des handicapés la possibilité de travailler. Les personnes handicapées se voient proposer des tâches dans différents domaines relevant de la production de biens ou de services.

Sur le plan de l'encadrement public, les échelons institutionnels s'organisent autour de ce qu'on appelle communément le service public de l'emploi. Il est sous la tutelle du ministère de l'Emploi et comprend ses organismes déconcentrés (direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle). Les conseils généraux, dans le cadre de leurs compétences en matière d'action sociale reconnues par les lois de décentralisation, sont dotés de missions dans la lutte contre l'exclusion et dans la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI). L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) joue une position -charnière dans la lutte contre le chômage et dans la formation professionnelle.

c. Une grande variété de politiques publiques

La montée des exclusions a conduit à la création de dispositifs d'aides publiques³⁵ pour les plus démunis, au fur et à mesure que la société a été confrontée à des inégalités croissantes et de moins en moins prises en charge par la sphère privée.

35. Le dispositif des emplois verts a déjà été présenté dans le premier chapitre, page 20.

La création des travaux d'utilité collective (TUC) remonte à 1984, à la suite de l'augmentation du chômage de masse, touchant en particulier les jeunes. S'exerçant dans le secteur non marchand, ils sont rémunérés par l'État sur la base d'un travail à mi-temps, tout en contribuant à la prise en charge de besoins collectifs non satisfaits.

Créés en 1989 pour améliorer la procédure des TUC, les contrats emploi-solidarité (CES) sont destinés à permettre l'insertion professionnelle des personnes rencontrant de grandes difficultés d'accès ou de retour à l'emploi. Ce sont des contrats de travail de droit privé, à temps partiel et à durée déterminée, conclus par les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations. L'État prend en charge l'ensemble des charges patronales et une fraction de la rémunération comprise entre 65 % et 95 %.

À partir de 1992, le dispositif des CES a été prolongé par les contrats emploi consolidé (CEC). Ce dispositif est destiné aux bénéficiaires de CES ayant enchaîné sans succès plusieurs contrats, en leur offrant une solution d'insertion plus durable dans le cadre d'un contrat d'une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans au sein du secteur non marchand. À partir de 1993, le dispositif des CES a été progressivement réorienté vers les personnes les plus en difficulté (jeunes, chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI et travailleurs handicapés). Cet élargissement du public différencie cette procédure de celle des TUC.

La création du programme départemental d'insertion (PDI) a eu lieu à la suite du revenu minimum d'insertion (RMI), dont la mise en place remonte à 1988. Appliquée, comme son nom l'indique, au niveau de chaque département, cette politique publique est initiée par le conseil général. Le PDI a pour objectif d'accompagner la politique redistributive au niveau local par le financement annuel d'opérations d'insertion concernant en priorité les personnes touchant le RMI. Il présente dans chaque département un cadre – le « programme » en lui-même – visant à articuler au mieux les besoins d'insertion avec les potentialités locales. C'est ainsi que les collectivités locales infra-départementales et les associations œuvrant dans le domaine de l'insertion tentent d'obtenir des financements auprès du conseil général au titre du PDI.

Nous n'incluons pas dans la catégorie des emplois aidés et de la lutte contre l'exclusion le dispositif des emplois-jeunes, issu de la loi du 16 octobre 1997, car dans ce dernier cas, l'objectif de lutte contre les exclusions est secondaire, au profit de la réponse à de nouveaux besoins économiques et sociaux. Selon la théorie d'action de ce dispositif, les nouvelles demandes en émergence, rarement solvables, nécessitent de nouveaux types de services (Greffé, 1990b), parmi lesquels peuvent se trouver des services environnementaux. Mais ces derniers³⁶ peuvent alors relever plutôt du développement local que du secteur institutionnel de l'insertion.

Renforcées par la loi sur l'exclusion du 29 juillet 1998, plusieurs commissions départementales se réunissent afin d'assurer la régulation et la coordination du secteur institutionnel : conseil départemental de l'insertion par l'activité économique, comité de coordination des politiques de prévention et de lutte contre l'exclusion au niveau de chaque département.

Au travers de ces différents dispositifs, la logique qui prévaut lors de l'embauche de CES ou de CEC est celle de la limitation des coûts salariaux : des travaux relevant de l'action publique locale peuvent être confiés à des CES, parce que le dispositif permet d'abaisser le coût de la main-d'œuvre pour l'employeur.

d. Biens-supports

Il n'existe pas une catégorie précise de bien-support matériel sur lequel s'ancre ce secteur institutionnel. Il s'agit plutôt d'un centrage sur les personnes touchées par des

36. On estime à plus de 25 000 le nombre de contrats emplois-jeunes dans la protection de l'environnement.

problèmes d'exclusion et des difficultés d'insertion sociale. Selon les objectifs d'insertion sociale, tel ou tel type de bien-support sera privilégié. Ce n'est qu'à un second niveau que se pose la question des services environnementaux et de leurs biens-supports.

e. Des services joints

Le secteur institutionnel de l'insertion sociale considère la production de services environnementaux comme un domaine d'activités potentielles pour les personnes concernées. Essentiellement, les membres du secteur institutionnel recherchent à travers la production de services environnementaux un substrat matériel adapté à l'insertion de personnes en difficulté. Les services environnementaux peuvent être produits par le secteur institutionnel de l'insertion, au même titre que d'autres activités d'utilité sociale (services aux personnes).

À ce titre, les personnes en insertion se voient confier la production de certains services environnementaux (ceux pour lesquels peu de connaissances spécifiques sont nécessaires). L'important, pour les membres du secteur institutionnel de l'insertion, repose sur la possibilité de trouver des services environnementaux réalisables par des personnes en insertion, sans provoquer de problème de concurrence avec d'autres prestataires potentiels. Par exemple, les premiers CES dans le domaine des services environnementaux ont été mis en place au début des années quatre-vingt-dix par des associations intermédiaires qui ont trouvé dans ces services un domaine d'activités potentielles pour des personnes en insertion.

Les services environnementaux en question vont concerner des tâches relativement simples, tel le débroussaillage non qualifié. Il est probable que ces tâches soient produites sur des biens-supports vis-à-vis desquels d'autres catégories de prestataires n'ont pas de prérogatives fortes. Il peut s'agir de certains chemins ruraux en voie d'enfrichement, ou encore des berges de rivière dont l'entretien n'est plus assuré par les propriétaires riverains. Du fait de la faible autonomie des personnes employées, un encadrement devient nécessaire. Émerge ainsi le métier de « chef de chantier d'insertion ». Ce type de tâche nécessite une double compétence, dans le domaine de l'insertion et dans le domaine des services environnementaux.

La nature des dispositifs publics portés par le secteur institutionnel joue un rôle important sur les services environnementaux produits. Par exemple, le dispositif des TUC a conduit à des services environnementaux prolongeant souvent l'intervention classique des communes en matière d'entretien et de gestion de l'espace. En effet, les jeunes, embauchés principalement par ces collectivités locales, ne disposaient souvent pas de compétences spécifiques et se voyaient confiés des tâches élémentaires calquées sur le travail des cantonniers. On se situe dans le cas d'un service joint, visant à la fois l'insertion de personnes en difficulté et l'amélioration du cadre de vie.

f. Rapports internes et externes

Certaines tensions peuvent exister en interne au secteur institutionnel de l'insertion. Certains membres de ce secteur privilégient l'insertion par l'économique (Wuhl, 1998), c'est-à-dire tournée vers les personnes les plus proches du marché du travail. Dans cette optique, l'insertion doit être un secteur rentable. Dans ce cadre de pensée, les services environnementaux ne sont pas très développés, parce qu'ils ne débouchent pas sur des qualifications intéressantes sur le marché du travail pour les personnes en insertion.

Une autre conception se heurte à la précédente : il s'agit de l'insertion conçue dans une optique principalement sociale. Dans cette optique, on privilégie le parcours d'insertion des personnes concernées, sans cibler leur retour sur le marché « classique » du travail. Dans ce cas, les services environnementaux sont conçus dans un but particulier : ils permettent certes l'amélioration du cadre de vie, mais ils offrent surtout à la personne en insertion le

moyen de retrouver un rythme de travail régulier et de participer à des tâches jugées socialement utiles. Dans l'optique de l'insertion sociale, les services environnementaux doivent être largement subventionnés par les pouvoirs publics parce qu'ils ne peuvent pas déboucher sur des emplois solvables.

Le secteur institutionnel de l'insertion est relativement indifférent aux autres secteurs institutionnels agissant dans les services environnementaux, sauf en cas de problème de concurrence. Le seul secteur avec lequel une synergie est possible est celui du développement local, si les services environnementaux confiés aux personnes en insertion trouvent un écho en termes de développement local. C'est le cas par exemple de l'entretien des espaces publics : la partie la plus simple des travaux peut être confiée à des personnes en insertion. De la même façon, le secteur institutionnel des activités de pleine nature peut chercher à nouer un accord avec celui de l'insertion, afin de favoriser l'entretien des biens-supports qui l'intéressent (chemins de randonnées, berges de rivière). Cependant, il est probable que ces ententes restent de durée limitée, car elles sont conditionnées par le recours à des aides publiques importantes.

3.2.2. Protection des milieux naturels

a. Objectifs communs

À l'instar de celui de l'insertion, l'objectif central de ce secteur institutionnel n'est pas principalement économique. Le référentiel commun des membres du secteur institutionnel concerne la protection de la nature dans sa dimension la plus biocentrique et vise la préservation de la biodiversité en tant que telle, en mettant l'accent sur le fonctionnement de l'écosystème. Se réclamant de l'intérêt général, les membres de ce secteur institutionnel inscrivent leur action dans le présent mais agissent également en faveur des générations futures.

Pour préserver la nature, il faut la soustraire aux usages et aux activités économiques habituelles. C'est pourquoi les membres du secteur institutionnel de la protection des milieux naturels se réunissent autour d'un objectif de *gestion privative* du bien public que composent les milieux naturels.

b. Agents économiques et institutions

Les agents élémentaires correspondent aux militants de la protection de l'environnement. Sur le plan institutionnel, ils se regroupent selon différentes associations de protection de la nature. On estime aujourd'hui à 5 000 le nombre d'associations de protection de l'environnement en France, dont 1 500 sont agréées. Les associations peuvent être présentes à différents niveaux territoriaux et sont souvent organisées en réseaux. Il est important de noter que les associations assument différents rôles : elles agissent comme des groupes de pression (Lascoumes, 1994), mais certaines sont aussi gestionnaires de sites et peuvent fournir des capacités d'expertise. Leur degré de structuration et de représentativité est très variable selon les contextes locaux et régionaux. Par exemple, la fédération régionale de protection de la nature (FRAPNA) présente une structuration relativement forte à l'échelle de la région Rhône-Alpes.

La Commission européenne comporte une direction de l'environnement. Le ministère de l'Écologie³⁷ représente l'État dans le domaine de la protection de l'environnement. Ce

37. Créé en 1971 sous la dénomination de ministère de l'Environnement et de la protection de la nature, cette administration d'État a pris le nom de ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement jusqu'au printemps 2002 ; il s'appelle depuis ministère de l'Écologie et du Développement durable.

ministère s'appuie sur les directions régionales de l'Environnement (DIREN), auxquelles nous pouvons adjoindre les agences de l'eau (même si elles sont juridiquement indépendantes).

De nombreuses structures territorialisées prennent en charge des missions concernant la protection des milieux naturels. Il s'agit notamment des parcs nationaux (créés en 1960), des parcs naturels régionaux (1967), du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (1975), ainsi que des organismes de gestion des réserves naturelles et des autres espaces naturels protégés. On peut y adjoindre les centres permanents d'initiation à l'environnement (CPIE), associations en charge de l'éducation à l'environnement et fédérées nationalement dans l'UNCIPIE. Par exemple les conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN) qui sont regroupés au sein d'Espaces naturels de France (ENF) sont des structures à statut associatif. Leur objectif est d'assurer la préservation des milieux naturels les plus menacés en intervenant principalement par la maîtrise foncière ou la maîtrise d'usage. Les ressources des CREN proviennent essentiellement des collectivités territoriales (conseils régionaux, conseils généraux, communes), du ministère de l'Environnement, de l'Union européenne, et pour une moindre part des cotisations de leurs membres. À l'acquisition, ces organismes préfèrent souvent la solution moins coûteuse de la convention (au sens juridique) de long terme avec un bailleur, de statut privé ou public.

c. Politiques publiques

En ce qui concerne l'encadrement législatif, de nombreux dispositifs existent. On peut noter la convention relative aux zones humides, dite convention de Ramsar signée en 1971, ainsi que la convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel (Conseil de l'Europe) et la convention sur la biodiversité (soutenue par le programme des Nations unies pour l'environnement). Ces conventions³⁸ purement indicatives, dépourvues d'instance de contrôle et de système de sanctions, sont très rarement appliquées par les États signataires.

Au niveau européen, le principal dispositif législatif est représenté par Natura 2000 (directive 92/431/CEE du conseil du 21 mai 1992, dite directive Habitats). Cette directive a pour objectif de contribuer à assurer la préservation de la diversité biologique, notamment au moyen de la constitution d'un réseau écologique de sites abritant les habitats naturels et les habitats d'espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.

En France, le Code de l'environnement rassemble les différents textes de loi dans le domaine de la protection de la nature. Les dispositifs publics concernés sont issus principalement de la loi sur la protection de la nature (1976) et du dispositif Natura 2000, traduit en droit français. Les politiques de l'environnement ont longtemps été réglementaires (Lascoumes, 1995), mais elles évoluent progressivement vers une plus grande diversité de modalités. Des dispositifs contractuels se mettent en place (fonds de gestion des milieux naturels dans le cadre de Natura 2000).

À l'échelle des collectivités territoriales, il existe la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), qui permet aux conseils généraux d'acquérir des espaces naturels sensibles, de les aménager et de les entretenir (loi du 18 juillet 1985).

d. Biens-supports

Les biens-supports des services environnementaux sont représentés par des milieux naturels jugés intéressants sur le plan biologique et sur le plan écologique. Ce sont des espaces non artificialisés où sont présentes certaines espèces animales ou végétales

38. Elles sont présentées comme gérant un bien public à l'échelle mondiale (ou du moins supra-nationale).

remarquables. D'une certaine manière, ce sont des biens-supports où domine le non-usage, tel qu'on l'entend en économie de l'environnement.

Ce secteur institutionnel est doté d'une double échelle spatiale, à la fois locale et globale (cf. chapitre I). Il fonctionne sur un ensemble de sites (zones Natura 2000, parcs nationaux, réserves naturelles...) et n'est pas doté du même mode de projection spatiale que les autres secteurs institutionnels. Son mode de découpage de l'espace le conduit à la gestion d'un ensemble de points dans le local.

Les biens-supports relevant du secteur institutionnel se distinguent par une caractéristique essentielle : ils sont très rarement la propriété des membres du secteur institutionnel de la protection des milieux naturels. En conséquence, ce secteur institutionnel intervient ou cherche à le faire, par voie incitative ou réglementaire, sur des biens-supports que possèdent et/ou que gèrent d'autres secteurs institutionnels. Par exemple, lorsque la protection de la biodiversité est envisagée sur des espaces agricoles (biens-supports de propriété privée), les membres du secteur institutionnel de la protection de la nature doivent négocier avec ceux du secteur institutionnel de l'agriculture.

e. Modalités d'intervention dans les services environnementaux

Les services environnementaux que nous étudions sont conçus, rappelons-le, selon une perspective anthropocentrique. Ils permettent ici de *faire accepter socialement la protection de certains espaces naturels*, comme une forme de compensation des contraintes imposées par la protection des milieux naturels (Cabanel, 1995). Cette démarche explique le développement de services environnementaux sur des espaces que l'on cherche à retirer du jeu économique. Nous pouvons supposer que ces services environnementaux vont permettre de mettre en valeur le milieu naturel, afin de le faire découvrir au public. En même temps, il s'agit de canaliser ce public, pour ne pas risquer de dégradation supplémentaire du milieu naturel.

Les services environnementaux mis en place par ce secteur institutionnel sont souvent pris en charge par des institutions. Elles peuvent produire directement les services environnementaux ou, plus généralement, elles cherchent à inciter d'autres acteurs à les produire (agriculteurs et communes notamment).

f. Rapports internes et externes

Le secteur institutionnel de la protection de la nature est parfois en situation de tension avec d'autres secteurs institutionnels. Deux raisons peuvent être avancées à cela. En premier lieu, ce dernier, lorsqu'il vise à protéger les milieux naturels, peut aller à l'encontre du droit de propriété, que d'autres secteurs institutionnels peuvent chercher à défendre. Notamment, les tensions sont parfois vives avec le secteur institutionnel de l'agriculture et de la forêt (Thiébaud, 1998). En second lieu et de façon plus globale, son objectif central (la protection des milieux naturels) se heurte à d'autres formes d'usage de l'espace sur les mêmes biens-supports (usage productif, usage touristique, usage résidentiel entre autres). Ces différents usages sont portés par des secteurs institutionnels qui peuvent se trouver en contradiction avec le secteur institutionnel de la protection de la nature.

Au sein-même des institutions en charge des questions d'environnement (au sens large), des conflits peuvent émerger entre les tenants d'une conception biocentrique, focalisés sur la protection des milieux naturels, et les partisans d'une conception plus anthropocentrique de l'environnement. Les services environnementaux sont situés au cœur de ces tensions parce qu'ils cristallisent le type de rapport à l'espace que nouent les agents économiques.

Au cœur du secteur institutionnel de la protection de la nature, les services environnementaux que nous étudions restent peu développés du fait de leur dimension anthropocentrique. Mais, le plus souvent, les membres de ce secteur institutionnel composent avec d'autres secteurs institutionnels et c'est à ce niveau précis que peuvent émerger des services environnementaux. Ces services sont parfois utilisés pour résoudre ces tensions. Mais il ne faut pas écarter les cas où les services environnementaux sont eux-mêmes générateurs de tensions. Par exemple, la mise en valeur paysagère d'un grand parc d'attraction pourrait s'accompagner d'une diminution de la biodiversité, ce à quoi s'opposerait le secteur institutionnel de la protection de la nature.

3.2.3. Activités de pleine nature

Précisons d'emblée que ce secteur institutionnel atteint un degré de structuration moins important que les autres. Il est encore en voie d'émergence, mais mérite d'être détaillé car il est en développement rapide, avec la progression du temps consacré aux loisirs dans notre société (Viard *et al.*, 1998). Cet essor trouve différentes explications : « apparition de nouvelles techniques sportives et de nouveaux produits, structuration de l'offre, contexte de croissance des sports individuels, association de ces loisirs à l'idée de bien-être et de santé » (Bontron et Morel-Brochet, 2002, p. 189).

a. Un objectif d'accès à l'espace naturel

Les membres de ce secteur institutionnel regroupant l'ensemble des activités de pleine nature (sports en pleine nature, chasse, pêche) se regroupent autour d'une même finalité : la possibilité de pratiquer une activité de pleine nature dans un environnement agréable. Cette finalité repose alors sur une *demande d'accès* individuel ou collectif à l'espace naturel et rural³⁹.

b. Agents économiques et institutions

Les agents principaux du secteur institutionnel des activités de pleine nature correspondent aux pratiquants de sports de pleine nature, ainsi qu'aux pratiquants de la pêche et de la chasse en tant qu'activités de loisir.

En parallèle, il existe tout un ensemble d'agents économiques qui dépendent plus ou moins directement de la possibilité de pratiquer des activités de pleine nature. Il comprend notamment les différents guides, moniteurs et accompagnateurs pour des activités récréatives. Un autre secteur économique est plus ou moins relié au secteur institutionnel des activités de nature : les entreprises de fabrication et de vente de matériel sportif et récréatif spécialisé pour ces activités. Mais ces derniers agents économiques sont moins présents dans le domaine de la production de services environnementaux, sauf au travers de fondations ou de mécénat. Cela peut s'expliquer par le caractère de services collectifs (et non solvables) de la plupart des services environnementaux que nous étudions.

Souvent les agents de niveau élémentaire sont regroupés en deux grands types d'associations : les associations locales (associations communales de pêche ou de chasse, ou encore associations de loisirs par exemple) ; les fédérations départementales, régionales ou nationales spécialisées sur un créneau sportif ou de loisir dans le domaine des activités de pleine nature.

39. Certains travaux commencent en France à s'intéresser à la thématique de l'accès aux espaces naturels (Mermet, Moquay 2002).

Ce secteur institutionnel n'est pas encadré par un réseau d'institutions aussi développé que d'autres secteurs institutionnels, mais se trouve rattaché à différentes tutelles. Ainsi, les associations de loisirs et de sports relèvent de l'administration de la jeunesse et des sports (ministère de la Jeunesse et des Sports et ses services déconcentrés). Les associations de pêche (4 200 associations agréées) sont structurées en fédérations départementales (92 au total) avec, au sommet de la pyramide, l'Union nationale pour la pêche en France et la protection du milieu aquatique. Le Conseil supérieur de la pêche exerce des missions de politique publique en matière de pêche de loisir. Il subventionne les aménagements de rivières grâce au produit de la taxe piscicole. La direction de l'eau du ministère de l'Écologie et du Développement durable assure la préservation du milieu aquatique. Les associations de chasse sont réunies au sein d'une fédération dans chaque département. L'Office national de la chasse et de la faune sauvage⁴⁰ participe à la gestion du loisir chasse dans ses différentes dimensions.

Ce rapide tour d'horizon des institutions liées aux activités de pleine nature révèle une difficulté inhérente à ce secteur : son absence de structuration autour d'un objectif central et d'institutions motrices. Cela paraît logique pour un secteur en émergence.

c. Absence de politiques publiques très intégrées

Le secteur institutionnel des activités de pleine nature ne dispose pas d'un corpus juridique et législatif aussi développé que les précédents. Il s'appuie cependant sur certains dispositifs publics et certaines réglementations éparses. Citons la loi du 29 juin 1984 sur la pêche en eau douce, qui précise le mode de gestion du droit de pêche et la possibilité pour les associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique (AAPPMA) de l'exercer. La loi Verdeille (1964) donne la possibilité aux chasseurs d'accéder à certains espaces privés. Cependant la nouvelle loi chasse (26 juillet 2000) va dans le sens contraire : au nom de la biodiversité (conçue comme un bien public), la propriété privée y est réaffirmée. C'est un phénomène relativement inédit par rapport à l'évolution de la législation, qui tend habituellement à étendre les servitudes publiques (Romi, 1999), au nom de la « publiscisation » de l'espace rural (Perrier-Cornet, 2002a).

La loi du 6 juillet 2000, relative à l'organisation et la promotion des activités physiques et sportives, instaure un Comité national des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de la nature, au sein du Conseil national des activités physiques et sportives. On voit ainsi progressivement se structurer ce secteur institutionnel.

d. Deux conceptions des biens-supports

Les biens-supports concernés par les services environnementaux produits au sein de ce secteur institutionnel sont souvent linéaires et organisés en réseau (voies de communication, sentiers de randonnée, cours d'eau), parce qu'ils permettent de circuler dans la nature.

Cependant, pour la chasse, la notion de bien-support est compliquée par la question du gibier. Le territoire de chasse est un espace à parcourir, mais aussi un biotope des espèces recherchées. Il s'agit le plus souvent d'un espace continu (parcelles agricoles et forestières). La diversité des conceptions du bien-support au sein du secteur institutionnel peut expliquer que ce dernier ne soit pas unifié dans ses objectifs.

De façon générale, ces biens-supports ne sont pas la propriété des membres du secteur institutionnel des activités de pleine nature. En effet, ce n'est pas, le plus souvent, un usage privatif et exclusif que recherchent les pratiquants d'activités de nature, de chasse ou de pêche, mais un simple accès temporaire à l'espace naturel.

40. Établissement administratif et scientifique sous tutelle du ministère de l'Écologie et du Développement durable.

e. Des services environnementaux nombreux mais discrets

Fondamentalement, les services environnementaux ont pour finalité de faciliter la pratique des activités de pleine nature en permettant l'accès aux espaces naturels. La demande porte sur des espaces relativement sécurisés pour les pratiquants occasionnels de ces activités ou peut se centrer sur l'accessibilité relative de nouveaux espaces, plus dangereux, pour les pratiquants les plus sportifs.

Ces services environnementaux concernent au premier chef le balisage de sentiers de randonnée et les opérations de pose d'équipements permettant le passage de clôtures ou le franchissement de rivières. La signalétique pédagogique mettant en scène le paysage se multiplie également (sentiers botanique, historique ou faunistique).

Aux yeux des pratiquants d'activités récréatives, les services environnementaux doivent à la fois être discrets, pour ne pas dénaturer l'aspect sauvage du lieu, et très présents pour assurer la sécurité des personnes. Kalaora (1999, p. 57). soulève à juste titre les ambiguïtés de cette demande à propos des tensions propres à l'accueil du public en forêt : l'aménageur doit « prendre en charge le public, sans que soit altéré le caractère prétendument sauvage » de la forêt. Cela revient à trouver un difficile équilibre « entre « nature sauvage » et « nature arrangée » en fonction des caractéristiques du milieu et du public qui fréquente le lieu ». La demande se révèle pour le moins paradoxale. Entre l'accès facilité à la nature et la découverte d'une nature à l'allure sauvage, le cheminement est étroit, d'autant plus que les activités de pleine nature induisent elles-mêmes des nuisances qui compromettent encore plus le fragile équilibre à trouver. Il s'agit là de questions qu'affrontent aujourd'hui les membres du secteur institutionnel ou d'autres acteurs institutionnels en charge de questions d'environnement et d'aménagement, tels les parcs nationaux.

f. Rapports internes et externes

Les objectifs du secteur institutionnel des activités de pleine nature peuvent se trouver hybridés avec ceux d'autres secteurs institutionnels. Par exemple, le secteur institutionnel du développement local et celui des activités de pleine nature peuvent se donner des objectifs en commun concernant le développement du tourisme vert (pratique du canoë-kayak sur la Dordogne ou le Tarn, promotion de la randonnée pédestre). Cela concerne souvent des activités de plein air solvables. Un dispositif tel que le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR) est porté par les conseils généraux, souvent en liaison avec des associations locales. Le PDIPR représente des objectifs hybrides entre la pratique d'activités de pleine nature et le développement local basé sur le tourisme.

Les antagonismes avec les objectifs d'autres secteurs institutionnels peuvent être particulièrement vifs. En particulier, l'ouverture et l'amélioration de l'accessibilité exigées par les agents du secteur institutionnel des activités de pleine nature s'opposent à la limitation d'accès liée à l'objectif de préservation, qui est au centre des préoccupations du secteur institutionnel de la protection des milieux naturels.

3.3. Un secteur institutionnel du développement local ?

Il semble difficile de parler de secteur pour le développement local qui, par définition, se conçoit au niveau d'un territoire donné et non d'un secteur. Il n'y a pas véritablement de groupe social pour le développement local puisqu'il doit recouper différents secteurs et se projeter selon une logique territoriale. Pourtant des institutions, des acteurs professionnels et des élus locaux se réclament du développement local. Ils s'organisent progressivement de manière structurée et tendent à se comporter comme un véritable secteur, avec ses formes de

codification, sa distinction entre l'interne et l'externe, son embryon de groupe professionnel, ses institutions spécifiques et surtout ses objectifs communs.

C'est pourquoi, bien que nous ayons conscience qu'il s'agit d'un abus de langage, nous parlons ici du *secteur institutionnel du développement local*. Après avoir présenté les principaux traits de ce secteur particulier, nous abordons son positionnement en regard des autres secteurs institutionnels.

3.3.1. Un objectif commun : le développement local

Les membres de ce secteur institutionnel partagent un objectif de développement local, en le référençant à leur territoire, c'est-à-dire celui où ils vivent et/ou travaillent.

On peut définir le développement local comme la recherche de valeur ajoutée sur le plan économique, à partir d'un processus d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire de *petite dimension*. Cet aspect localisé est de première importance dans la définition (Benko, 1995). En effet, le développement est dit local parce qu'il repose sur la mobilisation et la coordination des ressources du territoire et de ses énergies (Grefte, 1984 ; Pecqueur, 2000).

En introduisant cette dimension locale dans son objectif central, ce secteur institutionnel se positionne vis-à-vis de la *proximité géographique* en même temps qu'il s'appuie sur une certaine proximité organisationnelle, à l'instar des autres secteurs. Ce recours plus affirmé à la proximité géographique le distingue des autres secteurs présents dans les services environnementaux.

Les opérations sont alors construites autour d'une démarche de projet, destinée à valoriser les ressources et les réseaux locaux. La transmission de l'information, la valorisation des relations dépendant de la proximité géographique, l'importance de l'animation sont autant de caractéristiques essentielles du développement local.

3.3.2. Nombreux agents économiques et institutions

Les agents économiques élémentaires de ce secteur institutionnel sont représentés par les entrepreneurs locaux. Ils sont à la base de la possibilité de développement local, sont relayés par les élus locaux et les agents de développement appartenant à des communes ou des structures intercommunales. Les élus et les agents de développement de ces structures visent à promouvoir des projets de développement local. Ils cherchent à mobiliser différents porteurs de projets, afin de les inciter à investir sur leur territoire.

Si ces élus, ces agents de développement et ces entrepreneurs ne se réunissent pas autour d'une identité professionnelle affirmée, ils partagent cependant un même langage (Lavignotte Guérin, 1999). Notamment on peut penser que les agents de développement commencent à être identifiés comme un groupe professionnel défini et rattaché au développement local. Les agents de l'État ne sont pas coupés de cette dynamique, comme le montre l'exemple de certains sous-préfets qui ont été à l'origine de démarches de développement local.

Ce secteur institutionnel repose sur un certain nombre d'institutions qui peuvent jouer un rôle structurant, en plus de leur apport financier. Au niveau le plus local, le secteur institutionnel repose sur les entreprises, mais aussi sur les communes et les structures intercommunales, auxquels appartiennent élus et agents de développement. C'est précisément ces institutions publiques locales qui mobilise la proximité géographique. En général, on regroupe les communes et les structures intercommunales sous le terme de secteur public

local. Dans la mesure où notre définition du secteur institutionnel du développement local est plus large que celle du secteur public local, nous évitons d'utiliser cette dernière notion.

Ainsi, nous retiendrons que le secteur institutionnel du développement local se situe à l'intersection entre la sphère des entreprises locales et celle des institutions publiques locales (Aubert *et al.*, 2001).

L'État est notamment présent par l'intermédiaire de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et de nombreuses formes mutualistes. L'Union européenne intervient également, en fournissant un cadre dans lequel sont conduits de nombreux projets de développement local, notamment à travers le programme de liaison entre actions de développement de l'économie rurale dénommé programme LEADER.

Par ailleurs, les conseils généraux et les conseils régionaux assurent le financement de certaines opérations de développement local, souvent en articulation avec l'intervention de l'Union européenne et de l'État. Par exemple, les programmes de développement insufflés par les conseils régionaux concernent souvent le développement touristique. Le conseil général intervient aussi directement dans le développement local au niveau départemental ou infra-départemental.

Certains organismes de développement (comités d'expansion économique) assurent également le relais à un échelon départemental des actions conçues au niveau local par les membres du secteur institutionnel du développement local. Les parcs naturels régionaux reposent sur une volonté d'articulation entre protection de l'environnement et développement local. Dès lors, les services environnementaux sont situés au cœur de leurs préoccupations.

Les plans d'aménagement rural mis en place en 1970, puis les chartes intercommunales ont permis de perfectionner des méthodes de mobilisation des ressources locales. Par la suite ont été mises en place les structures à fiscalité propre. En 1992, la loi sur l'administration territoriale de la République a notamment créé les communautés de communes. Enfin, plus récemment, les pays, instaurés dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de 1995 et prolongés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de 1999, s'inspirent des principes du développement local.

Il ne faut pas non plus négliger le poids des réseaux, reposant sur des relations formelles ou informelles. Ils permettent la transmission d'information et la formation d'une culture commune aux membres du secteur institutionnel. Notamment, une association telle que l'union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL) cherche à réunir les agents de développement autour d'une même identité professionnelle et à organiser le secteur institutionnel du développement local. Le CELAVAR (comité d'étude et de liaison des associations à vocation agricole et rurale) coordonne les principales associations agissant dans les espaces ruraux. Les diverses associations d'élus, au niveau local ou au niveau national (l'association des maires de France, l'association des départements de France, l'association des régions de France), constituent également l'un des réseaux importants du secteur institutionnel du développement local.

3.3.3. Politiques publiques de développement local

Les politiques publiques sont nombreuses et diversifiées dans le domaine du développement local. Retenons que les fonds structurels européens contribuent notamment au financement et à la structuration des actions de développement local (programme de développement des zones rurales, LEADER). Les contrats de plan entre l'État et les régions, ainsi que le fonds national d'aménagement et de développement des territoires (FNADT)

permettent également de financer des politiques de développement local. La DATAR apporte aussi un soutien important à ce type de projet.

3.3.4. Biens-supports

Au sein de ce secteur institutionnel, les acteurs se préoccupent de biens-supports répondant à trois caractéristiques principales.

Tout d'abord, ils privilégient des biens-supports *contigus*. Cela s'explique par l'importance de la proximité géographique pour ce secteur institutionnel.

Ensuite, du fait de l'implication active des collectivités locales dans ce secteur institutionnel, l'espace de référence principal pour les biens-supports est délimité par les *périmètres administratifs* (commune, canton, communauté de communes). La notion de frontière (selon les périmètres administratifs) joue alors un grand rôle dans les modes de découpage des biens-supports.

Les biens-supports qui intéressent ce secteur institutionnel se caractérisent par une troisième propriété : les services environnementaux sont d'abord mis en œuvre sur des biens-supports de *propriété publique*, traditionnellement gérés par des collectivités locales. En effet, ce sont des catégories d'espaces sur lesquels les services environnementaux sont plus faciles à mettre en œuvre et qui suscitent moins de conflits avec d'autres secteurs institutionnels que des biens de propriété privée.

3.3.5. Services environnementaux et développement local

Fondamentalement, les services environnementaux sont conçus au sein de ce secteur institutionnel comme des *moyens de promouvoir le développement local*, en mobilisant conjointement action publique et initiative privée. Ils reposent sur l'idée que les ressources naturelles et les aménités rurales sont des substrats potentiels pour mener des actions de développement économique. L'amélioration de l'environnement-cadre de vie est un vecteur pour répondre aux attentes de la population (résidents et touristes). C'est une vision *anthropocentrique* de l'environnement que porte ce secteur institutionnel.

Parmi les objectifs des programmes de développement local, les services environnementaux occupent une place de choix. Par exemple, il peut s'agir d'aménagement de places publiques ou de création de sentiers de randonnée directement pris en charge par des politiques de développement local.

3.3.6. Recherche d'intégration des autres secteurs

Au sein du secteur institutionnel, certains antagonismes peuvent reposer sur des conceptions opposées du développement local (des plus autarciques aux plus ouvertes), selon le degré d'ouverture vers l'extérieur. Les services environnementaux sont situés au cœur de ces controverses parce que, selon la façon dont ils sont conçus (type d'utilisateur visé, mode de valorisation du service), ils traduisent la conception sous-jacente du développement local.

L'usage de l'espace introduit fréquemment des tensions avec d'autres secteurs institutionnels. En particulier, les services environnementaux visant la valorisation des ressources locales et proposés par le secteur institutionnel du développement local peuvent entrer en contradiction avec les objectifs de conservation de celui de la protection des milieux naturels.

Finalement, ce secteur institutionnel occupe une position particulière dans le domaine des services environnementaux. En effet, il cherche à *intégrer* les autres secteurs

institutionnels et à *articuler leurs finalités avec ses propres objectifs*. L'articulation a lieu autour de certains biens-supports de services environnementaux, ces derniers remplissant à la fois des objectifs propres au secteur institutionnel du développement local et d'autres qui concernent un ou plusieurs autres secteurs institutionnels.

D'une certaine façon, ce secteur institutionnel est situé en décalage vis-à-vis des autres (cf. 3.4) et présente un statut plus important dans notre problématique. En particulier, la thématique des services environnementaux étudiés (domaine de l'amélioration du cadre de vie) est très proche des objectifs poursuivis par ce secteur institutionnel.

3.4. Relations entre les secteurs institutionnels

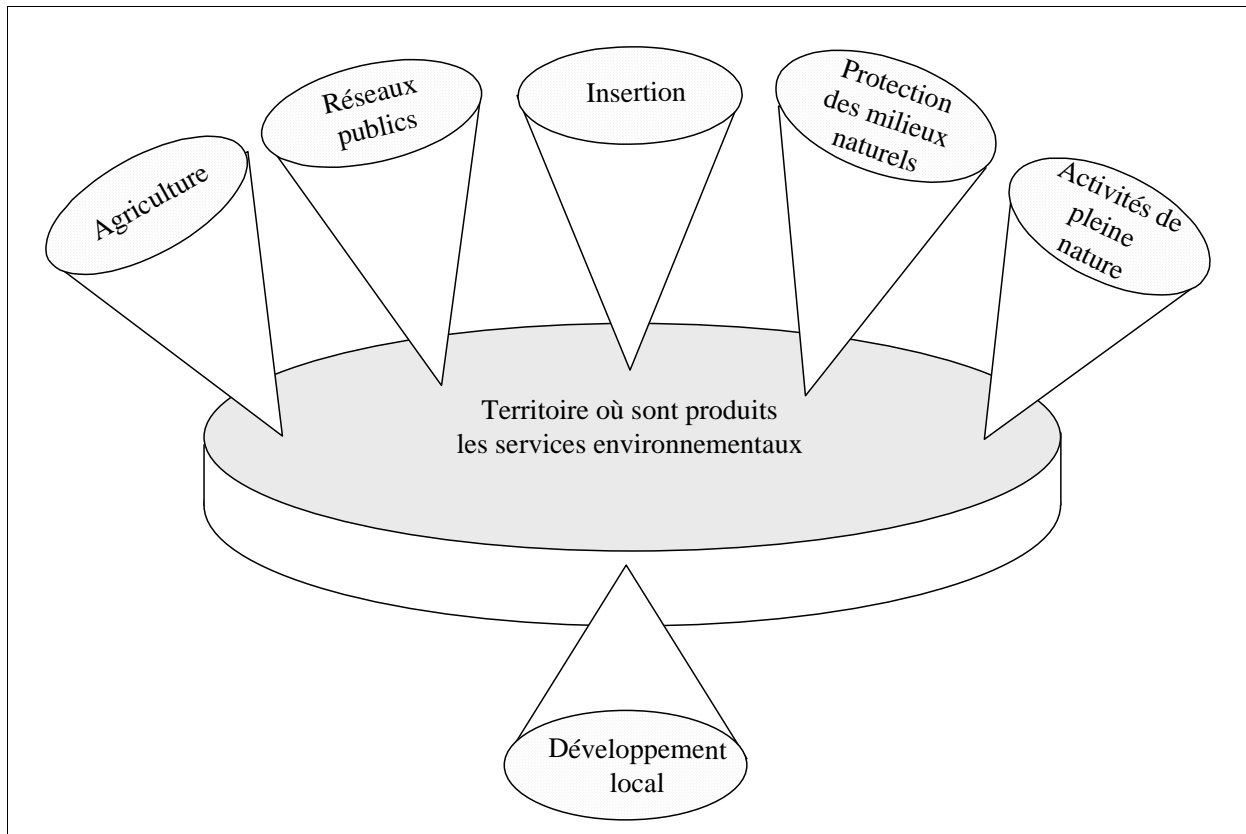
Les six secteurs institutionnels évoqués ne sont pas tous situés au même niveau de structuration. Ceux de l'agriculture et de la forêt, de l'insertion, des réseaux publics et du développement local sont fortement structurés. En revanche, le secteur institutionnel des activités de pleine nature et, dans une moindre mesure, celui des milieux naturels, n'atteignent pas une structuration aussi poussée. À travers ces six secteurs institutionnels, nous proposons *une façon d'organiser la vision du fonctionnement des services environnementaux*, mais celle-ci n'a rien d'immuable. D'autres secteurs institutionnels pourraient émerger ou certains de ceux que nous avons mis en évidence pourraient disparaître, selon l'évolution des rapports de forces dans la société. Notamment, nous n'avons pas évoqué la présence d'un éventuel secteur institutionnel de la culture parce que son intervention dans les services environnementaux demeure marginale.

La figure 4 correspond à une représentation simplifiée du positionnement des secteurs institutionnels vis-à-vis des services environnementaux.

Les cinq secteurs institutionnels (agriculture, réseaux publics, insertion, protection de la nature, activités de pleine nature) représentés dans la partie supérieure du schéma, s'organisent chacun selon une logique sectorielle. Ils se projettent ensuite sur le territoire local. C'est au niveau de ce territoire que sont produits les services environnementaux émanant de chacun des secteurs institutionnels. En revanche, nous avons représenté de façon décalée le secteur institutionnel du développement local vis-à-vis des cinq autres secteurs, parce qu'il s'organise selon une autre logique, non pas sectorielle, mais territoriale (Muller, 1990). Il cherche à agréger les autres secteurs institutionnels en fonction de ses propres objectifs.

Au sein du territoire local de référence émergent d'éventuelles tensions, ou au contraire des complémentarités entre secteurs institutionnels pour l'exercice de la fonction de service environnemental. La présentation selon six secteurs institutionnels principaux intervenant dans les services environnementaux ne doit pas masquer les tensions ou les éventuelles complémentarités entre secteurs institutionnels. Ces tensions peuvent avoir lieu aussi bien au sein d'un même secteur institutionnel (entre randonneurs et chasseurs par exemple, au sein du secteur institutionnel des activités de nature) qu'entre différents secteurs institutionnels.

Figure 4 – Projection territoriale des secteurs institutionnels



Après avoir caractérisé de façon statique les services environnementaux, nous pouvons avancer des éléments ayant trait à leur dynamique dans la section 4, qui concerne le déroulement d'un service environnemental, depuis sa conception jusqu'à son évaluation.

4. DEROULEMENT D'UN SERVICE ENVIRONNEMENTAL

Comme dans les catégories générales de services (Grelon, 1978), analyser le déroulement d'un service environnemental est essentiel à sa compréhension. La grille de lecture du déroulement d'un service que nous retenons s'appuie sur les éléments suivants :

- la demande de service environnemental ;
- son offre ;
- la production du service proprement dit ;
- et enfin l'évaluation *a posteriori* du service.

La grille de lecture s'appuie sur le poids des secteurs institutionnels dans le déroulement des services environnementaux. Elle est issue d'un aller-retour entre démarche théorique et observations de terrain. Nous n'incluons pas dans cette grille l'usage du service environnemental par un usager final, car ce n'est pas l'aspect sur lequel porte notre travail de recherche.

Nous présentons deux catégories générales de services environnementaux, selon l'origine de la demande :

- les services dont le commanditaire est une institution publique *extérieure au territoire local*. Cette institution porte une politique publique et cherche à inciter des prestataires locaux à produire le service environnemental. Cette catégorie générale est appelée cas-type 1 ;
- les services dont la demande émane d'un commanditaire *appartenant au territoire local*. Ce commanditaire décide de commanditer un service environnemental et cherche des financements pour ce service. Le service est produit par un prestataire appartenant ou non au territoire local. Ce cas de service environnemental est appelé cas-type 2.

En complément de ces deux cas-types généraux, deux cas particuliers sont présentés dans la sous-section 4.5.

4.1. Demande de service environnemental

4.1.1. Types de problèmes à résoudre

Au nom de quoi décide-t-on de produire un service environnemental ? Un commanditaire (acteur individuel ou institution) va initier la demande de service environnemental parce qu'il perçoit un certain type de problème à résoudre. Ce commanditaire du service environnemental peut se situer à un niveau global (cas-type 1) comme au niveau du territoire local (cas-type 2). Dans cette étape, le commanditaire procède à l'évaluation des besoins des usagers finaux du service environnemental et porte un jugement de qualité sur l'état d'un bien-support en regard de ces besoins. Plusieurs grands types de problèmes peuvent être perçus ou invoqués par le commanditaire. Il s'agit bien entendu de problèmes environnementaux tenant à la qualité du cadre de vie. Mais le commanditaire peut formuler une demande de services environnementaux en l'associant à d'autres problèmes. Il peut s'agir par exemple de problèmes d'insertion sociale de personnes en difficulté, de faible revenu pour les agriculteurs ou encore de manque de dynamique de développement local. Les problèmes invoqués renvoient au secteur institutionnel (ou à la confluence de plusieurs d'entre eux) dans lequel se situe le commanditaire du service environnemental.

4.1.2. Deux constructions possibles pour la demande

Du fait de la non-solvabilité des services environnementaux étudiés (cf. section 3.3. du chapitre 2), le commanditaire doit faire appel à des circuits de financement non marchands. Sont mobilisés au cours de cette étape des financements locaux et des financements extérieurs au territoire local. Deux cas de figure existent alors :

Dans le cas-type 1, une institution extérieure au territoire local constitue le commanditaire du service environnemental et initie la demande. Cette institution publique, est chargée de la mise en œuvre d'une politique publique et cherche à inciter des acteurs locaux à produire des services environnementaux. Le (ou les) dispositif(s) public(s) préexiste(nt) à la mobilisation des prestataires locaux. De ce fait, le service environnemental est initié par une procédure administrative (au sein d'un secteur institutionnel) qui met en œuvre des commissions, des institutions de régulation vectrices de normes, de conseils et de prescriptions conditionnant le déroulement du service environnemental. La qualité attendue pour le service environnemental est connue *ex ante* car elle est précisée dans le cahier des charges de la politique publique. C'est le cas par exemple des opérations réalisées par les agriculteurs dans le cadre du fonds de gestion de l'espace rural (FGER). Mise en place par la DDAF et comprenant des agriculteurs, des élus et des représentants socioprofessionnels, la commission départementale de gestion de l'espace (CODEGE) répartit les aides accordées au titre du FGER et donne son aval pour la production de services environnementaux. L'administration statue sur la possibilité de financement et commande les travaux, via la CODEGE, auprès d'un prestataire local qui est un agriculteur dans la grande majorité des cas.

Dans le cas-type 2, un commanditaire local se situe à l'origine de la commande du service. Il cherche ensuite à financer ce service par le biais de certaines politiques publiques, émanant d'institutions variées. Il recherche ensuite un prestataire, étape que nous décrivons dans la sous-section 4.3.1. Les relations mises en œuvre pour ce type de service environnemental reposent plus sur des coordinations locales, formelles ou informelles, que sur des mécanismes incitatifs classiques, comme dans le premier cas.

Certes, l'administration peut participer à la commande en édictant des directives et en indiquant la marche à suivre lors du recours au dispositif public, mais il ne s'agit pas d'un rôle de commanditaire mais d'institution de régulation. Par exemple, lorsque le conseil général verse une subvention à une commune, qui fait ensuite réaliser une opération de service environnemental par une entreprise privée, nous avons choisi de ne pas considérer le conseil général comme un commanditaire. Ce dernier rôle est assuré par la commune. Le conseil général participe à la solvabilité du service, en finançant ce dernier, mais pas en tant que commanditaire. Bien entendu, cette configuration n'est pas indépendante des secteurs institutionnels dans lesquels elle s'inscrit. Le commanditaire va en effet choisir de solliciter certaines politiques publiques en fonction du secteur institutionnel dans lequel il s'inscrit.

Dans les deux cas-types, cette étape traduit l'inscription du service environnemental dans un ou plusieurs *secteurs institutionnels*. Le rôle des politiques publiques ne se réduit pas au financement du service. Au contraire, elles influent fortement sur le déroulement de celui-ci en transmettant certaines règles et normes, sans réduire pour autant la marge de manœuvre des acteurs locaux. La demande de service environnemental peut s'en trouver alors reformulée. Les politiques publiques peuvent porter des exigences concernant le type de bien-support ou le type de transformation dont ce dernier doit être l'objet. À ce niveau, des institutions de régulation interviennent pour transmettre des conseils, des règles ou des

normes portées par les politiques publiques. De plus, les politiques publiques peuvent influencer sur la nature du prestataire que le commanditaire est susceptible de choisir (cf. 4.3.1).

4.2. Offre de service environnemental

Par définition, l'offre de service environnemental est fournie par un (ou plusieurs) prestataire(s) qui présente(nt) les caractéristiques suivantes :

- une certaine taille ;
- des objectifs principaux et des objectifs secondaires ;
- un certain mode d'organisation du travail ;
- des ressources matérielles et immatérielles.

La description des différentes catégories de prestataires (exploitation agricole, entreprise de travaux, collectivité, association) pouvant prendre part au système d'offre a déjà été effectuée dans la sous-section 2.2 du présent chapitre.

Le prestataire va adapter son organisation interne pour produire le service, en fonction des exigences portées par le secteur institutionnel au sein duquel est conçu le service environnemental. Les prestataires peuvent développer de nouvelles compétences ou acquérir des moyens de production adaptés à la fourniture du service. À titre d'hypothèse, cela pourrait être le cas d'un agriculteur qui orienterait son système d'exploitation en vue de la fourniture de services environnementaux. Cette configuration est envisageable pour un agriculteur qui choisit la diversification (entretien des espaces publics communaux, ferme pédagogique, accueil à la ferme).

4.3. Production

4.3.1. Mise en relation de l'offre et de la demande

Dans les deux cas-types étudiés, la recherche d'un prestataire de service environnemental par le commanditaire vient généralement à la suite de l'étape de formulation d'une demande. Cette recherche repose non seulement sur les qualités supposées du prestataire potentiel, mais aussi sur les exigences portées par les politiques publiques ; cela peut se traduire par la présence d'un cahier des charges précisant les catégories envisageables de prestataires. Au cours de cette étape, le commanditaire et les institutions de régulation du service effectuent des prescriptions ou des recommandations. Commanditaire et prestataire s'entendent sur un niveau de qualité attendu pour le produit du service et définissent le niveau de rémunération du prestataire. Celui-ci peut ou non être impliqué dans la définition du service selon un processus de conception conjointe (au sens de l'économie des services). Les politiques publiques mobilisées peuvent influencer fortement sur cette étape de rencontre entre offre et demande, notamment si elles présupposent un certain type de prestataire.

Les rapports entre commanditaires et prestataires de services environnementaux peuvent être nettement différents d'une configuration à l'autre, comme dans le cas des services aux entreprises (Thévenot, 1999). Lors de la rencontre entre offre et demande se construit un cadre cognitif commun, associant prestataire et commanditaire. Ce cadre n'est pas sans relation avec le(s) secteur(s) institutionnel(s) auquel (auxquels) appartient commanditaire et prestataire. Deux possibilités peuvent alors être identifiées :

- si prestataire et commanditaire appartiennent au même secteur institutionnel et ont l'habitude de travailler ensemble, les coûts de coordination resteront limités ;

- en revanche, lorsqu'ils n'appartiennent pas au même secteur institutionnel et n'ont pas nécessairement l'habitude de travailler ensemble, la construction d'un cadre cognitif commun peut être plus problématique. En effet, elle ne s'appuie pas sur des routines, des conventions et des normes communément acceptées (le plus souvent implicitement). De ce fait, les coûts de coordination peuvent se révéler plus importants. Des apprentissages réciproques sont alors nécessaires. Par exemple, cette situation se produit lors des services environnementaux associant collectivités locales et agriculteurs. Ces services correspondent à des cas émergents, pour lesquels les modalités de production du service ne sont pas encore stabilisées. Nous abordons un exemple de ce type dans le chapitre V (section 5).

4.3.2. Production proprement dite

La phase de production correspond aux transformations de l'état des biens-supports opérées par les différents prestataires. En général, elle ne se différencie pas selon l'origine de la demande (portée par un commanditaire extérieur au territoire local ou par un commanditaire local). Cette phase mobilise les compétences du prestataire et ses moyens matériels et humains. Si le commanditaire est impliqué dans la phase de production proprement dite, on peut parler de coproduction du service (au sens de l'économie des services).

Commanditaire et prestataire choisissent le bien-support qui sera l'objet de l'intervention. Ce choix dépend de trois facteurs principaux :

- le type de problème à résoudre ;
- le type de financement du service environnemental (politique publique, participation d'une association locale) ;
- le statut économique et juridique du bien-support, facilitant plus ou moins la réalisation du service. Ce statut n'est pas indépendant du secteur institutionnel dans lequel s'inscrivent prestataire et commanditaire.

Les protagonistes précisent la nature de la transformation dont le bien-support va être l'objet, ainsi que son intensité. Ils précisent le type de qualité environnementale recherchée pour le bien-support, ainsi que le type de produit joint envisagé pour le service environnemental.

Les protagonistes sont conduits à gérer *l'incertitude inhérente à la qualité du service*, ainsi que *celle relative à son coût*, en réévaluant éventuellement chemin faisant les résultats attendus ou le niveau de rémunération. Des difficultés imprévues peuvent surgir au moment du processus de production, à la suite de nouvelles informations ou d'une réévaluation des attentes réciproques des divers acteurs.

Cette étape débouche sur une éventuelle insertion du service environnemental dans une dynamique économique plus large. Le service peut être lié à des produits joints qui permettent de le valoriser et de le pérenniser. Il peut conduire à des effets induits, recherchés initialement ou non.

4.4. Évaluation *a posteriori*

L'évaluation du service est le plus souvent assurée par une institution de régulation que nous appelons *évaluateur*. Mais le commanditaire (ou dans une certaine mesure le prestataire) peut également y participer.

Cette évaluation repose sur deux critères :

- d'une part, le produit direct du service environnemental correspondant à la réalité transformée par la prestation. Il s'agit du changement d'état du bien-support. Les acteurs évaluent ce produit direct par des indicateurs simples tels que le ratio entre la surface concernée et les moyens investis ;
- d'autre part, le produit indirect du service environnemental, c'est-à-dire le résultat complet du processus : que se serait-il passé sans la fourniture du service environnemental ? L'évaluation du produit indirect est plus problématique : elle peut reposer sur une appréciation de l'amélioration à moyen ou long terme de l'état du bien-support en regard d'objectifs concernant la qualité de l'environnement-cadre de vie.

Selon le type de secteur institutionnel auquel appartient l'évaluateur (le même que les participants ou pas), les produits du service environnemental ne seront pas appréciés de la même façon. Si l'évaluateur se situe dans le même secteur institutionnel que les participants au service (prestataire et commanditaire), la définition du produit indirect et l'évaluation du service sont souvent relativement aisées. En effet, les différents acteurs et institutions s'entendent sur une grande finalité pour le secteur institutionnel, et celle-ci transparaît à travers les critères retenus pour l'évaluation. En revanche, si l'évaluateur et les participants n'appartiennent pas au même secteur institutionnel, il est difficile de s'entendre sur un produit indirect, car les acteurs et les institutions ne partagent pas la même grande finalité. Dans ce cas, des compromis sont nécessaires. Des tensions peuvent survenir, renvoyant à la confrontation entre grandes logiques d'action des différents secteurs institutionnels dans lesquels s'inscrivent ces acteurs. Cependant, des compromis stables peuvent émerger concernant l'évaluation du service environnemental, même avec des participants issus de différents secteurs institutionnels.

4.5. Autres configurations

Afin d'être le plus exhaustif possible, nous présentons deux cas particuliers de déroulement d'un service environnemental.

Lorsque le prestataire est l'initiateur du service environnemental, cela constitue un premier cas particulier. Le prestataire cherche à faire émerger la demande de service par le commanditaire. En quelque sorte, l'offre construit sa propre demande. Suite à cette phase d'initiative de la demande, le déroulement de ce service a lieu de façon similaire aux étapes présentées dans les sous-sections 4.2. à 4.4. Nous étudions un cas de ce type dans le chapitre V (section 4).

Le second cas particulier correspond au service environnemental produit en régie directe (cf. sous-section 2.4.1 du présent chapitre). Dans ce cas, prestataire et commanditaire sont confondus. Ces services sont principalement portés par des collectivités publiques. L'émergence de la demande de service a lieu en interne dans la structure qui le produit en régie directe. Le plus souvent, celle-ci ne recherche pas de politiques publiques pour financer le service environnemental car la solvabilisation de ce dernier est assurée en interne. La phase d'évaluation du service environnemental est le plus souvent inexistante. Dans le chapitre IV (2.3.1.), nous présentons les caractéristiques des services environnementaux produits en régie directe au sein de trois territoires ruraux.

5. TYPOLOGIE DES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

5.1. Critères de classement

Nous pouvons proposer une hiérarchisation des critères définissant un service environnemental, afin de spécifier cette notion.

Le premier critère d'identification d'un service repose sur *l'intentionnalité*. Les services environnementaux constituent des relations intentionnelles (pour leurs prestataires et/ou pour leurs commanditaires), orientées vers un usage environnemental du bien-support. La contrepartie du service n'est pas de nature nécessairement monétaire.

Un second critère correspond au temps spécifique que le prestataire consacre au service environnemental. Ce critère traduit l'intentionnalité de l'action entreprise. Le temps consacré au service peut être évalué comme un *coût de production* spécifique pour le prestataire, même si la motivation peut être étrangère à toute idée de valorisation économique et relever par exemple de *l'altruisme*. Cette dernière notion est entendue ici comme un service rendu à des tiers sans attente de contrepartie financière. Cela n'empêche pas le fait que ce service peut également être utile à celui qui le rend (c'est le cas de certaines activités bénévoles).

Le troisième critère introduit est celui de la *rémunération*. Le terme de rémunération est entendu ici dans le sens commun d'une somme d'argent reçue pour payer la fourniture d'un service ou d'un travail. Les services environnementaux les plus intégrés dans l'univers de l'échange marchand conduisent à une rémunération de la prestation par l'utilisateur, ou par un commanditaire agissant au nom de l'utilisateur.

Ainsi, le caractère intentionnel d'une action peut se traduire économiquement en termes monétaires et/ou en termes de temps consacré à la fourniture du service environnemental. Mais ce n'est pas toujours le cas, en particulier parce que les services environnementaux engagent des ressources partiellement non marchandes et des ressources non monétaires, à l'image des services de proximité étudiés par Laville (2000).

Au sein de l'ensemble des actions qui contribuent à l'amélioration, l'entretien ou la restauration des biens-supports étudiés, nous distinguons deux grandes catégories de services environnementaux.

5.2. Deux catégories de services environnementaux

5.2.1. Services environnementaux complets

Lorsque le service comporte l'ensemble des pôles du triangle, on peut alors parler de service environnemental complet. La production est intentionnelle et répond à une demande ; le prestataire est rémunéré pour une intervention sur un bien-support ; le coût de production du service est non nul. En fait, ce sont les services les mieux intégrés dans l'univers économique, puisque l'engagement du prestataire et la contrepartie se résument essentiellement à des équivalents monétaires. Ils relèvent de l'univers marchand. Un parallèle peut être réalisé avec les services marchands plus classiques, pour lesquels on trouve de nombreux travaux de recherche en économie des services.

Le service environnemental complet peut être *joint* si sa fourniture par le prestataire est associée à un autre objectif (ou « produit ») que l'amélioration de l'environnement. 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.

5.2.2. 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 :

a. Quasi-service environnemental passif

Le terme « passif » exprime l'absence d'intentionnalité du prestataire. Il utilise le bien-support et le transforme (ou l'entretient) selon ses propres besoins. Ainsi, un service environnemental passif est nécessairement un service joint car le prestataire transforme l'état du bien-support dans un autre but que l'amélioration de l'environnement. L'amélioration de l'environnement n'induit aucun effort spécifique de la part du prestataire, ni aucun coût de production supplémentaire.

Du point de vue du prestataire, nous sommes proches d'une externalité, mais *ce n'est pas le cas du commanditaire*. En effet, celui-ci commande intentionnellement le service. Il le rémunère dans certaines limites définies en fonction de critères relatifs à l'environnement, même si ce ne sont pas les seuls critères qu'il prend en compte. C'est parce que le commanditaire – souvent les pouvoirs publics – demande intentionnellement le service environnemental que l'on peut parler de quasi-service et non d'externalité.

Les actions d'entretien des prairies par les agriculteurs dans le cadre de la prime à l'herbe illustrent notamment ce cas de figure. Au début de la mise en place de la prime à l'herbe, les actions d'entretien des prairies étaient rémunérées par les pouvoirs publics, mais elles n'entraînaient pas de coût de production supplémentaire de la part de l'agriculteur (cf. encadré suivant). Les choses ont cependant évolué comme nous le verrons dans le chapitre V.

Présentation du dispositif public de la prime à l'herbe

La prime à l'herbe a été instaurée au niveau national en 1993, dans le cadre du volet d'accompagnement national de la réforme de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne, datant de mai 1992. Son véritable nom est prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE), mais elle est plus communément appelée prime à l'herbe, appellation que nous retenons dans la suite du texte.

Cette prime, classée parmi les mesures agri-environnementales, ne concerne que la France, mais Brau-Nogué *et al.* (2001) rappellent que des dispositifs voisins existent dans d'autres pays (Autriche, Länder du Sud de l'Allemagne par exemple). Son montant par hectare, d'abord fixé à 18 € (120 F) en 1993, a été réévalué à 30 € (200 F) en 1994, puis à 45 € (300 F) depuis 1995, avec un plafond de 4500 € (30 000 F) par exploitation. L'agriculteur s'engage, au titre de la prime à l'herbe, à respecter certaines pratiques de gestion de l'espace et de production de services environnementaux : entretien des prairies, chargement entre 0,3 et 1,4 UGB (unités gros bétail) par hectare, fertilisation limitée. Elle s'adresse plutôt aux éleveurs de montagne qu'aux éleveurs situés en plaine. Ajoutons que 50 % des bénéficiaires sont situés dans le Massif central.

Avec 102 000 contrats signés en 1998, la prime à l'herbe a touché 5,5 millions d'hectares, soit près de la moitié des prairies françaises, essentiellement dans les grands massifs montagneux et l'Ouest de la France. Au titre de ses acquis positifs, on avance souvent que la prime à l'herbe a permis le maintien des prairies, concourant ainsi à l'entretien des paysages. Paradoxalement, si la prime à l'herbe a parfois été présentée comme une subvention déguisée à l'élevage, elle n'était pourtant que très faiblement connectée à la politique de l'élevage.

Une évolution des quasi-services environnementaux passifs vers des services environnementaux complets peut être suscitée par le renforcement des exigences du commanditaire. Réciproquement, le prestataire peut prendre conscience de son rôle dans le service environnemental. Il estime alors que la fourniture du service provoque chez lui de nouvelles contraintes qui doivent être rémunérées. Ces deux exemples donnent à voir certaines formes d'évolution des quasi-services environnementaux.

b. Quasi-service environnemental altruiste

Nous sommes en présence d'un *quasi-service environnemental altruiste* lorsque la prestation est intentionnelle du côté du prestataire et qu'elle donne lieu à un coût de production, mais qu'il n'y a pas de rémunération. Si l'on se replace dans le cadre du triangle de service, cette configuration provient d'une absence de demande explicitée : le pôle usager-demandeur de l'intervention n'est pas présent. Dans le cas d'un quasi-service environnemental altruiste, un agent économique adopte librement un comportement dans le but d'augmenter le bien-être d'autres agents économiques. La demande de services environnementaux altruistes n'est pas médiatisée par un commanditaire qui se chargerait de la traduire auprès du prestataire. Le prestataire lui-même, *en dehors de tout mandat de délégation* de la part d'usagers, se représente cette demande et en déduit le besoin de mener certains travaux relevant de la fourniture de services environnementaux.

Il est important de souligner que le prestataire agit de sa propre initiative. Ainsi le quasi-service environnemental altruiste ne peut pas être confondu avec le service environnemental produit en régie directe par une collectivité locale ou un service de l'État. En effet, dans ce dernier cas, le prestataire agit dans le cadre d'un mandat de délégation. L'encadré suivant permet de mettre en lumière le rapport du quasi-service environnemental altruiste avec les formes d'expression de la demande.

Les quasi-services environnementaux altruistes répondent-ils à une demande ?

Il serait possible de mener une analyse économique de la demande de services environnementaux altruistes, pour estimer si les opérations réalisées par le prestataire altruiste satisfont véritablement un usager. En fait, les services environnementaux altruistes présentent l'intérêt de se situer dans une situation extrême par rapport aux catégories générales des services environnementaux. Dès lors, ils peuvent être plus instables que les services environnementaux complets (même si ce n'est pas toujours le cas) et les conditions de leur évolution pourraient être utilement éclairées par une analyse fondée sur la demande.

Cette analyse pourrait s'appuyer sur les outils et les concepts de l'économie de l'environnement (Baumol, Oates, 1988). Par exemple, une évaluation contingente de la demande de services environnementaux altruistes est tout à fait envisageable, en questionnant des usagers, locaux ou non locaux, quant à leur degré de satisfaction vis-à-vis de tel ou tel service environnemental altruiste et quant à leur disponibilité à payer pour pérenniser ce service. De la même façon, il serait possible d'utiliser la méthode des prix hédonistes (à travers par exemple les capitalisations foncières) pour mener à bien cette évaluation de la demande de services environnementaux.

Certes, l'analyse économique ne permettrait pas de comprendre les motivations profondes de tel ou tel type de prestataire altruiste de service environnemental, parce que ces dernières peuvent difficilement être appréhendées par le calcul économique. Des analyses relevant d'autres paradigmes disciplinaires pourraient être d'un grand secours pour aborder les justifications de la production de services environnementaux altruistes. Cela étant, rien n'empêche de mener une analyse économique *stricto sensu* des services environnementaux altruistes, tout en ayant conscience des limites du raisonnement. Il conviendrait notamment d'être prudent quant aux recommandations à en tirer en matière d'action publique (Greffe, 1997 ; Point, 1993).

Donnons deux exemples de quasi-services environnementaux altruistes. Premier exemple, il peut arriver qu'une association de pêcheurs entretienne les berges d'une rivière,

non seulement pour améliorer les postes de pêche, mais aussi pour rendre la rivière encore plus agréable aux promeneurs, aux résidents, *sans qu'une demande leur ait été explicitement formulée*. Cet effort supplémentaire en l'absence de demande traduit l'existence d'un quasi-service environnemental altruiste.

Le deuxième exemple concerne un particulier qui fleurit les espaces publics (ou ses espaces privés qui sont à la vue du public), sans demande de la part de la commune mais par souci d'amélioration du cadre de vie. Là aussi, pour prouver l'existence d'un quasi-service et non d'une externalité positive, il faut que le particulier consacre plus de temps ou d'énergie au fleurissement que s'il le faisait seulement pour sa propre satisfaction.

5.3. Vision dynamique des services environnementaux

Le tableau 9 présente une synthèse de ces éléments de classification. Aux deux extrémités du tableau, on trouve les services environnementaux complets et les externalités. Les catégories intermédiaires sont identifiées à partir du relâchement des critères de la rémunération ou du coût de production.

Tableau 9 – *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
Externalité	non	non

La théorie des services a permis de mettre en évidence des catégories intermédiaires entre l'externalité et le service environnemental complet. Cette classification présente l'intérêt d'esquisser une *vision dynamique des services environnementaux*, vue sous l'angle d'un processus, sans présupposer de trajectoire unique. La typologie théorique doit maintenant être confrontée à des observations empiriques.

CONCLUSION

Dans ce chapitre III, nous avons défini précisément ce qu'est un service environnemental dans le champ de l'économie des services. Ainsi, nous disposons d'un cadre de lecture complet (éléments constitutifs du service environnemental, secteurs institutionnels impliqués, déroulement d'un service et typologie des services environnementaux). Ce cadre d'analyse va pouvoir être confronté aux observations empiriques dans les deux chapitres suivants.

Tout d'abord, nous proposons dans le chapitre IV un *état des lieux* des services environnementaux basé sur leur inventaire systématique dans le champ que nous avons retenu, c'est-à-dire celui de l'amélioration de l'environnement-cadre de vie dans les espaces ruraux. Cet état des lieux permet de dessiner les contours des services environnementaux et de mieux percevoir la réalité empirique qu'ils recouvrent. Cet inventaire a été réalisé à l'échelle de trois petites zones rurales. Dans ce chapitre IV, nous nous attachons particulièrement à repérer les différents types de configurations possibles et les modalités de production des services.

Ensuite, dans le chapitre V, nous abordons dans le détail le rôle des différents secteurs institutionnels dans la production des services environnementaux. Cette analyse est menée non seulement dans le prolongement de l'inventaire des services environnementaux, mais aussi à partir de trois exemples qui représentent chacun un *cas-type* de production d'un service environnemental.

Chapitre IV
**Analyse empirique des services environnementaux dans
trois territoires ruraux**

INTRODUCTION

Nous proposons dans ce chapitre un protocole permettant de recenser ces services environnementaux, de les classer et de les analyser. Il est basé sur une démarche d'inventaire, c'est-à-dire un relevé systématique des services environnementaux produits à l'échelle de territoires délimités. Cet inventaire permet d'offrir un *état des lieux* de ces services environnementaux.

Le but de cet inventaire est de présenter et de classer, dans une base de données, les différents types de services environnementaux qu'il est possible de trouver dans les espaces ruraux, en s'assurant de ne pas ignorer des acteurs ou des catégories d'espaces importants. Nous pouvons alors offrir une représentation ordonnée des types de services environnementaux.

L'inventaire a été effectué dans trois territoires ruraux afin de disposer d'une diversité d'usages et de biens-suppôts potentiels de services environnementaux. Ces trois territoires sont situés dans le département du Puy-de-Dôme (cf. localisation des zones en annexe III) : la zone agricole de Sancy-Artense, la zone périurbaine des Cheires et la zone touristique du Sancy.

La présentation qui va suivre s'ordonne autour des points suivants. La première section porte sur les principaux choix méthodologiques effectués pour réaliser l'inventaire. Nous précisons les points forts et l'intérêt de cette démarche, ainsi que son domaine de validité.

Dans une seconde section, nous présentons les résultats de l'inventaire, avant d'en tirer un certain nombre de grandes tendances concernant les modalités de production des services environnementaux à l'échelle des territoires d'étude.

1. METHODOLOGIE

Il n'existe pas, à notre connaissance, de données statistiques concernant explicitement les services environnementaux (cf. annexe I sur les sources statistiques). Il n'est pas possible de concevoir en l'état un travail statistique basé sur l'analyse des services environnementaux tels que nous les définissons. Cela révèle la nécessité de définir des critères de caractérisation empirique des services environnementaux, ainsi qu'une méthode pour les collecter. Ainsi, la première étape réside dans l'élaboration d'une nomenclature et le classement des observations selon cette nomenclature (Desrosière, Thévenot, 1988). Rappelons qu'une nomenclature est « une liste de catégories comportant un ou plusieurs niveaux hiérarchisés (c'est-à-dire strictement emboîtés les uns dans les autres), qui réalise, en fonction de certaines caractéristiques utiles pour l'analyse, une partition ou une série de partitions successives d'un ensemble d'objets concrets ou abstraits non nécessairement recensés au préalable » (Vanoli, 1990, p. 510). Il est important de noter que pour constituer une nomenclature, on part souvent des représentations existantes. C'est dans cette logique que nous construisons notre nomenclature des services environnementaux.

Ainsi l'unité d'observation (en cohérence avec la définition théorique du service environnemental présentée dans le chapitre III) est définie de la façon suivante. Il s'agit d'une opération réalisée intentionnellement – sauf dans le cas d'un quasi-service environnemental passif – par un prestataire le plus souvent à la suite d'une demande formulée par un commanditaire. Par opération, nous entendons la transformation de l'état, ou le maintien en l'état, des caractéristiques environnementales utiles d'un bien-support visible.

Nous avons choisi de regrouper les principaux éléments de méthodologie dans cette section, mais les résultats de l'étude des comptes administratifs des communes sont présentés dans le chapitre V (section 2).

La méthodologie de l'inventaire s'ordonne autour des étapes suivantes : tout d'abord, nous expliquons comment ont été choisis les terrains d'étude. Ensuite, sont détaillées les différentes sources mobilisées. Puis nous présentons la méthode d'identification d'une unité de service environnemental et la base de données produite. Enfin, nous faisons état de l'intérêt et des limites de la démarche d'inventaire.

1.1. Zones d'étude

1.1.1. Choix des zones d'étude

Notre démarche s'apparente à une « étude de cas », selon le sens que lui donne Hamel (1998) dans ses travaux sur la méthodologie en sciences sociales. Cette démarche induit un processus itératif entre hypothèses théoriques et observations localisées. L'étude de cas présente l'intérêt de permettre l'observation fine des services environnementaux, à un niveau d'agrégation élémentaire. Un des risques de ce type de démarche est de figer le territoire dans son caractère unique et de ne pas l'appréhender dans sa dynamique. Face à ces difficultés, nous avons pris soin de choisir des zones d'étude diversifiées du point de vue des dynamiques contemporaines affectant les espaces ruraux.

Le choix des terrains d'observation est fondé sur le souci d'une certaine représentativité de la diversité des territoires ruraux. Nous avons choisi trois territoires ruraux

dans des configurations différenciées du point de vue de leur position dans l'économie régionale. Pour cela, deux variables ont été croisées :

- l'origine de l'utilisateur du service environnemental,
- la demande principale concernant le territoire (demande productive ou demande de consommation).

Tableau 10 – Cas-types de territoires étudiés

	DEMANDE PRODUCTIVE CONCERNANT LE TERRITOIRE	DEMANDE DE CONSOMMATION CONCERNANT LE TERRITOIRE
Origine locale des usagers du service environnemental	Cas-type « rural agricole »	Cas-type « rural périurbain »
Origine extérieure	Cas-type « rural touristique »	

Du croisement opéré dans le tableau 10, il se dégage trois principaux cas-types de territoires à détailler :

- un territoire rural agricole. Il s'agit d'un territoire rural relativement classique. Il est dominé par une logique de production agricole et renvoie ainsi à la figure de la campagne-ressource.
- un territoire rural périurbain. Il s'agit d'un territoire rural sous influence urbaine, avec une part importante des actifs travaillant dans la ville la plus proche. Il est dominé par une logique de consommation résidentielle permanente et son tissu productif est souvent peu organisé, du fait de la proximité urbaine. Il renvoie à la figure de la campagne-cadre de vie.
- un territoire rural touristique, non soumis à une influence urbaine directe. Il est fondé sur l'activité liée au tourisme. Il s'agit d'un territoire hybride entre la figure de la campagne-ressource et celle de la campagne-cadre de vie. C'est pourquoi nous insistons sur la double demande dont il est l'objet : une demande productive émanant des entrepreneurs touristiques et une demande de consommation émanant des touristes.

Ainsi, nous avons sélectionné trois zones rurales, identifiées à partir de critères socio-économiques : une zone rurale agricole, une zone rurale périurbaine et une zone rurale touristique. Ces trois zones rurales, de quelques communes chacune, ont été choisies en Auvergne, dans le département du Puy-de-Dôme (63). Pour identifier ces zones, nous avons eu recours à des données statistiques :

- la zone agricole est dénommée ainsi car dans cette zone, plus d'un actif sur trois travaille dans le secteur primaire, essentiellement l'agriculture ;
- la zone rurale périurbaine contient des communes toutes situées dans la catégorie des « communes périurbaines monopolarisées » selon le zonage en aire urbaine de l'INSEE, complété par l'INRA (cf. annexe II). 40 % ou plus des actifs résidant dans ces communes vont travailler dans l'aire urbaine de Clermont-Ferrand. C'est pourquoi elles font partie de cette aire urbaine. Cependant elles conservent une physionomie rurale, du fait de leur densité plus faible que les communes du pôle urbain de Clermont-Ferrand. Dans les communes rurales périurbaines que nous avons choisies, la population a augmenté de plus de 20 % entre le recensement général de la population de 1990 et celui de 1999 ;

- la zone touristique a été identifiée en établissant le ratio entre la capacité d'accueil touristique⁴¹, indiquée dans l'inventaire communal de l'INSEE (1998), et la population totale de la commune en 1999. En conformité avec les conventions habituellement utilisées par l'INSEE, nous avons retenu des communes pour lesquelles la capacité d'accueil touristique représente plus de deux fois la population communale.

Ces zones sont homogènes par rapport à certaines caractéristiques institutionnelles. Chaque zone appartient, au moins en partie, au parc naturel régional des volcans d'Auvergne (PNRVA), créé en 1977. Selon la même logique, nous avons privilégié trois zones structurées en communautés de communes. Nous n'avons pas choisi de zone où s'exprimeraient des usages trop particuliers, susceptibles de biaiser les résultats. Ainsi, les zones étudiées constituent des cas-types et il est possible d'envisager une généralisation de certaines conclusions à des catégories de territoires ruraux relativement comparables.

Les trois zones choisies sont les suivantes :

- la *zone rurale agricole de Sancy-Artense* composée de six communes. Elle comprend les communes d'Avèze, de Bagnols, de la Tour d'Auvergne, de St-Donat, de St-Sauves-d'Auvergne et de Tauves ;
- la *zone rurale périurbaine des Cheires* comportant quatre communes. Elle est composée des communes d'Aydat, d'Olloux, de St-Amant-Tallende et de St-Sandoux ;
- la *zone rurale touristique du Sancy* composée de trois communes. Elle comprend Besse-et-St-Anastaise, Chastreix et le Mont-Dore.

Dans chaque zone d'étude (agricole, périurbaine et touristique), l'inventaire a été réalisé dans l'ensemble des communes. Ces zones sont représentées sur une carte située en annexe III. Dans l'annexe IV, nous présentons en détail les caractéristiques socio-économiques des zones.

1.1.2. Échelle spatiale et temporelle de l'analyse

L'inventaire des services environnementaux a été mené dans ces trois zones en décrivant la situation en 2000 et en remontant sur les années précédentes, jusqu'à 1990. Différents services environnementaux produits dans cette période ont pu ainsi être relevés à l'échelle de chaque commune.

Au total, huit mois ont été nécessaires au recueil du matériau de terrain. Les enquêtes ont été menées entre les mois de mai et décembre 2000. Cela nous a permis de prendre en compte de façon correcte l'année 2000 lors de l'inventaire et de disposer ainsi, dans notre recueil, des services environnementaux en cours d'émergence.

Comme unité spatiale du travail d'inventaire, nous avons choisi la superficie d'une commune, soit en moyenne 10 à 15 km², afin de disposer d'un niveau détaillé, mais en ayant le souci de la faisabilité de l'inventaire. De plus, les cartes topographiques de l'Institut géographique national (IGN), basées sur une échelle au 1/25 000, sont bien adaptées à une étude menée à l'échelle communale.

41. La capacité d'accueil touristique hors résidence secondaire est le nombre de personnes que la commune a la possibilité d'héberger (source : INSEE, *Les cahiers du point économique de l'Auvergne*, n°78).

1.2. Sources de données

Nous avons eu recours à trois principales sources de données, afin d'identifier les services environnementaux. En premier lieu, nous avons réalisé 99 enquêtes⁴² auprès de différentes personnes intervenant dans les services environnementaux (cf. 1.2.1). Ces enquêtes ont été systématiquement enregistrées, puis retranscrites. En second lieu, nous avons procédé à un examen des budgets municipaux des 13 communes étudiées (cf. 1.2.2). Enfin, nous avons dépouillé les dossiers administratifs correspondant aux subventions publiques pour les services environnementaux sur les trois zones considérées (cf. 1.2.3).

Le premier élément à préciser concerne la façon dont nous avons opéré pour caractériser un service environnemental comme une *activité intentionnelle*. Nous n'avons pas décidé *ex nihilo* que telle ou telle activité relevait ou non des services intentionnels dans le domaine de l'environnement. Bien au contraire, ce sont les sources de données mobilisées qui nous ont permis d'identifier telle ou telle opération comme un service environnemental. Les services environnementaux étaient intentionnels à la condition suivante :

- s'ils *étaient décrits comme tels* dans les documents d'accompagnement ou de financement (dossiers administratifs et intitulés des lignes budgétaires dans les comptes municipaux),
- si les acteurs locaux (personnes-ressources) rencontrés les *présentaient comme tels*. Le caractère intentionnel était alors traduit par leur propre vision des choses, avec un nécessaire biais lié à la perception de chaque personne ressource.

Pour limiter les biais liés à ce mode de collecte des services environnementaux, nous avons procédé au croisement systématique des différentes sources de données.

1.2.1. Enquêtes dans les trois zones d'étude

Nous avons mené des enquêtes de terrain auprès de personnes-ressources présentes dans chaque commune, choisies en raison de leur capacité à nous renseigner sur les différents services environnementaux qui ont existé dans les dix dernières années (cf. guide d'entretien en annexe V). Les acteurs locaux que nous avons rencontrés avaient directement participé à la production du service environnemental ou, plus généralement, ils en avaient eu connaissance de façon détaillée. L'usage du service nous était décrit par la personne-ressource rencontrée. Dans le but de passer en revue toutes les facettes du territoire, lors de l'entretien semi-ouvert, des questions étaient posées sur chaque type de bien-support (champs, rivières, village, chemins, routes...) ayant pu être l'objet d'un service environnemental. Dans ce but, l'entretien était mené à partir de la carte topographique au 1/25 000, qui est une échelle suffisamment détaillée. Cela permettait d'engager la discussion avec la personne rencontrée et de lui demander, autant que possible, de localiser le service environnemental. Ainsi, nous nous sommes assurés d'une certaine exhaustivité concernant les éléments physiques (biens-supports). La carte IGN a été préférée au cadastre car ce dernier, bien que plus détaillé (échelle d'1/5 000 en moyenne) est peu pratique pour un entretien. Le repérage des biens-supports est plus rapide sur une carte IGN que sur le cadastre.

Le premier contact était pris avec le maire de la commune ou un adjoint chargé des questions d'aménagement, d'environnement et de cadre de vie. Puis une enquête était menée

42 Ces enquêtes ont été réalisées en partenariat avec Nadia Bretagnolle et Émilie Vandecandelaere.

auprès d'un exploitant agricole, actif ou retraité, qui connaissait bien les différentes exploitations agricoles de sa commune et les éventuels services environnementaux produits par les agriculteurs. Les pêcheurs et les chasseurs, en tant qu'usagers locaux des espaces naturels, peuvent mener des opérations de production de services environnementaux, par souci d'améliorer le cadre de leur activité récréative (amélioration de l'accessibilité de certaines zones). Ainsi, nous avons rencontré le responsable de l'association de pêche ou le garde-pêche. De la même façon, le responsable de l'association de chasse a été rencontré, ainsi que le garde-chasse ou le lieutenant de louveterie ⁴³ qui a la charge du secteur de chasse. Enfin, des enquêtes ont été menées auprès des responsables des associations locales ayant un lien avec la production de services environnementaux, en sus des associations de chasse ou de pêche. Il pouvait s'agir d'associations environnementalistes, d'associations intermédiaires (de lutte contre le chômage et l'exclusion), d'associations organisatrices de festivités ou encore d'associations sportives.

Nous avons rencontré au moins une personne assumant ces fonctions dans chaque commune. Cela correspond au minimum à quatre entretiens dans chaque commune étudiée. Ces entretiens étaient précédés d'une observation visuelle des biens-supports, réalisée dans chaque commune. Cette observation permettait de repérer les principaux biens-supports de services environnementaux et de rendre l'entretien plus précis. Le tableau 11 dénombre les entretiens dans chaque zone.

Tableau 11 – Liste des entretiens réalisés dans chaque zone

ZONE AGRICOLE	ZONE PERIURBAINE	ZONE TOURISTIQUE
12 élus locaux	11 élus locaux	6 élus locaux
4 agents de développement de la communauté de communes	2 agents de développement de la communauté de communes	3 agents de développement des structures intercommunales
1 représentant d'un syndicat de développement du ski de fond	1 représentant du syndicat de gestion des eaux	2 employés des municipalités
1 personne de la subdivision DDE	2 personnes de la subdivision DDE	1 personne de la subdivision DDE
7 exploitants agricoles	4 exploitants agricoles	4 exploitants agricoles
6 représentants d'associations de pêche	3 représentants d'associations de pêche	3 représentants d'associations de pêche
6 représentants d'associations de chasse	5 représentants d'associations de chasse	3 représentants d'associations de chasse
1 représentant d'une association locale de loisir	5 représentants d'autres associations locales (loisirs et environnement)	1 représentant d'une association locale de loisirs
1 employé de l'office de tourisme	1 employé de l'office de tourisme	1 employé de la station de ski
1 représentant du groupe technique ONF (commun avec la zone touristique)	1 représentant du groupe technique ONF	cf. zone agricole
Total : 40 entretiens	Total : 35 entretiens	Total : 24 entretiens

Les entretiens auprès de personnes-ressources permettent de caractériser les services environnementaux dans leur diversité. C'est une photographie à un instant *t* des services environnementaux produits. En revanche, pour les services environnementaux les plus anciens par rapport au pas de temps retenu, les témoignages oraux des agents impliqués ne se révèlent pas suffisamment précis. Les personnes ont souvent oublié le montant exact des

43. Le lieutenant de louveterie organise les battues administratives qui ont pour but de maintenir les populations d'espèces animales dites « nuisibles » à un niveau acceptable pour la sécurité publique ou la préservation des cultures agricoles ; il assure aussi le lien entre les administrations chargées de la réglementation de la chasse et les chasseurs.

dépenses, l'année des travaux ou le type de prestataire. C'est pourquoi les entretiens ont été complétés par deux sources écrites : d'une part, le recueil des dépenses effectuées par les communes, à partir des budgets annuels de chaque commune et, d'autre part, l'étude des documents administratifs.

1.2.2. Comptes administratifs des communes

Pour cette phase d'étude, nous mobilisons des données concernant le montant que les communes ont consacré à la fourniture de services environnementaux. Afin de disposer d'une comparaison inter-temporelle, deux périodes sont examinées en détail : la première période correspond aux années 1989-1990-1991, la seconde fait état des résultats pour les trois années 1997-1998-1999. Cela permet d'étudier l'évolution de ces montants sur une décennie. La première période précède la loi relative à l'administration territoriale de la République (1992) qui impulse le mouvement de création des communautés de communes. Lors de la seconde période, les trois communautés de communes ont été créées. Ainsi, il est possible de discuter de l'influence de la création des communautés de communes dans la production de services environnementaux. Lors de cette collecte concernant l'évolution des dépenses communales pour les services environnementaux dans les trois zones, nous avons pu disposer de certaines données pour l'année 1989, alors que le reste des services environnementaux relevés concerne 1990 à 2000.

Sur le plan méthodologique, la méthode de collecte et le traitement des données reposent sur une méthodologie comptable avec l'exploitation systématique des comptes administratifs⁴⁴ des communes étudiées (Bretagnolle, 2000 ; Huntzinger, 1990). Cependant, ces documents comptables présentent les dépenses de façon très agrégée⁴⁵. Pour analyser dans le détail les interventions communales, il a fallu alors recourir à la liste des mandatements consignés dans les registres de comptabilité, selon la démarche analytique prônée par Hertzog (1985). Les résultats présentent les dépenses *relevées*, tant dans les comptes des communes que dans ceux des communautés de communes de chaque zone. Les frais de personnels et de matériels n'ont pas été pris en compte (car ils ne sont pas quantifiables à partir des registres de comptabilité). Cela signifie que les travaux réalisés en régie directe par les employés communaux, notamment les travaux d'entretien courant des biens-supports, ne sont pas inclus dans le calcul.

Les comptes administratifs ont été systématiquement dépouillés pour identifier le budget que chaque commune a consacré à la production de services environnementaux. Nous avons raisonné en termes de dépenses brutes, sans déduire les recettes venant de tiers (État, région, département). En effet, les recettes ne peuvent, la plupart du temps, être affectées à des dépenses données car il s'agit de dotations ou de subventions globales.

La présentation des résultats concernant l'examen des comptes administratifs des communes est effectuée dans le chapitre V (section 2), à la suite de celle consacrée aux secteurs institutionnels. Cette présentation nous permet de mettre en valeur les résultats

44. Les comptes administratifs sont des documents publics retraçant toutes les recettes et les dépenses réalisées une année donnée. Le choix d'utiliser ces comptes administratifs plutôt que les budgets s'appuie sur les travaux de Berriet-Sollicc (1999) qui ont permis de montrer l'intérêt de repérer les paiements réels d'une collectivité locale plutôt que les intentions de dépenses, des écarts très importants pouvant exister entre les votes et les réalisations.

45. Les comptes administratifs des communes utilisent la nomenclature M11 (remplacée depuis 1998 par la M14) qui représente une classification par nature. Dans ce classement, la plupart des dépenses concernant les services environnementaux sont agrégées avec d'autres dépenses que nous ne prenons pas en considération.

concernant le secteur institutionnel du développement local auquel appartiennent les communes et leurs groupements.

1.2.3. Dossiers de demande d'aide publique

Nous avons formulé l'hypothèse de travail qu'une large part des services environnementaux étudiés, pour être mis en œuvre, ont besoin d'un financement public externe au territoire local, car ce sont des services collectifs. Ainsi, nous avons recherché l'ensemble des procédures publiques potentiellement concernées, afin de dépouiller les dossiers de demande de subventions (cf. tableau 12). En sus, nous avons analysé diverses sources administratives concernant ces procédures publiques suscitant la production de services environnementaux (textes de programmation et d'orientation, comptes-rendus de réunions, circulaires administratives, tableaux de bord et documents de suivi ou de bilan des dispositifs). Le recueil des données ayant cessé à la fin de l'année 2000, trop peu de contrats territoriaux d'exploitations étaient signés dans la zone d'étude à cette période pour que le relevé soit significatif. C'est pourquoi nous n'avons pas pris en compte ce dispositif public agricole.

Des entretiens ont été menés auprès des personnes en charge du suivi de dispositifs publics, en lien avec la production de services environnementaux, au sein de différentes institutions publiques ou semi-publiques : conseil général, conseil régional, direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), direction départementale de l'équipement (DDE), direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF), direction régionale de l'environnement (DIREN), Électricité de France (EDF), Établissement public interdépartemental Dordogne (EPIDOR), fédération départementale des chasseurs (FDC), fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique (FDPPMA), Office national des forêts (ONF), PNRVA et syndicat intercommunal d'électricité et de gaz (SIEG).

Ces entretiens, au nombre de 39, ont permis d'offrir un cadrage institutionnel pour chaque dispositif public (cf. tableau 12). Nous avons également rencontré des personnes compétentes du point de vue des références techniques pour la production de services environnementaux. En complément, divers documents techniques nous ont permis de nous familiariser avec le domaine des travaux d'entretien de l'espace (Larcher, Gelgon, 2000) et plus spécialement dans le domaine des services environnementaux (Union nationale des entrepreneurs du paysage, 1996).

Insistons enfin sur l'intérêt de recourir à des sources écrites pour constituer la base de données des services environnementaux (cf. sous-section 1.3.4). Pour cette dernière, nous avons eu besoin de données quantifiées précises (montant des travaux), ainsi que du mode de financement, des prestataires et commanditaires du service environnemental. Nous n'aurions pas pu obtenir ces données en nous basant uniquement sur des sources orales, à partir d'entretiens avec des personnes-ressources. C'est pourquoi il nous a semblé important de recourir au maximum à des sources écrites, qui permettaient de croiser l'information et de recouper les données obtenues par ailleurs.

Tableau 12 – Dépouillement des dispositifs publics

TYPES DE POLITIQUE	DISPOSITIFS PUBLICS CONCERNES	NOMBRE DE DOSSIERS DEPOUILLES
Politiques de l'agriculture	Opération groupée d'aménagement foncier (OGAF)	31
	OGAF-environnement	6
	Plan de développement durable (PDD)	3
	Prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE)	395
	Opération locale agri-environnementale (OLAE)	12
	Fonds de gestion de l'espace rural (FGER)	22
Politiques de développement rural et touristique	Programme de développement des zones rurales (PDZR)	29
	Aide au développement rural du conseil régional (point fort touristique, contrat petite ville, contrat de pays)	49
	Aide au développement rural du conseil général (contrat de développement rural, enfouissement de réseaux)	36
Politiques d'emploi	Contrat d'emploi aidé (contrat emploi solidarité, contrat emploi consolidé)	16
	Programme départemental d'insertion du conseil général	3
Politiques de l'environnement	Dispositif « emplois verts »	3
	Contrat de rivières	2
	Aide du parc naturel régional des volcans d'Auvergne	15
	Aide de l'agence de l'eau pour l'entretien de rivière	2
Politiques des sports et loisirs de pleine nature	Convention communale dans le cadre du plan départemental des itinéraires de promenade et randonnée pédestre	12
	Aide à l'entretien de rivière de la fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique	7
Total		643

1.3. Identification des services environnementaux

1.3.1. Classement des services environnementaux

Le classement repose sur la grille de lecture du service environnemental, énoncée dans le chapitre précédent : type de prestataire, type d'usager, type de commanditaire, type de bien-support (usage, propriété), degré de transformation du bien-support, mode de financement.

a. Délimitation dans le temps

Du point de vue temporel, nous avons distingué les services environnementaux selon leur caractère ponctuel ou renouvelé (annuellement). Un service environnemental est dit *renouvelé* si l'opération élémentaire est répétée tous les ans et si le service conserve la même configuration (en regard du triangle de service) : même bien-support, même prestataire, même commanditaire, même type de transformation (ou maintien en l'état) du bien-support. Le fleurissement communal constitue un exemple-type.

Le terme *ponctuel* indique que les services environnementaux n'ont été produits qu'une seule fois ou, tout au moins, qu'une seule fois dans la configuration présente (avec un commanditaire et un prestataire qui n'ont pas changé au cours de la relation de service). Par exemple, nous avons considéré que la revégétalisation des pistes de ski représente un seul et même service environnemental, se déroulant sur plusieurs années. L'année de référence correspond alors à la première année d'exécution.

b. Délimitation dans l'espace

Certains choix ont été opérés pour délimiter les services environnementaux dans l'espace. Tout d'abord, notons que lorsque le bien-support d'un service environnemental traverse plusieurs communes, ce dernier a été reporté dans la commune principalement concernée. Cependant, quatre services environnementaux n'ont pas été zonés car ils traversent l'ensemble des communes étudiées. Ils ont été désignés comme des services environnementaux transcommunaux. Trois de ces services environnementaux ont trait à la randonnée pédestre. Le quatrième est le réaménagement paysager des délaissés routiers (anciennes portions de voirie devenues inutiles suite à la rectification du profil des routes) par la direction départementale de l'équipement.

c. Services environnementaux enchâssés dans des opérations plus larges

Lorsqu'un service environnemental est enchâssé dans une opération d'aménagement plus vaste, nous avons utilisé la méthode d'identification suivante. Nous avons distingué la partie fonctionnelle de l'aménagement et la partie ayant trait à sa qualité environnementale. Pour ce faire, nous avons considéré que le service environnemental correspond à un objectif non strictement indispensable à la finalité principale de l'aménagement, autrement dit à l'usage classique de l'espace. Par exemple, nous avons retenu une partie seulement des aménagements urbains des centres des villages des communes étudiées. La création d'espaces verts, souvent appelée traitement paysager, a été retenue comme un service environnemental, alors que le reste de l'aménagement urbain a été considéré comme relevant d'une autre finalité que l'amélioration de l'environnement.

Ainsi, nous avons estimé la différence entre aménagement fonctionnel d'un bien-support et l'amélioration intentionnelle de la qualité environnementale de ce même bien-support pour identifier le service environnemental produit.

d. Regroupements opérés entre familles de prestataires

Dans notre nomenclature des prestataires de services environnementaux, nous avons considéré que les prestataires du secteur institutionnel du développement local regroupent les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le conseil général et le PNRVA. Le conseil régional n'en fait pas partie, parce qu'il s'avère qu'il n'est jamais prestataire de services environnementaux. Cela paraît d'ailleurs cohérent avec le fait que le conseil régional ne possède pas d'équipe de travaux pour réaliser éventuellement des services environnementaux, à la différence du conseil général ou de certaines administrations déconcentrées (DDE). Dans certaines analyses, nous avons distingué la catégorie des communes de celle des autres intervenants du secteur institutionnel du développement local (indiquée « EPCI, conseil général, PNRVA »).

Les organismes d'insertion regroupent différents intervenants du secteur institutionnel de l'insertion sociale dans le domaine des services environnementaux. Il s'agit principalement des associations intermédiaires et dans une moindre mesure des entreprises d'insertion.

Au sein du secteur institutionnel de l'agriculture, nous avons regroupé dans la catégorie des agriculteurs tant les agriculteurs à titre principal que les éventuels agriculteurs à double activité (inscrits à la mutualité sociale agricole).

Les entreprises privées regroupent, en accord avec les conventions usuelles, des prestataires privés qui sont inscrits à la chambre de commerce et d'industrie ou la chambre des métiers. Il peut s'agir d'entreprises de travaux publics, d'entreprises de travaux agricoles, d'entreprises de maçonnerie ou encore d'entreprises paysagères.

Enfin, la catégorie des « gestionnaires d'un réseau ou d'une catégorie d'espace » intervenant dans les espaces ruraux correspond au regroupement de la direction départementale de l'équipement, de l'Office national des forêts, d'Électricité de France et de France Télécom. Il s'agit principalement des membres du secteur institutionnel des réseaux publics. Nous avons considéré que l'ONF, bien qu'appartenant au secteur institutionnel de l'agriculture et de la forêt, se comporte comme un gestionnaire d'une catégorie d'espace (la forêt publique). Il peut, pour les besoins de l'inventaire, être associé au secteur institutionnel des réseaux publics car, du point de vue de la gestion des services environnementaux, il en est plus proche que des agriculteurs ou des propriétaires privés forestiers.

e. Subventions

Les subventions ont été réparties selon leur niveau d'origine. Elles ont été prises en compte à partir du niveau départemental. Sur le plan méthodologique, nous avons considéré que les subventions publiques émanaient des quatre niveaux suivants : le conseil général, le conseil régional, l'État ou l'Union européenne.

L'action des établissements publics de coopération intercommunale et des communes constitue une forme d'intervention publique, mais il ne s'agit pas de l'octroi d'une subvention. Ce choix résulte de la proximité de ces institutions locales avec, d'un côté, la commande des services environnementaux et, de l'autre, les usagers, locaux ou non.

En considérant les crédits respectifs accordés aux services environnementaux, nous avons distingué des subventions principales et des subventions secondaires. Les subventions secondaires participent au financement du service environnemental, mais dans une moindre mesure que les subventions publiques principales. Subventions principales et subventions secondaires sont souvent portées par des secteurs institutionnels différents.

f. Identification des quasi-services environnementaux

Il est important de bien repérer les quasi-services environnementaux passifs ou altruistes afin de tester leur existence, en regard de la typologie théorique du chapitre III (section 5).

Concernant les services environnementaux altruistes, la seule source que nous avons mobilisée est celle des entretiens avec les personnes-ressources. Or, elles ne connaissent pas nécessairement l'ensemble des services environnementaux altruistes réalisés par différentes personnes dans leur commune. C'est pourquoi il est clair que le nombre de services environnementaux altruistes est sous-estimé. Mais l'essentiel est d'avoir pu en identifier un certain nombre, afin de montrer l'existence de cette catégorie de services environnementaux.

Pour identifier des services environnementaux passifs, nous avons eu principalement recours à des entretiens avec les personnes en charge du suivi de procédures publiques (cf. liste précédente d'entretiens). Nous avons également examiné en détail les textes relatifs aux différentes procédures publiques susceptibles de financer des services environnementaux passifs. C'est ainsi que nous avons retenu la prime à l'herbe, ou prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE), comme une subvention pour des services environnementaux passifs, après l'examen des textes de programmation⁴⁶ de la prime à l'herbe. Les caractéristiques de la prime à l'herbe sont décrites dans le premier encadré de la sous-section 5.2.2 du chapitre III.

Si nous avons retenu la prime à l'herbe, nous avons en revanche exclu des champs des financements de services environnementaux passifs certaines subventions publiques. Par

46. Règlement (CEE) n°2078/92, règlement (CEE) n°746/96, règlement (CE) n°1257/1999, règlement (CE) n°1750/1999, décret n°93-738, décret n°98-196.

exemple, l'examen des textes concernant l'indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN) montre que cette politique publique a pour première finalité l'aménagement du territoire montagnard, au sens politique du terme « aménagement du territoire ». En sus, elle vise le soutien du revenu d'exploitations agricoles défavorisées par les conditions naturelles. Bien sûr, on peut trouver comme objectif secondaire de l'ICHN la volonté d'entretenir les territoires montagnards (Blondel, Bazin, 1999, p. 175). Mais cette volonté d'entretien ne fait pas partie des finalités principales assignées par les pouvoirs publics à l'ICHN ; elle se rapporte plutôt à un effet induit. C'est pourquoi l'ICHN ne constitue pas une subvention à la production de services environnementaux, même passifs, les finalités des opérations concrètes réalisées dans le cadre de l'ICHN ne relevant pas des services environnementaux passifs.

1.3.2. Importance économique

L'importance économique du service environnemental est exprimée en *euros courants*, pour la période 1990-2000. Nous avons en effet considéré que l'approximation en monnaie courante n'est pas dommageable à la précision des résultats car l'inflation n'a pas été très forte durant les années quatre-vingt-dix.

Deux cas se sont présentés pour estimer les dépenses propres aux services environnementaux.

a. Dépenses observées

Dans les cas les plus simples, nous avons repris comme coût indicatif le montant de la facture du prestataire au commanditaire du service environnemental. Les services environnementaux produits dans le cadre de certaines politiques agricoles (prime à l'herbe) ont un coût entièrement pris en charge par le commanditaire public. Dans ce cas, nous avons retenu les dépenses totales engagées – révélées par la subvention publique – comme indicateur de l'importance économique. Ces dépenses totales sont indiquées dans les dossiers administratifs correspondants.

b. Dépenses calculées

Pour chiffrer l'importance économique de certains services environnementaux, nous avons calculé la différence de coût entre l'aménagement purement « fonctionnel » et celui de qualité environnementale supérieure (afin d'isoler le coût du service environnemental). Ces services étaient essentiellement représentés par les travaux d'aménagement de bourgs.

En l'absence de facturation, nous nous sommes basés sur l'estimation du temps de travail nécessaire à la réalisation du service environnemental, selon les indications que nous a fournies la personne rencontrée lors des entretiens. Nous avons multiplié ce temps de travail par le nombre de participants et par un coût horaire indicatif, correspondant à un prestataire représentatif.

Enfin, pour les services environnementaux renouvelés, nous avons considéré leur coût annuel car ces services sont pour la quasi-totalité renouvelés annuellement.

1.3.3. Constitution d'une base de données

L'information était systématiquement recoupée entre deux ou trois sources (entretiens avec des personnes-ressources, analyse des dossiers de demande d'aide publique, analyse des comptes administratifs) concernant un service environnemental afin de vérifier la concordance des données. Ensuite, une fiche concernant chaque service environnemental

identifié a été rédigée. Ces fiches ont été rassemblées ensuite par commune, nous permettant de les saisir dans une base de données.

La base de données a permis de codifier et de classer chaque service environnemental relevé, selon les caractéristiques précédemment évoquées et en regard de la grille de lecture présentée dans le chapitre précédent. Le tableau 13 présente les différents éléments constitutifs de la base de données⁴⁷. Précisons tout d’abord la convention d’écriture que nous avons retenue pour les différents tableaux : lorsque la source du tableau n’est pas précisée, cela signifie que les données proviennent des enquêtes de terrain. Nous n’avons pas jugé utile de l’indiquer pour chaque tableau.

Tableau 13 – *Points principaux de la base de données*

INTITULE	DETAIL DES QUESTIONS
Données générales	Intitulé du service ; numérotation du service ; commune concernée ; zone concernée ;
Description du bien-support	Usage principal ; usage associé ; forme géométrique ; substrat physique ; type de propriété ; réglementation et formes de servitude.
Prestataire	Type de prestataire principal ; localisation géographique ; éventuel prestataire secondaire.
Commanditaire	Commanditaire principal ; commanditaire secondaire ; institutions de régulation.
Usager du service environnemental	Type d’usage développé ; origine géographique de l’usager.
Financement	Type d’autofinancement ; type d’aide publique principale ou secondaire ; origine des aides publiques ; montant de l’aide publique.
Produit joint	Nature du produit joint du service.
Caractéristiques temporelles	Service ponctuel ou répété ; date d’émergence ; fréquence de renouvellement.
Importance économique	Estimation selon quatre degrés (très faible importance économique /faible/moyenne/forte).
Caractéristiques techniques	Nombre de participants à la production ; temps de travail cumulé ; degré de transformation du bien-support ; types d’opérations techniques ; niveau de qualification nécessaire ; niveau de mécanisation ; type de matériel ; mode de gestion de la qualité.
Classements du service	Famille de services élémentaires à laquelle il appartient.

1.4. Apports et limites de l’inventaire

Nous avons procédé à un premier classement des services environnementaux, résumé dans le tableau 14. Les services environnementaux relevés donnent une bonne image de l’offre globale des services environnementaux, à l’échelle des trois territoires étudiés car le recours à trois sources distinctes nous permet d’éviter les risques de lacune trop forte.

47. Précisons succinctement les abréviations utilisées pour certains tableaux du chapitre IV : administration est remplacé par « admin. » ; gestionnaire d’un réseau ou d’un espace par « gestion. réseau espace » ; association par « assoc. » ; agriculteur par « agri. » ; réfection ou entretien de parcelles et de bordures par « entretien de parcelles » ; pose d’un élément de franchissement ou d’agrément par « élément franchissement agrément » ; « nombre d’observations » par « nb ».

Tableau 14 – Types de services environnementaux observés

TYPES DE SERVICES ENVIRONNEMENTAUX	NOMBRE
Quasi-services environnementaux altruistes	16
Quasi-services environnementaux passifs	395
Services environnementaux complets	429
Total	840

L'un des principaux apports de l'inventaire est de montrer *l'existence de quasi-services environnementaux*. Nous avons procédé à un aller et retour entre théorie et observations pour les définir, mais il est important de montrer que notre typologie, construite à partir d'une logique théorique (coût de production, forme de rémunération) est validée par les observations empiriques.

Pour le type un (quasi-services environnementaux altruistes), l'identification a reposé principalement sur les présentations orales effectuées par les personnes-ressources. Certains services environnementaux altruistes ont pu nous échapper, parce qu'ils sont difficiles à recenser du fait de leur existence en dehors de tout circuit économique, marchand ou non marchand (il n'y a pas de commanditaire qui médiatise la demande de l'utilisateur). Il y a peu de traces écrites des quasi-services environnementaux altruistes.

Pour le type deux (quasi-services environnementaux passifs), l'identification provient du dépouillement des dossiers administratifs de la prime à l'herbe, ce dispositif public étant le seul que nous avons identifié comme conduisant à la production de services environnementaux passifs (cf. *infra*).

Enfin, pour le type trois (services environnementaux complets), l'identification des unités de service a été menée à partir des entretiens auprès des personnes-ressources, complétée par les relevés dans les fichiers administratifs et dans les budgets communaux. En ayant croisé trois sources, il est possible de prétendre à l'exhaustivité pour les services environnementaux complets produits récemment. Mais il reste peu de traces des services environnementaux complets produits au début des années quatre-vingt-dix (sauf ceux dont il existe une trace écrite).

Soulignons les éléments que nous n'avons pas traités dans l'inventaire. En premier lieu, nous n'avons pas effectué *d'enquête auprès des usagers des services environnementaux*. Compte tenu de l'objectif de notre travail, il était logique de mener des enquêtes auprès des prestataires et commanditaires de services. Pour remédier à cela, nous avons recueilli le point de vue des prestataires et des commanditaires sur les modalités d'usage des services environnementaux. Ainsi, nous avons pu formuler des hypothèses sur la nature de l'usage et le niveau d'utilité procurés par les services environnementaux. Nous renvoyons aux travaux sur la perception de l'espace rural et de l'environnement⁴⁸, ainsi qu'à ceux relevant de l'évaluation de la demande d'aménités rurales, en économie de l'environnement⁴⁹.

En second lieu, les résultats concernant *les propriétaires forestiers privés* ne sont pas significatifs car nous n'avons pas identifié de dispositifs publics conçus au niveau local ou au niveau central qui soient à même de financer la fourniture de services environnementaux par les propriétaires forestiers. Lors des rencontres avec les personnes-ressources, aucune d'entre elle n'a présenté de services environnementaux produits sur des espaces forestiers privés. Ainsi, les prestataires forestiers sont mal pris en compte par notre inventaire des services

48. Par exemple : Hervieu, Viard, 1996 ; Kalaora, 1995 ; Luginbühl, 1989 ; Mormont, 1996b.

49. Pour un aperçu des travaux d'économie de l'environnement consacrés aux aménités, il est possible de se reporter aux travaux suivants : Bonnieux, Le Goffe, 1996 ; Colson, Stenger-Letheux, 1996 ; Drake, 1992 ; Hanley, 1991 ; Krutilla, Fisher, 1975 ; Point, 2000 ; Santos, 1998.

environnementaux. Seul l'ONF en tant que gestionnaire d'une catégorie particulière d'espace (les forêts publiques) apparaît dans notre relevé des services environnementaux.

Enfin, rappelons que les territoires ruraux choisis sont considérés comme des cas-types dans notre démarche. La méthodologie choisie, bien que ne permettant pas d'effectuer d'inférences statistiques (à l'échelle régionale ou nationale), offre la possibilité d'étendre certains résultats à des territoires ruraux similaires, notamment en ce qui concerne la place des différents acteurs et le champ des services environnementaux. Il faut cependant bien garder à l'esprit que les trois territoires que nous avons étudiés constituent des cas-types. Cette limite soulignée, la méthode a permis d'identifier 840 services environnementaux, dont nous allons maintenant présenter en détail les caractéristiques économiques.

2. PRESENTATION DES RESULTATS DE L'INVENTAIRE

Dans cette deuxième section du chapitre IV, nous allons faire état des résultats détaillés des investigations conduites à l'échelle des trois zones d'étude. Tout d'abord (sous-section 2.1), nous donnons un aperçu général du contenu des services environnementaux, afin de bien mettre en évidence l'offre globale et l'importance économique de ces activités. Ce sera également l'occasion de montrer l'existence de certains quasi-services environnementaux. Ensuite, nous nous focalisons sur les services environnementaux complets, qui sont les plus intéressants à détailler. Nous examinons alors la place des différents prestataires, question importante dans notre problématique (sous-section 2.2). Puis nous présentons successivement les différents éléments constitutifs du service : les commanditaires et les usagers (sous-section 2.3), les biens-supports et leur transformation (sous-section 2.4), les financements des services (sous-section 2.5). Dans la sous-section 2.6, nous présentons les résultats portant sur la différenciation territoriale des services environnementaux à l'échelle communale.

2.1. Contenu des activités de services environnementaux

2.1.1. Importance économique des services complets

Si l'on considère l'ensemble des services environnementaux complets (en dehors des quatre données manquantes), leur importance économique cumulée correspond approximativement à trois millions d'euros courants. Les services environnementaux complets sont principalement des opérations de faible ampleur économique. Mais 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 3 000 € de budget). En parallèle, un peu moins de 25 % des services environnementaux complets représentent un montant financier de plus de 15 000 €. Parmi ceux-là, 14 services environnementaux représentent un budget de plus de 152 000 €. Ces derniers correspondent à trois types de services environnementaux élémentaires : la création ou l'entretien d'espaces pour les activités de pleine nature (réengazonnement des pistes de ski, signalisation sur l'ensemble du massif du Sancy), l'aménagement paysager de bourgs et l'enfouissement de réseaux électriques ou téléphoniques.

L'hétérogénéité relativement marquée s'explique par la diversité des tâches que recouvrent les services environnementaux. L'importance économique du service environnemental varie selon la nature du bien-support. Sur les voies de circulation, les services environnementaux demeurent d'un coût souvent faible car il s'agit d'opérations d'entretien de faible ampleur (débroussaillage ou entretien régulier), alors que ce coût est particulièrement élevé lors d'opérations ponctuelles tel l'enfouissement du réseau électrique ou téléphonique. Ce résultat souligne la diversité des services environnementaux.

2.1.2. Quasi-services environnementaux

Nous avons distingué deux types de quasi-services environnementaux : les services environnementaux passifs et les services environnementaux altruistes. Ils sont présentés successivement.

a. Services environnementaux passifs induits par la prime à l'herbe

Une lecture d'économie des services indique que les pouvoirs publics (État 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. Les pouvoirs publics demandent un service joint : maintien de la production agricole et amélioration de l'environnement.

D'après nos observations (cf. section 3 du chapitre V), la prime à l'herbe n'induisait de 1993 à 1998 lors que peu de contraintes par rapport aux pratiques agronomiques classiques : le coût de production du service restait nul ou quasi nul. À partir de la réforme du dispositif en 1998, la prime à l'herbe a induit 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 ce cas, on ne peut plus véritablement parler de quasi-service environnemental. Cependant, une majorité d'agriculteurs bénéficiaient toujours de la prime à l'herbe, sans intentionnalité spécifique vis-à-vis de l'environnement, car la prime à l'herbe ne leur demandait aucun coût supplémentaire. Ce résultat est corroboré par les observations de Brau-Nogué *et al.*, (2001). Comme il existe une rémunération par les pouvoirs publics, cela nous permet d'affirmer que le service environnemental est resté, dans la plupart des cas, un quasi-service environnemental passif. Mais il est clair que ce service environnemental connaît une évolution vers une plus forte intentionnalité. Nous expliquons en détail cette question de l'intentionnalité dans la section 3 du chapitre V, consacrée à la prime à l'herbe et aux services environnementaux qu'elle induit.

Lors de l'inventaire des services environnementaux, les données concernant la prime à l'herbe ont été collectées pour l'année 2000 (cf. tableau 15). Sur les 13 communes d'étude, 395 agriculteurs ont bénéficié de la prime à l'herbe, soit *près de 80 % des agriculteurs* (502 agriculteurs au total d'après le recensement de l'agriculture conduit en 2000). Ce résultat important n'est pas étonnant dans une région caractérisée par une dominante d'élevage extensif. Les trois zones étudiées se différencient peu de ce point de vue.

D'après le tableau 15, le poids relatif de la prime à l'herbe dans le développement économique local est relativement variable d'une zone à l'autre. La prime à l'herbe semble jouer un rôle important en regard de la superficie agricole dans la zone touristique et dans la zone agricole. En revanche, dans la zone périurbaine, les montants correspondant à la prime à l'herbe représentent un faible poids économique. Le montant cumulé des versements financiers au titre de la prime à l'herbe en 2000 s'élève à 1 005 553 € (le détail par zone est indiqué dans le tableau 15). En parallèle, le montant total correspondant aux services environnementaux complets attribué en 2000 correspond à 1 253 600 € 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 (en particulier dans la zone agricole). Notons que si nous avons été exhaustifs concernant la prime à l'herbe, ce n'est pas forcément le cas pour l'ensemble des services environnementaux passifs, qui pourraient être financés par d'autres voies.

Rappelons que cette première analyse du quasi-service environnemental que finance la prime à l’herbe est complétée dans la section 3 du chapitre V par une analyse détaillée.

Tableau 15 – Prime à l’herbe en fonction de différents indicateurs territoriaux (en euros)

ZONE	MONTANT CUMULE DE LA PRIME A L’HERBE EN 2000 (EN EUROS)	MONTANT EN EUROS			
		PAR HECTARE DE SUPERFICIE AGRICOLE COMMUNALE ⁵⁰	PAR HECTARE DE SUPERFICIE COMMUNALE	PAR HABITANT	POUR 152 000 € (1 000 000 F) DE BUDGET COMMUNAL ⁵¹
agricole	604 765	42	26	164	17 379
périurbaine	97 110	15	13	23	3 354
touristique	303 678	48	20	84	2 744
Moyenne pour les trois zones		43	22	87	5 641

Source : DDAF Puy-de-Dôme – Comptes administratifs des communes – INSEE

b. Services environnementaux altruistes

Nous avons identifié 16 services environnementaux altruistes sur les 13 communes étudiées. Au-delà de leur nombre, il est très important de *souligner l’importance, dans notre démonstration, d’avoir identifié empiriquement des services environnementaux altruistes*. Ces services environnementaux, au coût de production non nul, bien que n’étant pas rémunérés, peuvent rencontrer une certaine forme de demande. Cette demande est en partie portée par le prestataire lui-même, mais d’autres acteurs y trouvent aussi leur compte. Logiquement, la production de services environnementaux altruistes reste limitée à un faible coût, car ils sont produits par des bénévoles. Ils relèvent de l’économie informelle. Les services environnementaux altruistes concernent essentiellement l’amélioration du cadre de vie résidentiel des populations locales. Parmi les services altruistes, nous avons identifié principalement des opérations de restauration de petit patrimoine rural, de débroussaillage d’espaces naturels et de fleurissement de zones résidentielles.

Les services environnementaux altruistes sont dans deux cas fournis par des agriculteurs. Dans tous les autres cas, ce sont des habitants qui les produisent. On peut d’ailleurs penser que les agriculteurs participant à ces services environnementaux altruistes n’agissent pas véritablement en regard de leur fonction productive, mais plus en tant que résidents, souhaitant améliorer la qualité environnementale et paysagère du cadre dans lequel ils vivent et exercent leur activité professionnelle (cf. encadré ci-après).

La faible importance économique des services environnementaux altruistes peut s’expliquer par le fait que le prestataire/bénévole effectue un arbitrage économique entre la fourniture de services environnementaux altruistes et d’autres formes d’affectation de son temps libre. Ainsi, la production de services environnementaux altruistes ne dépasse

50. Les données indiquées pour la superficie agricole utile correspondent aux données collectées par la DDAF du Puy-de-Dôme pour les déclarations des agriculteurs au titre de la politique agricole commune. Certains résultats peuvent être légèrement différents de ceux collectés par le SCEES pour le recensement de l’agriculture (2000), car un agriculteur déclare toutes les surfaces qu’il exploite sur la commune de son siège d’exploitation, même s’il exploite des terrains en dehors de la commune.

51. Nous avons utilisé des moyennes mobiles sur la période 1995-1997 concernant les budgets des communes de chaque zone, à partir des travaux de Bretagnolle (2000). Le budget communal est un indicateur traduisant partiellement le niveau de développement économique de chaque zone, car il est fondé sur une dotation de l’État mais aussi sur des impôts locaux, dont la taxe professionnelle.

probablement pas un certain seuil. Cependant leur présence non négligeable traduit l'existence d'un type intermédiaire entre services complets et externalités. De façon plus hypothétique, il est possible d'interpréter la présence de services altruistes comme une traduction de l'*attachement* des acteurs à la qualité environnementale de leur territoire.

Un exemple original de service environnemental altruiste : l'aménagement d'un franchissement de clôture par un éleveur

Les zones de parcours à moutons d'un éleveur sont situées sur des parcelles communales, appartenant à la commune d'Olloix dans la zone périurbaine. Cependant, ces parcelles donnent accès aux gorges de la Monne très visitées par les touristes et les randonneurs (cf. chapitre V, section 5). De sa propre initiative, l'agriculteur a installé un dispositif rudimentaire de franchissement de clôture pour les randonneurs, afin que ceux-ci ne laissent plus les barrières ouvertes à la suite de leur passage. « *Quand je ferme avec une clôture électrique, je mets une porte que les gens peuvent ouvrir. Je mets deux parpaings avec une bâche plastique qui passent au-dessus du fil (à cause du courant électrique). Il y a un piquet en bois à côté pour se tenir. Les gens peuvent passer au-dessus de la barrière, et je mets deux panneaux, comme quoi ils entrent dans un pacage à moutons, et qu'il ne faut pas détériorer les clôtures et qu'ils doivent laisser les animaux tranquilles* ». Même si le service représente un coût très faible, il a fallu demander l'autorisation du maire de la commune avant de pouvoir le mettre en œuvre, puisqu'il s'agit de parcelles communales. Du fait que ce service résulte de la propre initiative de l'agriculteur, sans qu'une demande lui ait été adressée par un usager ou par un commanditaire, le service environnemental est un quasi-service environnemental altruiste. Le prestataire y trouve son intérêt, car il évite la destruction des clôtures, mais il ne vise pas à interdire l'accès et préfère rechercher un service environnemental permettant de concilier les usages.

2.1.3. Familles de services environnementaux complets

D'après le tableau 1 de l'annexe VI, la classification selon les familles de services environnementaux complets donne à voir une grande diversité de services, dont l'importance (en nombre d'observations) est relativement hétérogène. Ces services, d'importance économique très différente, montrent une variabilité importante, tant en ce qui concerne la nature des opérations que celle des biens-supports.

Les services environnementaux qui concernent principalement l'amélioration du cadre de vie résidentiel représentent la principale catégorie identifiée (71 % des services complets). Cela paraît cohérent avec le champ des services environnementaux étudiés, qui prend en compte les différents biens-supports visibles, appartenant explicitement au cadre de vie résidentiel.

Quant aux services environnementaux concernant les activités de pleine nature, ils représentent une part non négligeable des observations (29 %). Ils représentent une forme de traduction concrète des nouveaux enjeux autour du développement de la pratique d'activités de pleine nature dans les espaces ruraux.

Si l'on regarde dans le détail, certaines familles de services environnementaux semblent relativement répandues. Les trois familles les plus représentées (création et entretien d'espaces pour les activités de pleine nature, réfection ou entretien de parcelles et de bordures, restauration de petit patrimoine) représentent chacune 10 % ou plus de l'ensemble des observations. Notons que parmi les cinq familles de services environnementaux les plus répandues, on trouve les deux seules exclusivement assurées par les agriculteurs (réfection/entretien de parcelles et de bordures, intégration paysagère/aménagement externe de bâtiment agricole).

Certains services environnementaux ne sont présents qu'en petit nombre, (réaménagement de carrières, intégration paysagère de décharge, élagage, plantation avec un objectif paysager). Cependant, leur existence montre la diversité importante des actions relevant des services environnementaux.

2.2. Prestataires

Le tableau 16 présente les différents prestataires de services environnementaux observés dans les trois zones. Nous commentons ce tableau dans la sous-section 2.1.1.

Tableau 16 – Prestataires de services environnementaux

PRESTATAIRES	OPERATIONS		IMPORTANCE ECONOMIQUE CUMULEE DES OPERATIONS		IMPORTANCE MOYENNE PAR OPERATION
	Nb	%	€	%	€
Collectivité locale	129	30	986 000	10	8 000
Entreprise privée	119	28	7 932 000	77	66 000
Agriculteur	82	19	555 000	5	7 000
Association	58	14	172 000	2	3 000
Gestionnaire réseau/espace	30	7	463 000	5	15 000
Organisme d'insertion	11	3	152 000	1	14 000
Ensemble des prestataires	429	100	10 261 000	100	24 000

2.2.1. Catégories de prestataires

a. Forte participation des collectivités locales

Un résultat doit être souligné : à l'échelle des trois zones étudiées, les collectivités locales sont les premiers prestataires de services environnementaux complets (30 %). Notre inventaire met en avant le poids des collectivités locales dans ces services.

Si l'on entre dans le détail des résultats concernant les collectivités locales, il apparaît tout d'abord qu'elles peuvent assurer la fourniture du service environnemental grâce à leurs propres moyens techniques et humains. Plus de 40 % des services environnementaux commandités par des collectivités locales sont ainsi produits par elles-mêmes ou par d'autres collectivités locales.

Ensuite, il ressort que les communes ont réalisé 77 services environnementaux en régie directe, soit presque 20 % des services environnementaux, souvent dans le prolongement de leurs interventions traditionnelles. De façon générale, les communes agissent sur des biens-soutiens dont elles ont la tutelle (espace résidentiel, voirie communale) et produisent des services relativement élémentaires. Ces services, commandités par les élus municipaux, ont pour principaux destinataires les résidents locaux. Mais les résidents non permanents (touristes et résidents secondaires) sont également concernés, en particulier dans la zone touristique où certains services ont pour but l'aménagement de sentiers de randonnée *ex nihilo*.

Les EPCI, le conseil général et le PNRVA ont produit au total presque 12 % des services environnementaux. Ces membres du secteur institutionnel du développement local sont principalement prestataires de services environnementaux auprès des communes, mais les destinataires sont alors plus souvent les usagers non locaux que les résidents locaux.

b. Entreprises privées

Du point de vue du nombre de prestations, les entreprises privées produisent quasiment autant de services environnementaux que les collectivités locales. Dès lors, une partie non négligeable des services environnementaux suscite l'intervention du secteur marchand en tant que prestataire. Cela indique la place importante du secteur privé dans la prestation de services environnementaux. Ce résultat est important, parce qu'il va à l'encontre d'une idée reçue qui assimile le service environnemental à un service exclusivement non marchand.

Sur le plan du volume économique, les entreprises privées représentent le premier prestataire à l'échelle des territoires étudiés. 77 % du montant financier total des services environnementaux relevés correspondent à des commandes auprès d'entreprises privées, le plus souvent à la suite d'un appel d'offres d'une collectivité locale. Ces services sont souvent financés par des aides publiques d'un montant important : les entreprises privées sont ainsi les principaux prestataires de services environnementaux lorsque la subvention dépasse 12 000 €.

Les travaux que réalisent les entreprises ne sont pas commandités par des agents privés : dans plus de neuf cas sur dix, les collectivités locales passent commande de la production de services environnementaux auprès des entreprises privées. Dans plus des trois quarts des cas, ces collectivités locales sont des communes. Lorsqu'une entreprise privée est prestataire et qu'une collectivité locale commande le service environnemental, cette dernière finance le service environnemental en mobilisant des subventions émanant du conseil général, du conseil régional, de l'État ou de l'Union européenne.

Les principaux biens-supports de ces services environnementaux sont conçus sur des espaces de propriété publique (espace résidentiel, petit patrimoine). Ces services sont principalement conçus à destination des résidents en tant qu'usagers finaux. En définitive, la figure-type de ce service environnemental est constituée par l'appel d'offres d'une commune auprès d'une entreprise de travaux.

c. Les agriculteurs : des prestataires particuliers

Les agriculteurs constituent logiquement les principaux prestataires de services environnementaux touchant à leurs outils de production (intégration paysagère 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 services environnementaux complets impliquant des agriculteurs comme prestataires sont principalement commandités par l'État et l'Union européenne. Les services correspondant à moins de 4 500 € de subventions ont plus souvent des agriculteurs comme prestataires que la moyenne des services environnementaux. Ces services environnementaux, au nombre de 82, représentent 19 % des services environnementaux complets. Les services environnementaux impliquant les agriculteurs ont toujours pour produit joint un produit agricole. Leur bien-support est le plus souvent la surface ou le bâti agricole.

L'échelle principale de référence est celle de l'exploitation agricole, voire de la parcelle agricole. Deux exceptions peuvent cependant être soulignées : dans deux communes périurbaines, les municipalités ont sollicité certains éleveurs pour l'entretien de parcelles communales où la friche progresse. Cette initiative est très récente et peut indiquer certaines voies futures d'accords locaux pour la production de services environnementaux impliquant les agriculteurs (cf. chapitre V, section 5). Mais ces services concernent des biens-supports directement utiles à l'agriculteur. *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. Il s'agit d'un agriculteur assurant l'entretien de chemins ruraux pour le compte d'une commune,*

contre une rémunération annuelle. On peut considérer qu'il s'agit là d'un service exclusif, puisque le bien-support est extérieur au système d'exploitation. Notons que ce service concerne l'accessibilité des espaces communaux, et qu'il ne relève pas directement de notre champ d'étude. Nous l'avons mis en exergue pour montrer que, dans le débat sur la fourniture de « services » par l'agriculture, le volume des services en jeu n'est peut-être pas aussi important que cela. À l'échelle de 13 communes rurales et sur un ensemble de 429 services environnementaux complets, un seul service (semi-environnemental) implique un agriculteur en dehors de son système d'exploitation. La catégorie des agriculteurs « entrepreneurs ruraux », identifiée par Muller *et al.* (1989), ne semble pas encore très développée, tout au moins dans les territoires ruraux que nous avons étudiés, et dans le domaine des services environnementaux. Ainsi les agriculteurs sont des participants non négligeables à la fourniture de services environnementaux, mais sans pour autant être les seuls prestataires.

La relativement faible implication des agriculteurs peut provenir de deux facteurs se renforçant mutuellement. D'une part, la spécialisation croissante des exploitations agricoles ne laisserait que peu de temps aux agriculteurs pour produire des services environnementaux. Le coût d'opportunité de l'implication des agriculteurs dans les services environnementaux pourrait se révéler alors particulièrement élevé. En effet, les agriculteurs, comme d'autres catégories d'usagers de l'espace rural, effectuent un arbitrage entre la production de services environnementaux et d'autres formes d'affectation de leur temps. Dans cet ordre d'idée, Larrère (1996) indique que les agriculteurs sont également des résidents locaux et que cet arbitrage peut prendre la forme d'un arbitrage consommation d'espace / entretien de l'espace.

Au total, quasiment les deux tiers des services environnementaux ont pour prestataire des agents économiques de statut privé. Cela révèle la place importante du secteur privé dans la fourniture de services environnementaux. Même si ces services environnementaux ont une finalité collective, ils peuvent être fournis par des agents du secteur concurrentiel, de la même façon que sont conçus les systèmes de gestion par délégation de certaines stations d'épuration qui restent la propriété des communes – fournisseuses du bien public qu'est l'eau potable – mais qui sont gérées par des entreprises concessionnaires.

d. Grands gestionnaires d'une catégorie d'espace ou d'un réseau

Les *grands gestionnaires responsables d'une catégorie délimitée de biens-supports* (la forêt publique, les voies de circulation, les réseaux électriques ou téléphoniques) ne s'impliquent que dans les services environnementaux concernant directement ces mêmes biens-supports (opérations d'intégration paysagère). On note une augmentation de leur intervention. Ils réalisent des services environnementaux (ou les commanditent) afin de faire accepter socialement leur emprise sur l'espace rural et les grandes infrastructures dont ils ont la charge. De forte importance économique, ces travaux sont principalement commandités par les collectivités locales. En ce qui concerne l'enfouissement des réseaux électriques et téléphoniques, la collectivité locale qui commande le travail et le gestionnaire du réseau (prestataire du service environnemental) participent tous deux au financement. Onze services environnementaux relèvent de cette catégorie. Les travaux sont souvent réalisés par le personnel du gestionnaire du réseau et par un prestataire secondaire (entreprise privée de travaux).

Nous détaillons dans l'encadré suivant le cas de l'ONF dont les missions ont évolué et intègrent dorénavant la production de services environnementaux.

L'Office national des forêts et la production de services environnementaux

La mission principale de l'ONF est d'assurer la gestion des forêts domaniales et des forêts des collectivités locales soumises au régime forestier. La vente de bois et de produits dérivés constitue sa principale source de revenus. Cependant, la production de services environnementaux, que ce soit dans le domaine de la valorisation paysagère (accueil du public) ou dans celui de la préservation de la nature, constitue un domaine d'activités croissant pour l'ONF depuis les années quatre-vingt-dix.

Ce point souligne la position particulière de l'ONF quant à la production de services environnementaux. L'ONF se voit fortement encouragé à produire des services environnementaux, notamment dans le rapport Bianco (1998) et dans les attendus de la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001. Mais cela peut conduire à certains conflits d'usages.

À l'échelle des zones étudiées, les tensions entre usages diversifiés du milieu forestier ont conduit les antennes locales de l'ONF à rechercher, au moins partiellement, une segmentation spatiale des usages : dans la zone touristique et la zone périurbaine, certains espaces forestiers très fréquentés sont tournés vers l'accueil du public. Ainsi, sur la commune d'Aydat, la forêt domaniale, en sus de son usage productif, est le support d'un parcours botanique, service environnemental créé par l'ONF, pour faire découvrir le milieu forestier aux visiteurs, locaux ou extérieurs. Pour les mêmes raisons, le cheval de trait a été utilisé dans cette forêt pour le débardage. L'ONF agit ici comme prestataire de services environnementaux à la demande de la commune d'Aydat et du syndicat mixte de gestion forestière, propriétaire de l'espace boisé soumis au Code forestier. En revanche, les forêts plus éloignées de la ville, situées dans la zone de Sancy-Artense, sont principalement tournées vers la production de bois et le souci du cadre de vie est vraisemblablement moins présent.

e. Organismes d'insertion

Les équipes de personnes en insertion mises en place dans les organismes d'insertion produisent certains types de services environnementaux, aux contours souvent bien délimités. Il s'agit principalement d'entretien ou de restauration des berges de rivière, ainsi que de débroussaillage des chemins de randonnée.

Dans ce contexte, les organismes d'insertion trouvent un positionnement sur des tâches jugées non concurrentielles, ou peu concurrentielles, en particulier dans le domaine des services environnementaux collectifs (cf. chapitre 5, section 4). Les organismes d'insertion peuvent alors participer doublement à la production de services collectifs, à la fois sur le plan de la cohésion sociale, en s'occupant de personnes en insertion, et sur le plan de l'amélioration de l'environnement.

Les types de biens-supports et les types de tâches concernées sont très proches de ceux sur lesquels agissent les employés communaux. Il en découle un possible transfert de tâches entre les employés communaux et les organismes en insertion : cela s'est traduit par la mise en œuvre d'équipes de personnes en insertion, au sein même des communes ou, plus souvent, des groupements de communes des zones étudiées. Les organismes d'insertion ont développé un partenariat privilégié avec les collectivités locales, en agissant comme prestataires de services environnementaux que ne pouvaient pas prendre directement en charge ces dernières. De plus, la diminution du coût de la main-d'œuvre permise par les dispositifs publics a concouru à l'hybridation entre les deux types d'objectifs. Cependant, l'intervention des structures d'insertion dans la fourniture de services environnementaux est restée relativement limitée sur les trois zones étudiées. Seuls onze services environnementaux de ce type ont été observés. En effet, les organismes d'insertion ont participé principalement à la production de services environnementaux au début des années quatre-vingt-dix, mais ensuite un effet de substitution a pu apparaître, certaines collectivités locales ayant mis en place leur propre équipe d'insertion pour la production de services environnementaux.

f. Associations

Les associations d'activités de loisir de pleine nature (environnement, loisirs, pêche) assurent la fourniture de plus d'un huitième des services environnementaux repérés dans les zones étudiées (le cas des associations de chasse est traité ultérieurement). Les associations sont principalement prestataires auprès des communes, même si on peut supposer que les membres de l'association sont les premiers bénéficiaires de ces services environnementaux lorsqu'un usage lié aux loisirs est recherché. Ces opérations sont centrées sur le débroussaillage et l'entretien des espaces résidentiels ou des chemins de randonnée. Les services environnementaux réalisés par les associations sont caractérisés par le faible coût de leur production. Ils s'opposent en cela à ceux réalisés par les entreprises privées. Dans neuf cas, des associations ont mené des opérations d'entretien de rivière. Les associations concernées étaient souvent des associations locales de pêche qui faisaient appel à des prestataires bénévoles, pêcheurs pour la plupart.

Les prestataires associatifs étant pour la plupart des bénévoles qui participent à la production de services environnementaux en dehors de leur temps de travail, il paraît plausible que les opérations ne dépassent pas un certain seuil économique. Même si les services environnementaux impliquant des bénévoles participent faiblement à la dynamique économique locale (leur importance économique étant faible), leur impact spatial n'est pas négligeable du fait de leur nombre relativement important.

Les associations mettent à disposition leur force de travail (parfois renforcée par des emplois subventionnés par les pouvoirs publics) pour produire des services environnementaux, mais elles cherchent rarement à acquérir les biens-supports sur lesquelles elles interviennent. En revanche, elles ont souvent des responsabilités de gestion qui les conduisent à mettre en œuvre des services environnementaux. Ainsi, elles ne sont qu'exceptionnellement à l'origine de constitution de « biens de club », au sens économique, sauf dans le cas de pêches ou de chasses privées.

Les associations ont parfois été des précurseurs dans la fourniture de services environnementaux, probablement grâce au contact privilégié qu'elles nouent avec les bénéficiaires du service en question. Cependant, l'implication des associations dans la fourniture de services environnementaux ne se traduit pas nécessairement par un impact net sur l'emploi, du fait de leur recours important au travail bénévole.

2.2.2. Qualification et localisation géographique du prestataire

Le tableau 17 montre que dans plus des trois quarts des cas, le prestataire (principal) du service environnemental provient de l'aire locale (infra-départementale). Il s'agit là d'un résultat important, qui a trait à l'aire de marché des services environnementaux. Deux explications complémentaires peuvent être avancées. D'une part, le niveau des coûts de déplacement peut désinciter des prestataires extérieurs à venir concurrencer ceux du territoire local. D'autre part, les commanditaires du service environnemental peuvent préférer faire appel aux ressources productives locales, selon une logique propre au secteur institutionnel du développement local. Cela met en lumière l'insertion des services environnementaux dans la dynamique économique locale.

Tableau 17 – Qualification du prestataire et origine géographique

ORIGINE GEOGRAPHIQUE DU PRESTATAIRE		NIVEAU						TOTAL	
		LOCAL		DEPARTEMENTAL		NATIONAL OU REGIONAL			
TYPE DE TRAVAIL		NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%
manuel	non qualifié	147	43	14	19	2	11	163	38
	qualifié	104	31	30	42	3	16	137	32
mécanisé	non qualifié	38	11	6	8	0	0	44	10
	qualifié	49	14	22	31	14	74	85	20
Total		338	100	72	100	19	100	429	100

Il apparaît une *segmentation des tâches* concernant les services environnementaux entre, d'un côté, des travaux peu qualifiés – pour la moitié des observation – assurés par des personnes en insertion ou des bénévoles et, de l'autre, des emplois très qualifiés réalisés par certaines entreprises de travaux.. Nos observations vont dans le même sens que celles de Mouriaux (1997) concernant les emplois dans l'environnement. L'auteur rappelle que le niveau de qualification des emplois dans le domaine de l'environnement peut être représenté selon une forme en sablier : de nombreux emplois peu qualifiés côtoient des emplois qui nécessitent des compétences élevées, avec une faible proportion d'emplois ne requérant qu'une qualification moyenne.

2.2.3. Rôle des chasseurs

Seuls trois services environnementaux impliquent les chasseurs sur les 13 communes étudiées. Ces services environnementaux visent à assurer l'accès à une zone naturelle (pose d'une passerelle sur un cours d'eau, réouverture de chemins après une tempête, ouverture de passage dans des zones en friche). Deux principales raisons à ce faible nombre de services peuvent être avancées.

La première explication provient de notre mode de délimitation pratique du champ d'étude. En centrant l'analyse sur des biens-supports ancrés sur le sol terrestre, nous ne traitons pas des opérations de gestion de la faune qui constituent l'essentiel des services environnementaux menés par les chasseurs. Les opérations portant sur la gestion de l'espace ont été peu développées par les chasseurs jusqu'alors. La principale explication repose sur le fait que les chasseurs, en dehors du cas des chasses privées, ne sont pas propriétaires des espaces où ils chassent dans le cadre des sociétés de chasse locales (associations loi 1901), ainsi que pour les associations communales de chasse agréées (ACCA). Ainsi, ils ne sont pas libres de les modifier comme bon leur semble. Ils demandent simplement un droit d'accès à l'espace. Ce libre accès à l'espace chassé ne nécessite pas nécessairement la réalisation de services environnementaux.

Une autre raison pourrait provenir des modes d'expression de la demande des chasseurs. Si les chasseurs demandent principalement le maintien de l'accès aux zones naturelles dans les différentes parties des communes, ils ne demandent des zones trop faciles d'accès. Deux arguments peuvent être avancés. D'une part, une gestion trop hygiénique de l'espace pourrait empêcher le maintien de la faune (herbicide sur les bas-côtés et les talus, passage trop fréquent du broyeur). D'autre part, une explication plus stratégique peut être avancée. Certains chasseurs peuvent préférer que d'autres catégories d'usagers de l'espace ne fréquentent pas trop facilement leurs zones de chasse. Un moyen d'en limiter la fréquentation est de ne pas offrir un accès trop facile. Nous rejoignons ici Belrhali *et al.* (2001) qui indiquent que les pratiquants de chasse et de pêche formulent des demandes de limitation de

l'accès du public (notamment les sports bruyants : moto et voiture tout terrain) pour préserver leurs espaces de loisirs.

2.2.4. Produits joints au service environnemental

a. Classement des produits joints

Sur les trois zones étudiées, les produits pouvant être joints au service environnemental relèvent de quatre catégories principales. À travers ces quatre catégories, on retrouve les grandes finalités de certains secteurs institutionnels intervenant dans le domaine des services environnementaux (cf. tableau 18).

Tableau 18 – Services environnementaux selon le type de produit joint

TYPE DE PRODUIT JOINT		NOMBRE	%
Lié à l'usage du bien-support	Production agricole ou forestière	84	20
	Réseau électrique ou téléphonique	23	5
	Sécurité routière	22	5
Lié à la nature du prestataire	Insertion sociale	49	11
Absence de produit joint (services exclusifs)		251	59
Total		429	100

La première catégorie est constituée des *produits agricoles et sylvicoles*. On retrouve ici le secteur institutionnel de l'agriculture et de la forêt. La production agricole constitue le principal produit joint de service environnemental, représentant un peu moins de la moitié des services environnementaux ayant un produit joint (rappelons que nous n'avons pas de résultats significatifs pour la production forestière). Il aurait été possible de mettre en avant le soutien du revenu des agriculteurs, à travers la fourniture de services environnementaux. Cela lierait le service environnemental, non pas principalement au support, mais à la nature du prestataire. À travers ce résultat, apparaît toute la controverse attachée à la demande de production de services environnementaux par les agriculteurs. Certains considèrent que le produit agricole reste prioritaire. Dans ce cas, les services environnementaux sont considérés comme des produits joints liés à l'usage du bien-support. Le point de vue opposé prend acte qu'une partie des agriculteurs ne survit que grâce à l'intervention publique. La fonction redistributive de l'intervention publique est alors mise en avant lors de la réalisation du service environnemental et on se situe dans le cas où le service environnemental est lié à la nature du prestataire, avec un objectif sous-jacent d'équité sociale.

La seconde catégorie correspond à *l'insertion de personnes en difficulté sociale* et à la lutte contre le chômage. C'est le secteur institutionnel de l'insertion sociale qui s'exprime à travers ce produit joint. L'insertion sociale constitue le deuxième produit joint, avec un peu plus du quart des services environnementaux ayant un produit joint.

La troisième englobe les actions en vue *d'améliorer la sécurité routière et l'accessibilité* de certaines zones rurales. La dernière de ces catégories de produits comporte *les grands services en réseaux de transport d'énergie et de télécommunications* (lignes téléphoniques). Le secteur institutionnel des réseaux publics apparaît à travers ces deux derniers produits joints. La sécurité routière et la fourniture de services en réseaux (électricité et téléphone) constituent les deux dernières catégories avec, dans chaque cas, moins du sixième des services environnementaux.

Enfin, notons que plus de la moitié des services environnementaux observés constituent des services exclusifs, n'ayant pas de produit joint. Cela signifie que la seule

finalité de l’opération repose sur l’amélioration de l’environnement (cadre de vie résidentiel ou cadre des activités de pleine nature). Ces services environnementaux sont principalement le fait du secteur institutionnel du développement local et de celui des activités de pleine nature (cf. chapitre V, section 1).

b. Cas des services environnementaux concernant la randonnée

Au total, nous avons observé 40 services environnementaux concourant à l’entretien et au balisage de circuits de randonnée (soit presque 10 % de l’ensemble des services environnementaux). Une large part bénéficie des effets externes de l’entretien des voies de circulation, réalisé le plus souvent par les employés communaux ou intercommunaux. Mais certaines voies sont moins bien entretenues aujourd’hui parce que, dans de nombreuses communes rurales, ils perdent leurs anciennes fonctions de circulation et grèvent les budgets communaux (Braud, 1999). Ces chemins perdant leur usage, on assiste alors à leur disparition ou leur annexion par les propriétaires riverains. Cependant, ces chemins ne disparaissent pas s’ils sont l’objet d’un service environnemental joint. Nous avons identifié trois cas de figure :

- lorsque l’usage de circulation reste dominant, l’entretien de la voie pour la randonnée pédestre ne constitue pas une tâche spécifique. La randonnée pédestre bénéficie des effets externes de l’entretien des voies de circulation. C’est le cas des parcours de randonnée qui empruntent la voirie départementale et rurale ;
- en revanche, pour certains chemins ruraux et pour les petits sentiers, l’entretien serait parfois abandonné en l’absence de randonnée pédestre. Dans ce cas, on peut véritablement parler de produit joint : le bien-support est usité occasionnellement pour la circulation, mais cet usage tend à décliner, laissant place à un usage de randonnée ;
- ce changement d’usage (de la circulation vers la randonnée) peut devenir particulièrement patent dans les zones les plus fréquentées par les touristes et les randonneurs. C’est le cas notamment dans la zone touristique de notre étude. La commune du Mont-Dore a par exemple créé des voies de circulation exclusivement tournées vers la pratique de la randonnée pédestre et du ski de fond.

2.2.5. Prestataires de services ponctuels ou renouvelés

Tableau 19 – *Caractéristiques temporelles du service et type de prestataire*

PRESTATAIRES	SERVICE ENVIRONNEMENTAL				TOTAL	
	PONCTUEL		RENOUVELE		Nb.	%
	Nb.	%	Nb.	%		
Entreprise privée	113	37	6	5	119	28
Agriculteur	63	21	19	15	82	19
Commune	24	8	53	42	77	18
Association	30	10	28	22	58	14
EPCI, conseil général, PNRVA	45	15	7	6	52	12
Gestion. réseau ou espace	20	7	10	8	30	7
Organisme d’insertion	7	2	4	3	11	3
Total	302	100	127	100	429	100

Les commentaires du tableau 19 sont présentés dans les points suivants.

a. Services environnementaux renouvelés

Les communes sont plus fréquemment des prestataires de services environnementaux renouvelés que de services environnementaux ponctuels, par rapport à la moyenne des prestataires. Les associations sont également sur-représentées dans la catégorie des services environnementaux renouvelés. Insistons sur un autre résultat avant de proposer une explication globale : les prestataires de services environnementaux renouvelés, principalement les communes et les associations, ont initié des services environnementaux dès la période 1990-1994.

L'antériorité et la régularité de l'implication des communes et des associations dans les services environnementaux peuvent trouver une explication dans leur liaison avec les usagers. En effet, ces acteurs locaux (communes et associations) ont un contact direct avec une forme de demande de services environnementaux : la commune par l'intermédiaire des habitants (via les élus communaux), et l'association par l'intermédiaire de ses adhérents. Les demandes émanant de ces deux catégories d'utilisateurs de services environnementaux ont vraisemblablement poussé les communes et les associations à s'impliquer dans la fourniture de services environnementaux (en tant que prestataires, mais aussi en tant que commanditaires) dès la période 1990-1994. On peut même supposer que l'émergence des services environnementaux renouvelés impliquant certaines communes remonte à une époque bien antérieure : par exemple certaines communes de la zone touristique ont créé des chemins de randonnée bien avant l'engouement des années quatre-vingt-dix.

Par ailleurs, les services environnementaux renouvelés produits par les communes et les associations sont d'une faible importance économique et nécessitent peu de subventions. Cela confirme la nature des services environnementaux renouvelés : dans la mesure où ce sont des actions pérennes, ayant des coûts fixes annuels, les communes et les associations ne peuvent pas, le plus souvent, y consacrer de gros moyens. Ainsi, on retrouve, parmi les services environnementaux en question, des opérations de fleurissement, ou encore de l'entretien léger de sentiers de randonnée. Il s'agit de travaux diffus sur le territoire, peu spectaculaires, mais nécessaires à la préservation du cadre de vie. Ces services environnementaux, produits par des bénévoles pour les associations, ou internalisés par les communes (réalisés par l'employé communal) font en quelque sorte partie de la fonction d'objectif de ces prestataires.

b. Services environnementaux ponctuels

Les entreprises privées, les agriculteurs, les EPCI, le PNRVA et le conseil général sont les principaux prestataires de services environnementaux ponctuels. Concernant les entreprises, ce résultat s'explique par le fait que l'on fasse appel à elles pour des services environnementaux de grande importance économique, mais limités dans le temps. Les EPCI, le PNRVA et le conseil général, chacun en charge d'un territoire relativement grand, ne peuvent se permettre de produire des services renouvelés, car ils n'en ont pas les moyens financiers. De plus, ils ne souhaitent pas se substituer aux communes, mais préfèrent venir en complément de leur action pour des opérations plus innovantes. Ainsi, ils interviennent pour des services environnementaux ponctuels, telle la pose de matériel de franchissement de clôture, la restauration ponctuelle de chemins ruraux très dégradés. Il en va de même pour certaines associations d'échelle régionale ou locale, ainsi que pour les organismes d'insertion qui se concentrent sur des opérations ponctuelles, telle que la restauration de berges de rivière, ou encore la création de nouveaux chemins de randonnée (balisage).

Un autre résultat mérite d'être souligné : les services environnementaux ponctuels ont émergé principalement après 1995. La croissance de l'offre de subventions pour les services environnementaux, à partir de 1995, a incité les agriculteurs, les entrepreneurs privés et les collectivités locales (en dehors des communes) à s'impliquer plus avant dans la fourniture de ces services, mais principalement sur des opérations ponctuelles. Les commanditaires publics préfèrent financer des services environnementaux ponctuels et inciter ensuite les agents économiques à s'organiser pour pérenniser le service. Les services renouvelés grèveraient trop sur le long terme les finances publiques. Dans l'esprit de leurs concepteurs, les subventions pour les services environnementaux sont conçues comme un moyen d'impulser de façon transitoire une nouvelle dynamique, sans pour autant se substituer aux agents économiques dans la durée.

En définitive, insistons sur la *dynamique* des services environnementaux apparaissant à travers l'examen de leur caractère ponctuel ou renouvelé : *les communes et les associations ont pris en charge les premiers services environnementaux, avant d'être suivies – et parfois relayées – par d'autres prestataires*. Dans certains cas, les communes sont alors devenues commanditaires de services environnementaux (cas de l'aménagement de bourgs), mais le plus souvent, les nouveaux prestataires (EPCI, conseil général) ont produit des services environnementaux véritablement nouveaux, faisant plus que prolonger l'intervention des communes et des associations.

2.3. Rôle des commanditaires et des usagers

2.3.1. Services environnementaux produits en régie directe

Un peu moins de 25 % des services environnementaux identifiés ont été réalisés en régie directe. Trois principales catégories de prestataires réalisent les services environnementaux en régie directe. Tout d'abord, il s'agit des communes qui réalisent les trois quart des services en régie directe et emploient des personnes spécialisées dans ce type de tâche. Ensuite, les EPCI, le conseil général et le PNRVA s'impliquent également comme prestataires en régie directe pour 22 % des services de ce type. Les gestionnaires d'un réseau ou d'une catégorie d'espace (DDE, EDF, ONF) peuvent produire certains de ces services en régie directe, mais de façon plus limitée. Les associations assurent le complément des services environnementaux en régie directe.

En revanche, les producteurs (agricoles ou forestiers) et les entreprises privées ne produisent pas de service environnemental en régie directe. Ils sont prestataires à la demande de certaines institutions, appartenant principalement au secteur institutionnel de l'agriculture, et à celui du développement local. Il semble logique que les agents privés (entreprises agricoles, forestières ou industrielles) n'aient pas pour finalité principale de produire des services environnementaux à finalité publique, à la différence des collectivités locales. Les agents privés produisent des services environnementaux à dimension collective en présence d'incitation publique pour le faire.

Ces services environnementaux en régie directe concernent principalement des biens-supports servant à la circulation, ainsi que des espaces résidentiels et des zones de sport et de loisir. Les espaces de production ne sont pas beaucoup concernés par les services environnementaux en régie directe. Cela paraît cohérent avec le fait que les prestataires en régie directe ne sont pas des entrepreneurs privés.

Deux catégories de services environnementaux en régie directe peuvent être distinguées. La première catégorie comprend les services environnementaux situés dans le prolongement de l'intervention classique des communes en matière de gestion et d'entretien de l'espace communal. La seule différence avec l'intervention classique des communes provient du caractère intentionnel (vis-à-vis de l'environnement) de la prestation de service. Dans cette catégorie, les services environnementaux en régie directe sont renouvelés annuellement. La quasi-totalité de ces services environnementaux ne fait l'objet d'aucune subvention extérieure et sont produits par des communes sur des espaces de propriété publique. On pense par exemple à l'entretien des espaces verts communaux.

La seconde catégorie des services environnementaux en régie directe correspond à des services environnementaux *plus innovants* ne se situant pas dans le prolongement de l'intervention des communes en matière de gestion et d'entretien de l'espace. Ces opérations portent sur de nouveaux supports (zones sportives ou de loisirs, espaces naturels) et impliquent des prestataires du secteur institutionnel du développement local. Un tiers d'entre eux est situé sur des espaces de propriété privée.

2.3.2. Commanditaires

a. Catégories de commanditaires

Pour les 331 services environnementaux ayant un commanditaire principal, quatre grands types de commanditaires apparaissent. Le commanditaire participe directement au financement du service environnemental (en plus des subventions éventuelles) pour 249 observations, soit 60 % des services.

La principale catégorie de commanditaire est constituée des communes, pour environ 50 % des services environnementaux concernés. S'ajoutent à cela les services environnementaux (12 %) commandités par les EPCI, le conseil général ou le PNRVA. Au total, les services environnementaux sont commandités par membres du secteur institutionnel du développement local dans 62 % des cas. Les collectivités locales commanditent ces services principalement auprès d'entreprises du secteur concurrentiel. Les communes ont recours à ce mode d'organisation du service environnemental dans plus d'un tiers des cas. Les collectivités locales peuvent également susciter l'offre de ces services environnementaux par les organismes d'insertion, ce qu'elles font plus que la moyenne des commanditaires. Cela peut provenir du fait que les demandeurs d'emploi que recrutent les organismes d'insertion sont souvent situés sur les circonscriptions des collectivités locales, ces dernières cherchant à prendre en charge l'ensemble des problèmes qui s'y posent (Muller, 1990).

Les administrations et établissements publics, en l'occurrence principalement l'administration agricole, commanditent 20 % des services. Il s'agit quasi-exclusivement des services environnementaux commandités auprès des agriculteurs. Cela montre la logique fortement sectorielle des services environnementaux produits par les agriculteurs. Enfin, les associations ne sont pas des commanditaires négligeables, puisqu'elles assurent ce rôle dans un peu moins de 10 % des cas. Cependant leur faible capacité financière limite leur présence en tant que commanditaires. Dans l'encadré suivant, nous abordons le cas des entreprises et du mécénat.

Mécénat et services environnementaux

Certaines entreprises agissent comme mécènes pour commanditer des services environnementaux, sans en attendre un retour direct sur investissement. Plus répandu dans les pays anglo-saxons qu'en France, le mécénat peut être un moyen de commanditer des services environnementaux, parfois à travers une fondation. Le mécène vise à donner une bonne image de lui auprès de l'opinion en participant au financement de services environnementaux. Si l'entreprise vend un produit en y associant l'idée de nature, de plein air, de grands espaces ou encore de terroir, elle peut chercher à donner une bonne image d'elle-même. La recherche de différenciation des produits peut conduire à ce type de stratégie.

Un seul cas de mécénat a été relevé (dans la zone périurbaine). Il s'agissait d'une opération de reboisement paysager à Aydat, assurée par des scolaires et encadrée par l'ONF. L'entreprise mécène a assuré un financement de l'ordre de 15 000 euros pour cette opération. Cependant, ce type d'opération peut se révéler ponctuel et ne donner lieu à aucun suivi. En l'occurrence, les plantations n'ont pas été entretenues régulièrement et une grande partie des arbres ont gelé.

b. Commanditaires et services environnementaux élémentaires

Les commanditaires se spécialisent dans certaines gammes de services environnementaux bien précises (cf. tableau 3 en annexe VI). Seules les communes échappent partiellement à cette logique. Ce résultat est cohérent avec la vision « sectorielle » des services environnementaux que nous avons introduite au moyen des secteurs institutionnels. Ainsi, les associations sont impliquées dans l'entretien des espaces les plus faiblement artificialisés, et probablement moins dignes d'intérêt pour les autres commanditaires. Les communes commanditent des travaux relativement diversifiés, mais n'interviennent pas sur les espaces agricoles. Les EPCI, le conseil général et le PNRVA commanditent des travaux d'aménagement de zones de sport et de loisirs. En sus, le conseil général commande des travaux d'aménagement paysager de la voirie auprès des agents de la DDE. Les administrations d'État, en l'occurrence celles appartenant au secteur institutionnel de l'agriculture, sont les principaux commanditaires de travaux sur les espaces agricoles (entretien de parcelles, intégration paysagère de bâtiments agricoles). L'entretien de sentiers de randonnée sur les espaces de circulation est typiquement un service environnemental réalisé sans commanditaire, parce qu'il implique préférentiellement les communes et le conseil général.

c. Commanditaire secondaire

Seuls 40 services environnementaux impliquent un commanditaire secondaire. Parmi ces commanditaires secondaires, de nature assez diverse, émerge la catégorie des communes (19 observations sur 57), celle des EPCI (11 cas) et dans une moindre mesure, celle des associations (6 observations). Les communes sont commanditaires secondaires pour des services environnementaux élémentaires consistant à créer ou entretenir des zones de sport et de loisir de pleine nature. Ce sont principalement des opérations de tonte, de débroussaillage, ainsi que de plantation ou de terrassement. Les 11 opérations pour lesquelles des EPCI sont associés à la commande correspondent principalement aux opérations d'enfouissement de réseau électrique. Il s'agit d'une opération bien particulière : la participation du SIEG à la commande de services environnementaux d'enfouissement de réseaux électrique moyenne ou basse tension, dont le commanditaire principal est la commune. En définitive, les services environnementaux avec des commanditaires secondaires représentent des opérations relativement lourdes sur le plan économique.

2.3.3. Usagers

Nous mettons l'accent sur deux résultats : l'origine géographique des usagers et la place des résidents secondaires en tant qu'usagers.

a. Origine géographique des usagers

Les usagers d'origine locale sont les bénéficiaires de 49 % des services environnementaux observés. Les usagers d'origine non locale sont concernés, quant à eux, par 44 % des services environnementaux complets. Ce nombre presque équivalent de services environnementaux concernant usagers locaux et usagers extérieurs ne concerne pas de la même façon les différentes zones étudiées (cf. section 2.6). Enfin, dans 7 % des cas, les services environnementaux n'ont pas d'utilisateur précis. Il s'agit des services environnementaux conçus au sein de certaines politiques agricoles, telles que les opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF), pour lesquelles il n'est pas fait mention de l'utilisateur du service environnemental.

b. Une catégorie d'usagers : les résidents secondaires

Présents en nombre important dans les trois zones, les résidents secondaires, souvent originaires de l'Auvergne et domiciliés dans de grandes métropoles, « reviennent au pays » avec en tête une certaine image de leur territoire d'origine. Dans certains cas, ils souhaitent préserver ce cadre, voire le figer. Certains peuvent aller jusqu'à s'opposer à ceux qui sont « restés au pays » et qui veulent « vivre de leur travail », notamment agricole. Dans les zones étudiées, nous avons rencontré des résidents secondaires membres d'associations locales. Les résidents secondaires, surtout lorsqu'ils accèdent à la retraite et bénéficient de plus de temps libre, vivent leur second logement comme une véritable deuxième résidence et non plus comme une résidence alternative (Perrot, de La Soudière, 1998). Nos enquêtes révèlent que les résidents secondaires participent parfois, en tant que bénévoles ou membres d'associations locales, à la production de services environnementaux, soit pour acquérir une certaine légitimité localement, soit pour préserver le cadre de vie qu'ils apprécient. Cabanel (1995) évoque la production de services environnementaux par le citoyen qui souhaite « organiser son coin de campagne ». L'encadré qui suit en présente un exemple, identifié dans la zone touristique.

Si l'on suit Facchini (1992), le résident secondaire vient à la campagne pour jouir temporairement d'un paysage rêvé et ainsi préserver ses préférences, tout en acceptant un paysage non désiré le reste de l'année. Le phénomène des résidences secondaires peut être lu à travers le prisme d'un remodelage, non seulement mental mais également physique, des espaces faiblement artificialisés. Cela peut tendre vers la recherche d'un quasi-décor de théâtre et d'une mise en scène de la nature, comme l'évoquent plusieurs recherches sociologiques (Kalaora, 1993 ; Luginbühl, 1991).

Exemple d'implication des résidents secondaires dans la fourniture de services environnementaux

Dans la zone touristique, sur la commune de 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, ces chemins étant abandonnés parce qu'ils n'étaient plus utilisés pour les usages agricoles. 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.

Cet exemple souligne les freins au développement de services environnementaux, les usages locaux n'étant pas toujours compatibles avec l'émergence de nouveaux services environnementaux. L'exemple montre aussi le poids de la médiation institutionnelle dans l'articulation entre les agents économiques locaux et ceux d'origine extérieure, porteurs chacun d'usages différents de l'espace rural. Cela peut expliquer les difficultés non seulement pour initier la production de services environnementaux, mais aussi pour les pérenniser.

2.4. Biens-supports et types de transformations opérées

2.4.1. Usage du bien-support

Les biens-supports de services environnementaux font l'objet d'usages relativement diversifiés. En priorité, l'usage agricole l'emporte : 25 % des services environnementaux sont produits sur des biens-supports à usage agricole. Dans ce cas, le produit joint est représenté logiquement par un produit agricole. Il est vrai que nous avons choisi trois zones à la physionomie rurale, où l'usage agricole de l'espace représente plus de la moitié des usages du sol (24 000 hectares sur 46 000). Il est donc logique d'identifier les espaces agricoles comme premiers biens-supports de services environnementaux.

Dans 21 % des cas, les services environnementaux sont produits sur des espaces de circulation. Ce résultat indique le poids des réseaux de communication pour la localisation des services environnementaux. Les voies de communication sont en effet des espaces où différentes catégories d'agents économiques interviennent. La DDE et les communes ont pour mission de les entretenir, mais des associations (pour les chemins ruraux) ou des bénévoles peuvent aussi entretenir ces « points pour voir » (Neuray, 1982).

La troisième catégorie importante est représentée par les espaces résidentiels, biens-supports de services environnementaux dans 18 % des cas.. Si l'on ajoute le petit patrimoine rural au sein des biens-supports résidentiels, on arrive à 28 % des services environnementaux, ce qui traduit la place importante des actions concernant le cadre de vie résidentiel dans les zones étudiées. En ayant privilégié les services environnementaux concernant le cadre de vie résidentiel, il est logique de retrouver une présence importante des services environnementaux sur les biens-supports résidentiels. Mais ils ne sont pas non plus sur-représentés. Cela montre

la diversité des services environnementaux et le fait qu'ils touchent des biens-supports diversifiés

2.4.2. Régime de propriété

Nous avons identifié les principaux régimes de propriété qui concernent les biens-supports de services environnementaux. Il s'agit de la propriété publique, la propriété privée et de la propriété sectionnale⁵².

Les espaces de propriété publique sont le support de 54 % des services environnementaux. En revanche, les espaces de propriété privée sont concernés par 38 % des services environnementaux. Ce résultat est important : il traduit le *gradient des services environnementaux selon le degré de publicisation du bien-support*. Les espaces de propriété publique, pour lesquels les agents économiques impliqués dans le service peuvent plus facilement s'entendre avec le propriétaire (public), sont privilégiés. Il est d'ailleurs cohérent de trouver un nombre important de services environnementaux à dimension collective sur des biens-supports de propriété publique. Les espaces de propriété publique, biens-supports de services environnementaux à dimension collective, sont ainsi privilégiés par les acteurs et institutions prenant part aux services, probablement parce qu'ils ne suscitent pas de tensions entre usages alternatifs. Tout au moins, les éventuelles tensions peuvent être régulées ou atténuées en interne, au sein de la structure publique ayant la charge de la catégorie de bien-support.

Les biens-supports de propriété privée sont également présents en nombre relativement important, essentiellement grâce aux services environnementaux conduits sur les espaces agricoles. Les autres types d'espaces privés ne sont pas (ou peu) des supports de services environnementaux à dimension collective.

Enfin, il demeure le cas particulier des biens-supports de propriété sectionnale. En effet, ils représentent 8 % des biens-supports de services environnementaux. Ce résultat, bien que contingent des observations réalisées dans un département où la propriété sectionnale est très développée, mérite d'être souligné. En effet, les ayants droit d'une section de commune peuvent trouver un terrain d'entente pour produire des services environnementaux à dimension collective, alors que la gestion des sections est souvent très compliquée. Les ayants droit voient leur intérêt à accepter ce service sur un espace qui, souvent, part en friche (pour les estives) ou tombe en ruine (pour le petit patrimoine).

2.4.3. Zonages et protections particulières

Dans ce paragraphe, nous cherchons à éclairer la question suivante : la production de services environnementaux est-elle influencée par le fait que le bien-support soit soumis à une protection réglementaire⁵³ particulière ?

Dans la zone étudiée, 18 % des services environnementaux concernent des biens-supports qui sont l'objet d'une réglementation spécifique liée aux monuments historiques ou aux paysages. À partir de relevés cartographiques, nous avons identifié environ 2 700 hectares classés au titre du paysage sur la zone d'étude. Notons que les politiques paysagères y sont relativement anciennes : le classement au titre du paysage du lac Pavin à Besse-et-St-

52. La section d'une commune est une entité infra-communale très présente en Auvergne. Il s'agit d'une forme de propriété commune portant sur un bien-support ancré sur le sol (four à pain, forêt, estives). La propriété n'est pas attachée à des individus mais à la personne morale que représente la communauté villageoise.

53. Cette protection peut être liée aux monuments historiques (site inscrit à l'inventaire des monuments historiques, périmètre des 500 mètres autour d'un monument) ou au paysage (monument naturel inscrit ou classé à l'inventaire).

Anastaise remonte par exemple à 1939. Ces 2 700 hectares représentent 6 % de la superficie totale de la zone étudiée (46 000 hectares environ). Avec 18 % des services environnementaux sur 6 % de la superficie totale, il apparaît clairement que les agents ont privilégié des services environnementaux sur les espaces classés. Cela semble confirmer la dichotomie paysagère établie entre espaces ordinaires et espaces remarquables, soulignée par Luginbühl (1989).

Deux raisons peuvent être avancées. D'une part, les services environnementaux permettent la mise en valeur de certains sites remarquables pour l'accueil du public. D'autre part, ils peuvent être utilisés pour limiter la dégradation d'un site (naturel) remarquable en permettant une segmentation des usages. Nous verrons dans le chapitre V (section 5) que c'est ce qui a été privilégié dans le site classé des gorges de la Monne.

En complément des observations concernant les protections paysagères et patrimoniales, nous abordons celles liées à la préservation de la nature. 5 % des services environnementaux concernent des biens-supports protégés au titre de la nature (Natura 2000, ZNIEFF). Il est logique de trouver ici un nombre plus limité de services environnementaux que pour le paysage et le patrimoine, car nous avons focalisé notre champ d'étude sur l'environnement vu selon une définition anthropocentrique. Pour expliquer la présence de services environnementaux sur ces biens-supports, il faut penser aux différents dispositifs publics qui concernent l'acceptabilité sociale des dispositifs de protection de la nature, porté par le secteur institutionnel des milieux naturels. Il en va ainsi de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS) dont l'objet est certes de favoriser la protection des espaces naturels, mais aussi de les faire découvrir au public. Les conseils généraux sont tenus d'ouvrir au public les zones naturelles sensibles qu'ils ont acquises grâce à la TDENS.

Plus globalement, l'équilibre entre mise en valeur paysagère et protection naturaliste se révèle souvent particulièrement difficile à trouver. En effet, cet équilibre est par nature instable, puisque l'accès du public induit des effets d'encombrement, susceptibles de dégrader le bien environnemental (Kalaora, 1999). Ces effets d'encombrement, possibles pour tout bien-support, sont accentués lorsque le support est préservé au titre de la nature, parce que la fréquentation touristique à la suite de la mise en valeur paysagère peut induire la dégradation, voire la destruction de l'habitat naturel. Par exemple, le Massif du Sancy, sur notre zone d'étude, est un site naturel extrêmement fréquenté par les touristes et les randonneurs, à tel point que dans certaines zones, le passage des visiteurs a provoqué une forte érosion. C'est une des motivations des agents locaux pour les services environnementaux de restauration des pelouses.

En définitive, la protection et les différents zonages (paysage, patrimoine, nature) dans les espaces ruraux constituent un facteur important du développement des services environnementaux.

2.4.4. Catégories de biens-supports selon les prestataires

D'après le tableau 20, les agriculteurs interviennent sur leurs espaces productifs (parcelles agricoles et bâtiments) dans la quasi-totalité des cas. Ils sont parmi les principaux intervenants sur les « points à voir » (Neuray, 1982), alors que d'autres catégories de prestataires (associations et communes) agissent de façon plus marquée sur les « points pour voir » (*ibid.*).

Tableau 20 – Prestataires principaux en fonction de l'usage du bien-support

PRESTATAIRE	AGRI.		ENTREPRISE PRIVEE		COMMUNE		EPCI, CONSEIL GENERAL, PNRVA		GESTION. RESEAU OU ESPACE		ORGANISME D'INSERTION		ASSOC.		TOTAL	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Production	81	99	9	8	2	3	9	17	3	10	0	0	4	7	108	25
Voies de circulation	1	1	17	14	22	29	15	29	14	47	2	18	19	33	90	21
Usage résidentiel	0	0	32	27	25	32	6	12	0	0	3	27	11	19	77	18
Sports et loisirs	0	0	16	13	15	19	12	23	4	13	1	9	11	19	59	14
Patrimoine culturel	0	0	28	24	8	10	2	4	0	0	0	0	3	5	41	10
Non usage	0	0	2	2	4	5	8	15	1	3	5	45	10	17	30	7
Réseau électrique ou téléphonique	0	0	15	13	1	1	0	0	8	27	0	0	0	0	24	6
Total	82	100	119	100	77	100	52	100	30	100	11	100	58	100	429	100

Les agriculteurs ne produisent quasiment aucun service environnemental sur les voies de circulation, contrairement à une idée répandue selon laquelle les agriculteurs pourraient assurer des tâches d'entretien des espaces publics, de déneigement ou encore de fauche des abords des voies de circulation. Nos résultats ne sont pas généralisables sans précaution, mais ils prouvent qu'à l'échelle de trois territoires ruraux, sur 395 agriculteurs, aucun – ou quasiment – ne produit de service environnemental en dehors de son exploitation (bâtiments et parcelles agricoles). Ce résultat permet de relativiser le développement éventuel d'une « agriculture de service » (Bontron, 2002), tout au moins dans le domaine des services environnementaux produits par les agriculteurs en dehors des exploitations agricoles.

Les espaces productifs agricoles sont également le support de services environnementaux réalisés par les EPCI, le PNRVA et le conseil général lors de la pose d'éléments de franchissement de barrière et de clôture pour la pratique de la randonnée pédestre. Plus exactement, ils interviennent sur les limites de parcelles : notamment les barrières et les clôtures, afin de poser ces éléments. Ainsi, ils peuvent prolonger leur intervention sur les espaces-lignes, que constituent les chemins de randonnée, lorsque le chemin de randonnée traverse une propriété privée.

Au total, les gestionnaires directs (les agriculteurs) et certains gestionnaires indirects, membres du secteur institutionnel du développement local (EPCI, PNRVA, conseil général), interviennent sur les biens-supports productifs agricoles. Les autres prestataires potentiels n'ont pas légitimité à produire des services environnementaux sur ce type de bien-support de propriété privée.

Les entreprises privées interviennent principalement sur les espaces résidentiels et le petit patrimoine culturel, à la demande des communes. L'entretien du petit patrimoine⁵⁴ constitue un segment de marché en croissance pour les entrepreneurs de maçonnerie et les entrepreneurs de travaux, à la suite de l'engouement de nombreux élus locaux pour la restauration des fours à pain, des lavoirs ou encore des fontaines.

Les espaces de circulation font l'objet de services environnementaux de la part des communes pour favoriser la pratique de la randonnée, avec des activités telles que le débroussaillage, la tonte ou le balisage des sentiers de randonnée. Les EPCI, le conseil

54. On pourra se reporter aux travaux de Chevallier (2000) pour une discussion des fondements de cette « invention du patrimoine rural ».

général et le PNRVA interviennent également sur ces catégories d'espaces, car ce sont des « points pour voir » (Neuray, 1982), qui les intéressent dans une logique de développement local (création de sentiers de randonnée ou aménagement d'autres espaces linéaires de loisirs en plein air).

En revanche, les EPCI, le conseil général et le PNRVA produisent moins de services environnementaux sur les espaces résidentiels que les communes. Ce résultat est en cohérence avec les prérogatives des communes concernant la mise en valeur du cadre de vie résidentiel des habitants, alors que cette tâche fait moins explicitement partie des missions des autres membres du secteur institutionnel du développement local.

Globalement, les EPCI, le conseil général et le PNRVA interviennent sur des biens-supports relativement nouveaux : les zones de sport et de loisirs. Ces prestataires établissent ainsi un lien explicite entre le développement local et le développement des activités récréatives de pleine nature.

Les gestionnaires d'un réseau (électrique ou téléphonique) mènent des services environnementaux strictement liés au réseau dont ils ont la charge. Ce résultat, auquel on pouvait s'attendre, confirme la gestion sectorielle des différents réseaux. Par exemple, les biens-supports pour le transport d'énergie ou de télécommunications sont l'objet de services environnementaux réalisés par EDF et France Télécom.

Les prestataires du secteur associatif et du secteur de l'insertion sont les principaux intervenants sur les espaces de nature, principalement les berges de rivière. Sur ces dernières, interviennent également les collectivités locales, à l'exception des communes dont la superficie ne correspond pas à celle du bassin versant d'une rivière.

2.4.5. Opérations techniques sur les biens-supports

Nous insistons ici sur les opérations techniques afin de faire apparaître différents types d'activités propres aux services environnementaux, qu'elles relèvent de compétences professionnelles ou non. Notre lecture va s'organiser successivement selon les colonnes du tableau 21, puis selon ses lignes.

a. Implication des différents prestataires

Les communes mènent principalement des activités de tonte, de débroussaillage ou de fleurissement dans le prolongement des interventions classiques des employés communaux. Il est cependant possible qu'un effet de substitution se manifeste lors de l'intervention des autres collectivités locales. Les EPCI notamment peuvent mobiliser leurs équipes de personnes en insertion pour ce type de tâche, en substitution de l'intervention des communes. Cela paraît logique en regard des faibles qualifications généralement nécessaires pour ces activités de tonte et de débroussaillage.

Les communes réalisent la plupart du temps les travaux de fleurissement en régie directe sur les espaces publics. Dans certaines communes, elles font appel à des bénévoles pour fleurir ces mêmes espaces. Elles peuvent en parallèle organiser des concours de maisons fleuries pour favoriser le fleurissement des espaces privés. Vu le faible volume financier des opérations de fleurissement dans la plupart des communes, les municipalités ne font pas appel à des entreprises relevant du secteur des « jardins-espaces verts ». Seule la commune de Besse-et-Saint-Anastaise, aux ressources financières importantes et très tournée vers le tourisme, fait appel à un prestataire privé.

Tableau 21 – Opérations techniques et types de prestataires

OPERATION TECHNIQUE	AGRI.		ENTREPRISE PRIVEE		COMMUNE		EPCI, CONSEIL GENERAL, PNRVA		GESTION. RESEAU OU ESPACE		ORGANISME D'INSERTION		ASSOC.		TOTAL	
	NB	%	NB	%	NB	%	NB	%	NB	%	NB	%	NB	%	NB	%
Tonte débroussaillage	24	29	12	10	38	49	34	65	12	40	8	73	14	24	142	33
Maçonnerie menuiserie peinture	24	29	29	24	7	9	1	2	2	7	0	0	3	5	66	15
Déblayage terrassement	1	1	39	33	2	3	0	0	8	27	0	0	1	2	51	12
Plantation semis tuteurage	3	4	19	16	4	5	2	4	2	7	0	0	4	7	34	8
Élément franchissement agrément	0	0	3	3	7	9	9	17	1	3	1	9	8	14	29	7
Balisage pose panneaux	0	0	1	1	4	5	4	8	2	7	0	0	17	29	28	7
Fleurissement	0	0	1	1	12	16	0	0	0	0	2	18	10	17	25	6
Entretien de parcelle	20	24	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	5
Déboisement taille d'arbres	0	0	8	7	3	4	2	4	2	7	0	0	1	2	16	4
Empierrement revêtement	10	12	7	6	0	0	0	0	1	3	0	0	0	0	18	4
Total	82	100	119	100	77	100	52	100	30	100	11	100	58	100	429	100

Les agriculteurs sont les seuls à mener des opérations de réfection ou d'entretien des parcelles et de leurs bordures. Ce résultat permet de souligner que certains types de services environnementaux ne sont produits en l'état que par les agriculteurs. Cela souligne la place particulière dans la fourniture de services environnementaux des agriculteurs 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 concernent les surfaces agricoles. Dans le cas du pâturage, le « mouton » n'est pas nécessairement un bien substituable. Autrement dit, un autre itinéraire technique pour l'entretien des prairies n'est pas forcément adapté. Les agriculteurs mettent en œuvre plus souvent que les autres prestataires des activités de type « maçonnerie, charpente, menuiserie, peinture ». En fait, ils font appel pour ce type d'activité à un prestataire secondaire (entreprise privée).

Les entreprises privées s'impliquent principalement dans quatre types d'opérations techniques. Tout d'abord, elles interviennent pour réaliser des opérations de plantation ou de semis. Ces opérations ont lieu principalement dans les espaces résidentiels, lors de l'aménagement d'espaces verts. Ce sont les entreprises du secteur des « jardins et espaces verts » qui effectuent ce type d'activités. Ensuite les entreprises sont présentes lors d'opérations de « maçonnerie, charpente, menuiserie, peinture » (29 observations), commanditées par des communes sur des biens-supports relevant des espaces résidentiels ou des zones de sport et de loisir. Les artisans, principalement locaux, sont les principaux intervenants lors de ce type de services environnementaux, portant surtout sur des éléments du patrimoine vernaculaire. Les entreprises assurent du déblayage et du terrassement, nécessitant la mobilisation d'un capital technique important (39 observations). Ces travaux, réalisés par des entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics, sont principalement commandités par des collectivités locales, essentiellement les communes. Enfin, ces mêmes

types d'entreprises s'impliquent dans les opérations d'empierrement, nécessitant également du gros matériel.

Des entreprises se spécialisent dans les services environnementaux, notamment des entreprises de travaux paysagers et des entreprises de maçonnerie spécialisées dans la réfection du petit patrimoine (agissant alors à une échelle plus large que le territoire local). Les entreprises impliquées dans les services environnementaux appartiennent le plus souvent au territoire local ; cela est source d'effets d'entraînement sur la dynamique économique locale.

b. Opérations techniques selon le type de prestataire

Un type d'opération technique se dégage, la tonte et le débroussaillage, réalisé pour 33 % des services environnementaux. Dès lors, du point de vue de la dynamique économique engendrée par les services environnementaux, on comprend que ces travaux ne sont pas réalisés par le secteur concurrentiel. Les opérations de débroussaillage les plus compliquées sur le plan technique sont assurées par des entreprises du secteur privé. Des économies d'échelle sont possibles pour les entreprises lors de la tonte ou du débroussaillage, mais certaines catégories d'espaces (petits sentiers de randonnée, berges de rivière) sont relativement inaccessibles aux engins mécaniques susceptibles d'assurer le débroussaillage.

En parallèle, les prestataires moins qualifiés agissent en grand nombre pour les opérations nécessitant un faible niveau technique : le secteur institutionnel de l'insertion et les employés communaux (ou intercommunaux) sont les principaux prestataires de services environnementaux lorsqu'il s'agit de tondre ou de débroussailler certaines catégories d'espaces.

Ce résultat important indique qu'une même opération technique peut, selon les cas, être réalisée par un prestataire du secteur marchand, du secteur public ou du tiers-secteur. Selon les cas, la tonte ou le débroussaillage va donner lieu à un service environnemental hybridé ou non avec un produit joint : c'est le cas lorsqu'elle est assurée par les agriculteurs (hybridation avec la production agricole, sur un espace productif), les administrations et établissements publics (hybridation avec la circulation ou le transport d'énergie et de télécommunications), ainsi que par les structures d'insertion (hybridation avec l'insertion de personnes en difficulté).

Les opérations techniques de « déboisement et taille d'arbre », peu nombreuses dans les zones étudiées, correspondent à deux types distincts de services environnementaux élémentaires. En premier lieu, se dégage l'opération d'élagage d'arbres ornementaux, réalisée par des élagueurs du secteur concurrentiel ou en régie directe par des employés communaux spécialisés. Nécessitant le plus souvent une compétence spécifique, ce type de prestation a lieu pour les arbres ornementaux situés dans les espaces résidentiels. Remarquons que ce type de service environnemental a d'abord été réalisé en ville, avant de gagner maintenant les espaces ruraux. En second lieu, le déboisement à finalité paysagère est une tâche moins spécialisée, réalisée dans les espaces naturels par des employés communaux, par une équipe de personnes en insertion, ou par des entreprises privées pour les tâches les plus compliquées.

Les activités de balisage ou de pose de panneaux de découverte (paysage ou autres éléments patrimoniaux locaux) sont principalement réalisées par des associations, des bénévoles et des structures d'insertion (17 observations sur 33). Les biens-supports de ces services environnementaux sont essentiellement des voies de circulation (espace-ligne) de propriété publique, c'est-à-dire des « points pour voir » (Neuray, 1982). Il est logique que ces prestataires, ne pouvant intervenir directement sur les « points à voir » (*ibid.*), dont ils ne sont

pas propriétaires, privilégient les « points pour voir » (*ibid.*), avec une mise en valeur, permettant la lecture du paysage ou la découverte du patrimoine local.

Enfin, signalons que la pose d'éléments d'agrément ou de franchissement de clôture est principalement assurée par les collectivités locales ou par le secteur associatif sur les espaces de nature, de production ou de sport et loisirs. Cela paraît relativement cohérent en regard des prérogatives de ces deux prestataires, que l'on peut supposer les plus proches de la demande des usagers de loisirs et de sports de pleine nature.

2.4.6. Catégories de services environnementaux élémentaires

a. Types de finalité

Dans le tableau 22, nous calculons les pourcentages de services environnementaux selon les lignes (afin de comparer les différentes finalités entre elles), et non pas les colonnes, comme dans les autres tableaux.

Tableau 22 – Catégories de prestataires selon les types de finalité

TYPES DE FINALITE PRESTATAIRES	CADRE DE VIE RESIDENTIEL		ACTIVITES DE PLEINE NATURE		TOTAL	
	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%
Entreprise privée	95	80	24	20	119	100
Agriculteur	82	100	0	0	82	100
Commune	45	58	32	42	77	100
Association	28	48	30	52	58	100
EPCI, conseil général, PNRVA	20	38	5	62	52	100
Gestion. réseau ou espace	25	83	5	17	30	100
Organisme d'insertion	8	73	3	27	11	100
Total	303	71	126	29	429	100

Le résultat principal se dégageant du tableau 22 concerne la relative spécialisation des prestataires. Les agriculteurs, les entreprises, les gestionnaires d'un réseau ou d'une catégorie d'espace, ainsi que les organismes d'insertion s'impliquent de façon préférentielle dans les services environnementaux à finalité d'amélioration du cadre de vie résidentiel. En parallèle, ce sont les EPCI, le conseil général, le PNRVA et les associations qui agissent de façon préférentielle pour favoriser la pratique d'activités de pleine nature. Ce sont finalement ces derniers types de prestataires qui ont des prérogatives importantes concernant la pratique d'activités de pleine nature.

Étudions plus dans le détail les types d'opérations élémentaires menées par les différentes catégories de prestataires.

b. Services élémentaires selon les prestataires

On assiste à une *segmentation des tâches* concernant les services environnementaux, chaque catégorie de prestataire s'impliquant de façon préférentielle dans un type de tâche. Pour mettre en évidence ce phénomène, nous allons nous appuyer sur les résultats du tableau 2 situé en annexe VI.

Les agriculteurs sont logiquement les principaux prestataires de services environnementaux touchant à leurs outils de production (bâtiments et parcelles agricoles). Cependant, d'après nos enquêtes, le degré de transformation du bien-support reste assez

limité, puisque les agriculteurs s'impliquent principalement dans des opérations d'entretien du bien-support et dans des opérations d'intégration paysagère. Ils ne s'impliquent dans aucun autre type de service environnemental, à l'exception d'un agriculteur qui entretient les espaces de circulation pour une commune.

Lors des services environnementaux réalisés par des entreprises, le degré de transformation du bien-support est relativement important : il s'agit principalement d'opérations d'aménagement ou de restauration. Plus précisément, les entreprises privées sont les principaux intervenants dans les aménagements paysagers de bourgs et la restauration de petit patrimoine culturel, car ces activités font appel à une connaissance technique assez précise, et à un capital technique important. Elles se déroulent souvent sur une durée relativement longue. Cela explique que les services environnementaux produits par des entreprises privées durent souvent plus d'un mois (en équivalent temps plein). On fait appel au secteur des entreprises de travaux et des entreprises paysagères lors des services environnementaux de grande ampleur économique et lorsque le commanditaire veut opérer une transformation importante du bien-support.

Les communes se limitent à des opérations d'entretien des biens-supports, car elles n'ont pas les compétences en interne pour assurer des transformations de plus grande ampleur. Cependant, du fait de leurs compétences multiples, elles peuvent produire des services environnementaux variés : la création et l'entretien d'espaces de loisirs de pleine nature, la création ou l'entretien d'espaces verts, le fleurissement, ainsi que les services environnementaux concourant à la pratique de la randonnée pédestre (entretien des chemins, balisage). Mais ce sont souvent des services environnementaux qui nécessitent des travaux de durée relativement limitée (une semaine à un mois), du fait des capacités financières souvent peu importantes des communes. On comprend alors que les communes interviennent souvent lorsque le bien-support a déjà subi une transformation importante pour assurer son entretien et la *mise à disposition renouvelée des caractéristiques environnementales utiles pour les usagers finals*.

Les EPCI, le conseil général ou le PNRVA prennent en charge les aménagements plus importants pour la randonnée pédestre (pose d'éléments de franchissement de clôture) et s'impliquent dans les services environnementaux favorisant la pratique d'un loisir de pleine nature, en venant compléter les opérations réalisées par les communes.

Les associations constituent les principaux intervenants en matière d'opérations d'entretien, du point de vue du degré de transformation du bien-support. Elles se limitent le plus souvent à des opérations de faible transformation du bien-support. En effet, elles font appel à des bénévoles et sont faiblement dotées en capacités financières et souvent en capacités techniques. Si l'on entre dans le détail du tableau 2 de l'annexe VI, il apparaît que les associations constituent la troisième catégorie de prestataire intervenant dans les services environnementaux favorisant la randonnée pédestre. Elles assurent le balisage pour la randonnée, mais n'interviennent pas directement en matière d'entretien des espaces de circulation. De même que les communes, les associations s'impliquent préférentiellement dans des services environnementaux de faible durée (une semaine à un mois). Nous présentons dans l'encadré ci-après les services environnementaux tournés vers la randonnée pédestre et impliquant une association importante.

L'organisation des services environnementaux pour la randonnée pédestre

Créée en 1974, Chamina, association loi 1901 d'échelle régionale, s'implique de façon préférentielle dans le balisage de sentiers de randonnée. Au départ, elle a mis en œuvre des services environnementaux d'entretien de sentiers de randonnée, mais a progressivement abandonné ce créneau pour se spécialiser sur des services liés également à la randonnée, mais plus solvables : l'édition de guides de randonnée et le balisage de sentier. Elle intervient sur l'ensemble du Massif central et même dans certaines régions limitrophes, en nouant des partenariats avec les conseils généraux. Or les guides édités sont basés sur des parcours de randonnées traversant les communes. Ainsi, Chamina a choisi de prendre directement en charge le balisage, plutôt que de le laisser à la charge des communes, afin de proposer un balisage homogène. Des bénévoles (appartenant à l'association des « Amis de Chamina », antenne de la précédente) sont formés par les employés de l'association pour réaliser le balisage des sentiers. Les employés du conseil général, formés également en matière de balisage, interviennent en complément.

En revanche, l'entretien courant des chemins est laissé à la charge des communes. Lorsqu'il est nécessaire de dégager un sentier obstrué par la végétation, la commune (ou Chamina) peut faire appel au conseil général qui dispose d'une équipe spécialisée dans ce domaine et qui intervient à l'échelle du département, pour maintenir accessibles les différents circuits de randonnée.

Les gestionnaires d'un réseau ou d'une catégorie d'espace prennent en charge deux types principaux de services environnementaux élémentaires : l'enfouissement de réseaux électriques ou téléphoniques et l'aménagement paysager de la voirie. Ainsi, il apparaît que ces gestionnaires de réseaux (électriques, téléphoniques ou routiers) restent cantonnés aux catégories d'espace dont ils ont la charge. En revanche, lorsqu'ils produisent des services environnementaux sur ces biens-supports, ils opèrent des transformations importantes, notamment l'enfouissement de réseaux, dont le coût est relativement élevé.

Enfin, les organismes d'insertion s'impliquent dans l'entretien des espaces de nature, essentiellement constitués par les berges de rivière dans les zones étudiées.

Les EPCI complètent l'intervention des organismes d'insertion sur les espaces de nature. Ces deux catégories de prestataires prennent en charge les espaces de nature qui sont relativement délaissés par les autres intervenants, mais avec des logiques différentes. L'organisme d'insertion recherche souvent des supports adaptés au travail de personnes en insertion. Le travail au grand air, au contact de la nature, sur des zones où la progression du travail est manifeste peut expliquer le fait que ce type de prestataire privilégie les espaces de nature. Les EPCI peuvent recourir à la même stratégie lorsqu'ils s'occupent d'équipes d'insertion. Cependant une autre raison peut être invoquée : les EPCI cherchent à agir sur les espaces de nature car ces derniers correspondent, peu ou prou, à la zone dont ils ont la charge. Il en va ainsi des rivières pour lesquelles une intervention à l'échelle du bassin versant est plus adaptée qu'au niveau d'une seule commune. Or le bassin versant peut faire partie du territoire d'un EPCI. Une dernière raison peut être avancée, concernant à la fois les EPCI et les organismes d'insertion. Les espaces de nature étaient, jusqu'à une période récente, relativement délaissés par les différents intervenants en matière de services environnementaux. Les deux catégories de prestataires ont pu trouver là une catégorie d'espace grâce à laquelle ils pouvaient asseoir leur légitimité locale.

2.5. Financement des services environnementaux complets

2.5.1. Aperçu général

Nous mettons l'accent dans le tableau 23 sur les résultats concernant le mode de financement des services environnementaux, en mettant en parallèle ce dernier avec l'importance économique des services.

Tableau 23 – Modes de financement des services environnementaux et poids relatif

MODE DE FINANCEMENT	NOMBRE DE SERVICES ENVIRONNEMENTAUX		BUDGET CUMULE DES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX	
	NOMBRE	%	MONTANT (EN €)	%
Aucune subvention	28	7	56 400	1
Communes et EPCI	163	38	1 262 700	12
Politiques publiques	238	55	8 999 000	87
Total	429	100	10 318 100	100

D'après le tableau 23, les services environnementaux non subventionnés (ni par les communes, ni par les EPCI ou le conseil général, le conseil régional, l'État ou encore l'Union européenne) ne correspondent qu'à 1 % du montant total des ressources économiques consacrées aux services environnementaux complets sur les trois zones. Mais ces services représentent tout de même 7 % du nombre total de services environnementaux. Il s'agit d'opérations diffuses, réalisées sur l'ensemble du territoire et qui restent de faible volume économique. Ce sont principalement de services réalisés par des bénévoles et des associations dont nous avons déjà souligné l'importance, non pas quantitative mais qualitative (pour initier de nouveaux services).

En parallèle, 38 % des services environnementaux complets sont financés par les communes et/ou les EPCI, appartenant au secteur institutionnel du développement local de chacune des trois zones étudiées. Ils restent de faible volume économique, comme l'atteste la part qu'ils occupent dans le budget global des services environnementaux (12 %). Mais il faut retenir que leur nombre important traduit leur poids dans l'offre locale de services environnementaux. Souvent situés dans le strict prolongement de l'intervention des communes dans la gestion et l'entretien de l'espace, ces services environnementaux sont indispensables au maintien d'un cadre de vie agréable pour les résidents.

En cumulant les deux catégories précédentes, il apparaît que 45 % des services environnementaux ne reçoivent pas de financement public externe au territoire local. Ce nombre, loin d'être négligeable, traduit *l'ancrage des services environnementaux dans le territoire*. Les communes et les associations sont les principaux prestataires ne percevant pas de subventions pour la réalisation des services environnementaux. Ces derniers font partie de l'amélioration du cadre de vie des populations résidentes, et sont ainsi souvent pris en charge par les acteurs publics ou associatifs locaux. On retrouve ici les préoccupations du secteur institutionnel du développement local, s'appuyant sur une certaine proximité géographique.

Enfin, les 55 % restants des services environnementaux sont financés par des politiques publiques, émanant de l'échelon départemental, régional, national ou européen. Leur poids économique est nettement plus important que les deux précédentes catégories, puisqu'ils représentent 87 % des dépenses en faveur des services environnementaux. Leur

ponds économique prépondérant provient particulièrement des opérations d'aménagement de bourgs et d'enfouissement de réseaux électrique ou téléphonique.

Ces résultats attestent du *rôle important des politiques publiques dans le financement des services environnementaux*. De plus, le fait que 55 % des services environnementaux soient subventionnés indique une forme d'adaptation entre l'aire d'usage et l'aire de financement des services environnementaux ; en effet, ce sont souvent des usagers extérieurs au territoire local (touristes), ou d'implantation récente (nouveaux résidents dans la zone périurbaine) qui expriment la demande la plus forte en services environnementaux.

Pour les services environnementaux complets subventionnés par une politique publique, les subventions peuvent être d'un montant très variable : plus de la moitié d'entre elles correspondent à moins de 4 600 €, alors que moins de 4 % des services environnementaux correspondent à plus de 76 000 € d'aide publique. Ce résultat traduit l'hétérogénéité des services environnementaux.

2.5.2. Institutions publiques à l'origine des subventions

Ce sont essentiellement des *politiques de l'État* qui sont à l'origine des subventions publiques pour la fourniture de services environnementaux : elles subventionnent plus de la moitié des services environnementaux. Les trois autres niveaux d'intervention publique (Union européenne, conseil régional, conseil général) ne contribuent chacun qu'à 16 % des subventions.

Si l'on regarde comment les subventions viennent se compléter, deux couples principaux de subventions se dégagent. D'un côté, les subventions de niveau régional viennent en appui à des aides européennes ; de l'autre, les subventions du département viennent souvent relayer les subventions principales de niveau national.

De façon plus générale, les politiques des collectivités territoriales (département et région) semblent venir principalement en appui au financement principal d'un service environnemental afin d'assurer sa solvabilité. En revanche, l'État et l'Union européenne viennent rarement appuyer un service environnemental avec une subvention secondaire et sont souvent à l'origine du financement principal d'un service environnemental.

Un exemple peut être donné en ce qui concerne la politique d'emploi et de lutte contre l'exclusion. L'État paye les salaires des personnes en CES et le conseil général participe au financement d'un chantier d'insertion (charges de fonctionnement, salaire de l'encadrant). L'État participe nettement plus au financement de la politique que le conseil général qui a pour rôle d'orienter les crédits vers les chantiers d'insertion prioritaires dans le département, selon une logique d'adaptation (partielle) d'une politique nationale aux conditions locales.

2.6. Différenciation territoriale

Nous étudions dans cette sous-section le rôle du contexte territorial de la production des services environnementaux. Rappelons que nous avons choisi d'étudier trois territoires différenciés quant à leurs types d'usages principaux (agricole, résidentiel ou touristique). Cette démarche permet de prendre en compte la diversité des services environnementaux en fonction de catégories d'usages territorialement différenciés.

Nous procédons en deux temps. Dans un premier temps, nous raisonnons à l'échelle de l'ensemble des communes, sans introduire de différenciation selon les trois zones d'étude. Dans un second temps, nous présentons les résultats de chacune des trois zones d'étude.

2.6.1. À l'échelle communale

a. Nombre variable de services environnementaux

Tableau 24 – Services environnementaux selon différents indicateurs communaux⁵⁵

COMMUNES	REPARTITION DES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX					
	NOMBRE	%	POUR 1000 HA DE SUPERFICIE COMMUNALE	POUR 100 HABITANTS	POUR 1 500 000 € DE BUDGET COMMUNAL	% EN REGIE DIRECTE
Aydat	69	16	14	4	47	7
Besse-et-St-Anastaise	59	14	8	4	14	19
La Tour d'Auvergne	38	9	8	5	31	24
St-Sauves-d'Auvergne	31	7	6	3	59	29
Le Mont-Dore	29	7	8	2	4	34
Olloux	29	7	24	13	159	14
Avèze	27	6	12	11	196	11
Bagnols	27	6	6	5	44	19
St-Sandoux	24	6	24	4	59	13
Tauves	24	6	7	3	34	13
St-Donat	24	6	7	8	92	1
St-Amant-Tallende	22	5	44	1	25	14
Chastreix	22	5	5	8	58	14
Moyenne	33	8	9	4	24	17

Source : INSEE- recensement général de la population 1999, comptes administratifs des communes

Nous avons vu que les communes jouent un rôle important dans les services environnementaux (cf. 2.1), soit en tant que prestataires, soit en tant que commanditaires. Dans le tableau 24, le recours à des critères descriptifs permet d'appréhender plus précisément le rôle des communes dans la production de services environnementaux. Il s'agit de la superficie communale, de la population communale et du budget communal⁵⁶. Nous avons retenu ces trois critères car ils permettent de caractériser socio-économiquement les communes. Cependant, nos observations ne concernent que 13 communes et ne peuvent pas être généralisées sans précaution. Elles fournissent plus une indication qualitative qu'un résultat définitif.

Le tableau 24 fait apparaître une forte variabilité du nombre de services environnementaux, selon les communes où ils sont produits. Le nombre de services par commune varie selon une échelle de un à trois. En comparant le nombre de services environnementaux à la superficie communale, il apparaît un nombre plus important de services environnementaux pour 1 000 hectares dans les petites communes que dans les grandes. Les communes périurbaines (Olloux, St-Sandoux, Aydat et St-Amant-Tallende), pour la plupart de plus petite taille que la moyenne des communes étudiées (3541 ha), sont particulièrement concernées. On trouve aussi plus de services pour 100 habitants dans les communes peu peuplées que dans les communes peuplées. Ainsi il existe une production minimale de services environnementaux, quelle que soit la taille de la commune (en regard du nombre d'habitants, comme en regard de la superficie). En effet, dans toutes les communes, les employés communaux produisent des services environnementaux. Mais cela ne signifie pas qu'on trouve tous les types de services environnementaux dans chacune des communes. Au contraire, nous verrons dans le point suivant qu'il existe des spécificités.

55. Ne sont pas pris en compte dans ce tableau les services environnementaux non zonés (425 sur 429).

56. Le budget communal a été identifié à partir d'une moyenne mobile établie sur les années 1995-1997.

Le ratio établi entre le nombre de services environnementaux et le budget communal diminue avec l'augmentation du budget communal. Les communes étudiées, à partir d'un certain niveau de développement – et de richesse –, n'augmentent plus la production de services environnementaux en volume. Nous verrons (dans le chapitre V, section 2) que les communes riches se reportent sur des services environnementaux de plus grande importance économique.

D'après le tableau 24, toutes les communes produisent au moins trois services environnementaux en régie directe. Cependant, ces types de services sont plus développés dans les communes au budget important (sauf Aydat). En effet, les communes peuvent logiquement développer d'autant plus de services environnementaux en régie directe que leur nombre d'employés communaux est élevé. Cependant, la comparaison entre le nombre total de services environnementaux par commune et le nombre de services environnementaux en régie directe montre des disparités, entre d'un côté des communes qui privilégient les travaux en régie directe (Le Mont-Dore, St-Sauves d'Auvergne et La Tour d'Auvergne), et à l'opposé une commune comme Aydat où les services environnementaux, pourtant nombreux, sont rarement produits en régie directe. Cela résulte de choix opérés par les élus locaux dans les différentes communes. Pour certains travaux, ils peuvent avoir le choix entre faire appel au marché (externalisation du service) ou internaliser le service et faire alors appel aux compétences des employés communaux. Il est important de souligner la diversité des comportements des communes en regard de cette alternative.

b. Familles de services environnementaux

D'après nos enquêtes, deux types de services environnementaux apparaissent quelle que soit la commune étudiée : le fleurissement communal et l'entretien des chemins pour la randonnée pédestre.

Quatre autres types de services environnementaux élémentaires sont présents dans quasiment toutes les communes, à une ou deux exceptions près :

- l'entretien de zones naturelles (notamment des rivières) ;
- l'aménagement de bourgs ;
- l'enfouissement du réseau électrique ;
- la restauration du petit patrimoine.

Manifestement, les logiques qui gouvernent la réalisation de chacun de ces types de services environnementaux ne sont pas les mêmes. Trois ensembles se dégagent.

Le premier correspond à un groupe de services environnementaux visant *l'amélioration du cadre de vie résidentiel*. Il s'agit de l'enfouissement des réseaux, de la restauration du patrimoine, du fleurissement et des programmes d'aménagement de bourg. Même si ces services environnementaux ne sont pas nécessairement coordonnés les uns avec les autres, ils relèvent tous de cette même logique. Relevant d'une préoccupation de cadre de vie, ils ne sont pas nécessairement très anciens dans les communes étudiées, comme l'atteste l'étude de l'évolution des dépenses communales dans chaque zone (cf. chapitre V, section 2). De plus, le fleurissement des espaces publics constitue précisément un service environnemental présent quelles que soient la taille de la commune et sa population (cf. sous-section précédente). Ce service environnemental est le plus souvent assuré en régie directe par les communes (toutes les communes étudiées ont au moins un employé communal). Il correspond à une fonction communale aujourd'hui devenue classique, même si nous verrons dans le point consacré à l'évolution des dépenses des communes (chapitre V, section 2) que son émergence est relativement récente.

Le second groupe correspond à des services touchant à la *pratique de loisirs ou de sports de pleine nature*, principalement la randonnée pédestre. Ce résultat concerne toutes les communes étudiées. Les municipalités sont toutes impliquées peu ou prou dans l'entretien de sentiers de randonnée. Il est vrai que la géographie de l'Auvergne se prête bien au développement de la randonnée pédestre, mais des facteurs institutionnels ont favorisé l'implication des communes rurales étudiées (présence de Chamina, implication forte du conseil général et des communautés de communes dans chaque zone). Ce résultat indique une tendance générale, même s'il ne pourrait probablement pas être étendu à l'ensemble des communes du département du Puy-de-Dôme, car certaines d'entre elles n'ont pas signé la convention concernant le plan départemental des itinéraires de promenade et randonnée (PDIPR) avec le conseil général. La qualité paysagère et l'attrait du territoire pour les randonneurs sont probablement moins avérés dans d'autres zones du département.

Le dernier ensemble de services environnementaux présents dans quasiment toutes les communes se révèle plus surprenant. Il s'agit de services environnementaux concernant *l'entretien des berges de rivière*. Les seules communes non concernées sont celles qui n'ont pas de cours d'eau sur leur territoire. Ce service environnemental échappe souvent à une logique communale, pour être pris en charge au niveau de l'intercommunalité⁵⁷. La majorité des communes sont concernées parce que ces services environnementaux s'appliquent aux berges de rivière qui constituent des biens-supports linéaires dépassant l'échelle communale. Les institutions de régulation de ces services (DDAF, DIREN) conditionnent les financements publics au fait que les travaux soient menés à l'échelle d'un bassin versant, englobant de fait plusieurs communes.

2.6.2. À l'échelle de la zone d'étude

a. Aperçu général

Si l'on s'intéresse d'abord au nombre moyen de services environnementaux produits par commune dans chacune des zones (cf. tableau 25), il s'avère que moins de services environnementaux sont produits, en moyenne, dans les communes de la zone agricole que dans celles des deux autres zones. Il est vrai que les communes de la zone agricole sont les moins peuplées et les moins riches de l'ensemble des communes étudiées. Mais il convient de nuancer cette affirmation, à la lumière de la comparaison des services environnementaux avec trois indicateurs socio-économiques (la surface communale, le nombre d'habitants et le budget communal).

D'après le tableau 25, les communes de la zone agricole sont le théâtre d'une moindre production de services environnementaux en valeur absolue. Dans la zone agricole, les entretiens menés auprès des élus montrent que les préoccupations concernant les services environnementaux passent après d'autres besoins plus urgents (accessibilité des hameaux en toute saison, attraction de nouveaux habitants, autres services à la population que les services environnementaux). Cependant il s'avère que les communes de la zone agricole présentent un nombre de services environnementaux importants en regard de leur budget communal, au même titre que les communes de la zone périurbaine. Au contraire, dans la zone touristique, le rapport entre le nombre de services environnementaux et le budget communal est inversé. Ce résultat important confirme le fait que, même dans des communes peu riches, un nombre non négligeable de services environnementaux est produit.

57. Pour tester l'importance du fait intercommunal dans l'émergence de l'entretien des berges de rivières – qui ne date le plus souvent que de la dernière décennie – il serait nécessaire de comparer les zones que nous avons étudiées, toutes concernées par une structure intercommunale, avec des zones rurales qui en seraient dépourvues.

Tableau 25 – Services environnementaux par zone et indicateurs territoriaux⁵⁸

	ZONE AGRICOLE	ZONE PERIURBAINE	ZONE TOURISTIQUE	ENSEMBLE DES TROIS ZONES
Nombre moyen de SE / commune	28	36	37	33
Superficie communale moyenne	3 015	1 924	5 112	3 541
Nombre de SE / 1000 ha	9	18	7	9
Nombre moyen d'habitants / commune	615	1 055	1 209	887
Nombre de SE / 100 habitants	5	4	3	4
Montant moyen du budget communal (€)	886 351	1 109 395	5 733 816	2 073 625
Nombre de SE / 1 500 000 € de budget communal	48	49	11	24
Nombre total de SE	171	144	110	425

Le nombre d'habitants ne semble pas influencer sur le nombre de services environnementaux, mais il convient de rester prudent, car dans chaque zone, on trouve de fortes disparités concernant le nombre d'habitants par commune.

b. Familles de services environnementaux élémentaires

Afin d'affiner l'étude de la différenciation territoriale des services environnementaux, nous nous référons aux familles de services environnementaux élémentaires (cf. tableau 4 de l'annexe VI).

Il est remarquable de constater que de nombreux services environnementaux sont produits quelle que soit la zone. Citons les principaux : il s'agit de la réfection et de l'entretien de parcelles agricoles, de la restauration de petit patrimoine, de l'aménagement paysager de bourg, du fleurissement, de l'enfouissement de réseaux, du débroussaillage pour la randonnée, du balisage pour la randonnée et de l'entretien de berges de rivière. À l'exception du premier de ces services environnementaux élémentaires, tous impliquent les communes ou les structures intercommunales locales. Ainsi, dans les trois zones d'étude, les agents et les institutions du secteur institutionnel du développement local ont pris en charge la valorisation du cadre de vie. Ce résultat indique clairement *la prégnance des communes et des EPCI – et du secteur institutionnel correspondant – sur la question des services environnementaux au niveau local*. De plus, le résultat montre que cette prise en charge par les collectivités locales concerne trois zones relativement dissemblables du point de vue de leur insertion dans la dynamique économique régionale. Sans généraliser abusivement les résultats, cela indique que les services environnementaux tendent à *se diffuser à des catégories de territoires ruraux diversifiés*.

En revanche, certains services environnementaux sont relativement différenciés selon la zone dans laquelle ils sont produits. Un exemple mérite d'être détaillé : la pose d'éléments de franchissement de clôtures (catégorie des « aménagements pour la randonnée ») car il montre l'évolution des services environnementaux. Logiquement, ces services élémentaires favorisant la randonnée (pose d'éléments de franchissement de clôture) sont plus présents dans la zone touristique que dans les deux autres, car on compte un nombre très important de sentiers balisés pour la randonnée dans cette zone. Ils sont nettement moins présents dans la zone agricole, du fait du faible nombre d'espaces de loisirs et de sports. De plus, dans la zone touristique, les agriculteurs peuvent être plus intéressés par des services environnementaux ayant trait à la pose de franchissement de clôtures de parcelles agricoles, en raison de la fréquentation croissante des sentiers à proximité des parcelles agricoles (et parfois leur

58. Ne sont pas pris en compte dans ce tableau les services environnementaux non zonés (425 sur 429)

traversée) par des randonneurs d'origine locale ou non locale. Des tensions peuvent résulter de la négligence des randonneurs qui oublient de refermer les barrières après leur passage ou qui occasionnent des dégâts aux cultures. Face à ces problèmes, les agriculteurs de la zone touristique peuvent être particulièrement intéressés par la réalisation de services environnementaux permettant l'aménagement de franchissement de clôtures dans les espaces agricoles. Ce problème est très aigu sur les estives du massif du Sancy, au cœur de la zone touristique. Le PNRVA, en tant qu'institution de régulation des services environnementaux, s'est d'ailleurs emparé de la question et tente de concilier les attentes des éleveurs et des plaisanciers dans le cadre d'une opération locale agri-environnementale.

c. Prestataires

Tableau 26 – Types de prestataire principal en fonction des zones

PRESTATAIRE	ZONE AGRICOLE		ZONE PERIURBAINE		ZONE TOURISTIQUE		SE NON ZONES		ENSEMBLE DES TROIS ZONES	
	NB	%	NB	%	NB	%	NB	%	NB	%
Entreprise privée	44	26	46	32	29	26	0	0	119	28
Agriculteur	46	27	20	14	16	15	0	0	82	19
Commune	34	20	17	12	26	24	0	0	77	18
Association	15	9	22	15	19	17	2	50	58	14
EPCI, conseil général, PNRVA	19	11	24	17	8	7	1	25	52	12
Gestionnaire d'un réseau ou d'un espace	10	6	9	6	10	9	1	25	30	7
Organisme d'insertion	3	2	6	4	2	2	0	0	11	3
Total	171	100	144	100	110	100	4	100	429	100

D'après le tableau 26, le conseil général et les EPCI sont plus souvent prestataires de services environnementaux dans la zone périurbaine que dans les deux autres. Cela peut s'expliquer par un dynamisme plus marqué des EPCI dans la zone périurbaine. Une explication complémentaire peut se trouver dans le recours systématique à une main-d'œuvre en insertion dans la zone périurbaine pour ces travaux réalisés par un EPCI. Le besoin de trouver un domaine d'activité aux personnes en insertion embauchées par l'EPCI peut expliquer le relatif dynamisme observé dans la zone périurbaine.

Les associations sont assez peu présentes dans les zones agricole et touristique, en regard de leur nombre important dans la zone périurbaine. Dans la zone périurbaine, des associations aux finalités variées s'impliquent dans la production de services environnementaux. Il peut s'agir d'associations de développement de loisirs et de sports de pleine nature, ou encore d'associations qui s'intéressent plutôt au cadre de vie et à sa protection (présence d'une association de plantation de haies et d'une association de lutte contre la pollution aquatique). Au contraire, dans la zone agricole, les associations, moins nombreuses, participent plus faiblement à la production de services environnementaux. Enfin, les associations de la zone touristique privilégient la pratique de sports et de loisirs. Nos enquêtes ont montré que ces associations (association de guides de moyenne montagne) se tournent vers des services de présentation du paysage mais ne produisent en général pas directement les services environnementaux. Elles se reportent sur les services solvables liés aux services environnementaux (catégorie des services de « spectacle vivant »).

Les organismes d'insertion sont également plus souvent prestataires dans la zone périurbaine que dans les deux autres. Cela peut s'expliquer par la proximité de Clermont-Ferrand où sont implantés certains de ces organismes qui cherchent des chantiers à proximité de l'agglomération.

Détaillons maintenant les résultats concernant une catégorie importante de prestataires dans notre questionnement : les agriculteurs.

d. Agriculteurs et services environnementaux

Nous raisonnons tout d’abord sur l’ensemble des services environnementaux élémentaires produits par les agriculteurs de chaque zone, avant de pondérer les résultats par le nombre d’agriculteurs dans chacune des zones.

En considérant les trois familles de services environnementaux dans lesquels s’impliquent les agriculteurs en tant que prestataires, on constate une relative différenciation territoriale, ainsi que le montre le tableau 27.

Dans la zone touristique, la réfection ou l’entretien de parcelles représente l’essentiel des services environnementaux, à la différence des deux autres zones. Cela s’explique par la mise en place dans la zone touristique de politiques agri-environnementales (OLAE, OGAF-environnement) afin de lutter contre la progression de la friche sur les estives du Massif du Sancy.

Tableau 27 – Services environnementaux produits par les agriculteurs selon les zones

SERVICES ENVIRONNEMENTAUX PRODUITS PAR LES AGRICULTEURS	ZONE AGRICOLE		ZONE PERIURBAINE		ZONE TOURISTIQUE		ENSEMBLE DES TROIS ZONES	
	NB	%	NB	%	NB	%	NB	%
Réfection/entretien de parcelles	19	41	11	55	15	94	45	55
Intégration/aménagement abords bâtiment agricole	26	57	7	35	1	6	34	41
Plantation haies ou arbres avec objectif paysager	1	2	2	10	0	0	3	4
Total	46	100	20	100	16	100	82	100

Dans la zone agricole, l’intégration paysagère des bâtiments d’élevage représente la majorité des services environnementaux. Deux explications peuvent être avancées. La première repose sur un effet mécanique : dans cette zone, les bâtiments éligibles aux aides paysagères sont plus nombreux que dans les deux autres zones. La seconde explication a trait à l’implication des collectivités locales auprès des agriculteurs ; la communauté de communes de la zone agricole a mis en place un programme d’intégration paysagère des bâtiments agricoles, grâce à des subventions du conseil régional. Cela pourrait expliquer la plus grande proportion de services de ce type. Ce résultat est important, car il indique que, dans les zones étudiées, certains facteurs de différenciation des services environnementaux impliquant les agriculteurs émanent des collectivités locales. Ce résultat fait écho aux conclusions de Berriet-Sollic (1999) concernant les interventions des collectivités locales en agriculture. Celles-ci peuvent présenter des sources d’innovation pour les services environnementaux (cf. chapitre V, section 5) impliquant les agriculteurs. Mais les objectifs de mise en valeur de l’environnement et de production agricole ne sont pas toujours conciliables, comme l’illustre l’encadre qui suit.

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

Les murets de pierre « séparant les parcelles de culture dans les pays rocheux, témoignent du patient travail d'épierrement des laboureurs » (de Ravignan *et al.*, 1990). Ces murets 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.

e. Commanditaires

Tableau 28 – *Commanditaires selon la zone d'étude*

TYPE DE COMMANDITAIRE	ZONE AGRICOLE		ZONE PERIURBAINE		ZONE TOURISTIQUE		SERVICE NON ZONE		ENSEMBLE DES TROIS ZONES	
	NB	%	NB	%	NB	%	NB	%	NB	%
SE en régie directe (pas de commanditaire)	46	27	22	15	29	26	1	25	98	23
Commune	59	35	73	51	35	32	0	0	167	39
Gestionnaire d'un réseau ou d'un espace	50	29	19	13	18	16	0	0	87	20
EPCI, conseil général, PNRVA	9	5	9	6	20	18	3	75	41	10
Association	7	4	21	15	8	7	0	0	36	8
Total	171	100	144	100	110	100	4	100	429	100

Les services environnementaux en régie directe sont moins présents dans la zone périurbaine que dans les deux autres (cf. tableau 28). Dans cette première zone, les agents peuvent choisir d'externaliser certains services environnementaux, parce que les coordinations économiques entre des commanditaires locaux et des prestataires extérieurs sont vraisemblablement plus faciles du fait de la proximité de la métropole régionale.

Dans la zone touristique, de nombreux travaux sont commandités par les EPCI, le conseil général ou le PNRVA, afin de favoriser le développement économique local de la zone touristique qui bénéficie de ressources touristiques importantes (le Massif du Sancy), à la différence des deux autres zones. En effet, on trouve des équipements touristiques dans les deux autres zones, notamment autour du lac d'Aydat dans la zone périurbaine, mais leur impact économique est largement plus faible que celui des équipements de la zone touristique.

f. Provenance des usagers

Nous avons classé les usagers en fonction de leur origine locale ou non (cf. sous-section 1.2.1).

Tableau 29 – *Origine de l’usager du service environnemental selon la zone*

USAGER DU SERVICE ENVIRONNEMENTAL	USAGER LOCAL		USAGER NON LOCAL		INDETERMINE		TOTAL	
	NB	%	NB	%	NB	%	NB	%
Zone agricole	96	56	51	30	24	14	171	100
Zone périurbaine	75	52	62	43	7	5	144	100
Zone touristique	39	35	71	65	0	0	110	100
Service non zoné	0	0	4	100	0	0	4	100
Total	210	49	188	44	31	7	429	100

Le tableau 29 montre une certaine différenciation territoriale des services environnementaux. Dans la *zone agricole*, ce sont les usagers locaux des services environnementaux qui sont privilégiés. Cependant, les services environnementaux à destination des usagers non locaux représentent environ le tiers des prestations. Il semble que dans cette zone, une tentative de développement économique basée sur l’accueil de touristes et de pratiquants de loisirs et sports de pleine nature se développe, même si elle reste largement moins marquée que dans la zone touristique. Dans la zone agricole, sont privilégiés les services environnementaux de très faible importance économique à destination des usagers non locaux, alors que ceux dont l’importance économique est plus élevée y sont limités aux usagers locaux.

Dans la *zone périurbaine*, les services environnementaux concernent pour moitié les usagers locaux et pour l’autre moitié les usagers d’origine non locale. Ce résultat traduit le caractère hybride de cette zone soumise à une forte pression résidentielle, mais accueillant aussi les usagers de services environnementaux originaires de l’agglomération clermontoise. Ainsi, on trouve un nombre important de services environnementaux à destination des usagers d’origine extérieure dans la zone périurbaine. Il semble que dans cette zone, les acteurs locaux ont cherché à canaliser les demandes de loisirs de pleine nature. De plus cette zone est tournée en partie vers le tourisme, notamment à Aydat. Cette orientation explique le nombre élevé de services environnementaux tournés vers les usagers d’origine extérieure. Dans la zone périurbaine, sont privilégiés des services environnementaux d’importance économique moyenne, à destination des usagers locaux, mais aussi des usagers extérieurs. Elle présente un statut intermédiaire entre les deux autres zones.

Logiquement, dans la *zone touristique*, les usagers des services environnementaux sont pour les deux tiers originaires de l’extérieur. Dans cette zone, les agents cherchent ainsi à produire des services environnementaux capables de satisfaire la population touristique, durant l’hiver – par exemple l’entretien des pistes de ski de fond – ou durant l’été, tels le balisage et l’entretien de sentiers pour la randonnée pédestre. Dans la zone touristique, sont mis en œuvre de façon prioritaire des services environnementaux à destination des usagers extérieurs. Le montant unitaire de ces services est relativement important et ils servent principalement à satisfaire les touristes en villégiature.

g. Biens-supports

Tableau 30 – Types d’usage du bien-support selon la zone d’étude

USAGE DU BIEN-SUPPORT	ZONE AGRICOLE		ZONE PERIURBAINE		ZONE TOURISTIQUE		SERVICES NON ZONES		ENSEMBLE DES TROIS ZONES	
	NB	%	NB	%	NB	%	NB	%	NB	%
	Production	50	29	32	22	26	24	0	0	108
Voies de circulation	37	22	27	19	22	20	4	100	90	21
Usage résidentiel	31	18	28	19	18	16	0	0	77	18
Sports et loisirs	13	8	25	17	21	19	0	0	59	14
Patrimoine culturel	15	9	14	10	12	11	0	0	41	10
Non usage (nature)	13	8	10	7	7	6	0	0	30	7
Réseau électrique ou téléphonique	12	7	8	6	4	4	0	0	24	6
Total	171	100	144	100	110	100	4	100	429	100

D’après le tableau 30, seules deux catégories de biens-supports se distinguent dans les trois zones. D’une part, il s’agit des espaces de sports et de loisirs. Ils sont l’objet de services environnementaux en plus grand nombre dans les zones périurbaine et touristique que dans la zone agricole. Cela paraît cohérent avec la logique de « consommation d’espace » (Bontron, Morel-Brochet, 2002) qui gouverne ces zones-là.

D’autre part, les espaces de production sont plus concernés par des services environnementaux dans la zone agricole que dans les autres zones. Ce résultat corrobore les hypothèses formulées dans le chapitre III quant à la liaison stricte des services environnementaux concernant les espaces agricoles avec les agriculteurs et les institutions de l’agriculture (nous détaillons un service environnemental de ce type dans la section 3 du chapitre V). On aurait pu penser trouver plus de services environnementaux liés à l’agriculture dans la zone périurbaine et dans la zone touristique, en liaison avec un plus grand nombre d’usagers (touristes et résidents) appréciant un cadre de vie de qualité. Mais ce n’est pas le cas. À l’échelle des zones étudiées, les services environnementaux liés à l’appareil agricole sont corrélés au nombre d’agriculteurs et non au nombre d’usagers éventuels de ces services.

h. Subventions

Nous étudions ici l’origine des subventions publiques pour les services environnementaux en fonction des trois zones d’étude.

Un premier constat se dégage du tableau 31 : presque la moitié des services environnementaux (45 %) ne bénéficient pas de subventions publiques externes au territoire local. Ces services environnementaux reposent alors sur les ressources des agents et des institutions localisés sur place, principalement les communes.

Tableau 31 – Niveau des subventions publiques selon les zones

NIVEAU DE LA SUBVENTION PRINCIPALE	ZONE AGRICOLE		ZONE PERIURBAINE		ZONE TOURISTIQUE		SERVICES NON ZONES		ENSEMBLE DES TROIS ZONES	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Pas de subvention publique	74	43	55	38	60	55	2	50	191	45
Europe	8	5	13	9	24	22	2	50	47	11
France	67	39	46	32	8	7	0	0	121	28
Région	9	5	18	13	6	5	0	0	33	8
Département	13	8	12	8	12	11	0	0	37	9
Total	171	100	144	100	110	100	4	100	429	100

Ensuite, il apparaît une *différenciation de l'origine des subventions publiques selon les zones*. On observe que la zone agricole, en relatif déclin économique, reçoit la majorité des subventions d'origine nationale (67 services environnementaux concernés, soit 55 % des services environnementaux financés par l'État). Ce fait peut s'interpréter comme le résultat d'une volonté politique nationale d'aménagement du territoire et de redéploiement des crédits publics nationaux en faveur des zones fragiles, par souci d'équité territoriale (logique redistributive).

Les agents économiques localisés dans la zone touristique et, dans une moindre mesure, dans la zone périurbaine recourent plus volontiers à des financements d'origines européenne, régionale et départementale. Cela peut traduire une capacité d'organisation plus développée dans ces deux zones que dans la première, notamment à travers la diversité des organisations institutionnelles (syndicats intercommunaux, communautés de communes) localisées dans cette zone.

Nous étudions en détail les politiques publiques portées par différents secteurs institutionnels dans la section 1 du chapitre suivant.

CONCLUSION

Nous insistons sur les résultats principaux se dégageant de l'inventaire des services environnementaux à l'échelle des trois zones d'étude : au-delà de leur importance factuelle, ces résultats nous permettent de mettre en évidence les points que nous allons détailler dans le chapitre V.

Le premier résultat important de l'inventaire des services environnementaux est de nature méthodologique. À partir d'allers et retours entre observations et réflexion théorique, nous avons constitué une *nomenclature précise* des services environnementaux à dimension publique. Celle-ci, basée sur la description des caractéristiques des services environnementaux, représente un résultat en tant que tel. Elle pourra être confrontée à d'autres travaux empiriques dans le futur.

Le second résultat concerne la *diversité* des services environnementaux, diversité qui s'exprime selon différentes dimensions. On observe une forte variabilité concernant l'importance économique des services, mais aussi les types de prestataires, les types de commanditaires et de biens supports concernés. Afin de mieux comprendre l'origine de cette diversité, nous effectuons dans le chapitre V (section 1) une lecture selon les secteurs institutionnels concernés. Au-delà du constat de la diversité, nous observons une relative *segmentation des tâches* dans le domaine des services environnementaux. Les compétences en matière de services environnementaux s'organisent selon deux pôles : d'un côté, on trouve des emplois qualifiés, pour des services environnementaux techniques ; de l'autre, ce sont des services environnementaux très faiblement qualifiés et assurés par des chômeurs en insertion, ou des bénévoles. Cette structure « en sablier » des emplois dans l'environnement, soulignée par plusieurs auteurs (Lipietz, 1998 ; Mouriaux, 1997 ; Roch, 1996), est particulièrement visible dans le domaine des services environnementaux. Nous revenons sur cet aspect dans la section 4 du chapitre V consacrée à une structure d'insertion.

Troisième résultat important, la place des collectivités locales et du secteur institutionnel du développement local. Nous ne revenons pas en détail sur les résultats, mais nous mettons en avant trois points principaux. Tout d'abord, les communes jouent un rôle essentiel dans les services environnementaux en agissant dans le prolongement direct de leurs interventions traditionnelles. Les services qu'elles produisent, bien que peu spectaculaires, sont présents en nombre important et produits dans une logique d'entretien du cadre de vie. Ensuite, les autres niveaux territoriaux s'impliquent également de façon importante, sans venir se substituer aux communes. Les EPCI développent des services environnementaux relativement innovants, comme ceux favorisant la randonnée pédestre ou l'entretien des berges de rivière traversant l'espace intercommunal. Les biens supports concernés ont une taille qui correspond bien au périmètre d'action des EPCI. Enfin, les EPCI mobilisent des subventions publiques externes au territoire et conçoivent un nombre important de services environnementaux à destination des touristes. Dans ce cas-là, on assiste à un rééquilibrage relatif de l'aire d'usage des services environnementaux et de leur aire de financement. Si l'on perçoit bien le rôle du secteur institutionnel du développement local dans ces services, on ne comprend pas encore les logiques qui sous-tendent son intervention. C'est pourquoi nous allons approfondir cette question dans le chapitre V.

Le quatrième résultat concerne les agriculteurs. Ceux-ci n'occupent pas une place aussi importante qu'on aurait pu s'y attendre dans la production de services environnementaux. Notre approche a permis de mettre en évidence que les agriculteurs s'impliquent dans certaines catégories de services environnementaux, pour lesquels ils sont les seuls à pouvoir le faire en l'état. Les services environnementaux qu'ils produisent sont quasi-exclusivement délivrés au sein même de l'exploitation agricole (parcelles agricoles, bâtiments de production). Un point clé de l'intervention des agriculteurs dans les services environnementaux a trait à la question de l'intentionnalité. Nous allons compléter notre analyse du rôle des agriculteurs dans les services en mettant l'accent sur cette question de l'intentionnalité.

Le dernier résultat concerne la diffusion des services environnementaux *sur de nouveaux biens-supports* entre le début et la fin de la décennie 1990. La production de services environnementaux concerne progressivement les différents biens-supports que l'on peut trouver dans les espaces ruraux (espaces productifs, espaces de circulation, espaces résidentiels, espaces de nature) sans se limiter aux espaces publics. Dans le chapitre V, nous allons revenir sur cette évolution des services environnementaux en mettant l'accent sur le rôle des collectivités locales.

Chapitre V

Secteurs institutionnels et services environnementaux

INTRODUCTION

Le présent chapitre s'appuie sur les acquis du chapitre IV pour centrer l'analyse empirique sur le rôle des secteurs institutionnels dans l'émergence, la production et l'évolution des services environnementaux. Dans le déroulement du chapitre, l'analyse progresse d'une vision générale des secteurs institutionnels à une investigation détaillée dans le fonctionnement de certains services environnementaux.

Dans la section 1, nous mettons en exergue le rôle des différents secteurs institutionnels dans les services environnementaux relevés dans les trois territoires d'étude. Les résultats sont tirés de l'inventaire des services environnementaux (cf. chapitre IV). Nous mettons particulièrement l'accent, d'une part, sur les normes que portent les différents secteurs institutionnels et, d'autre part, la gestion de la qualité des services environnementaux.

Ensuite, dans la section 2, nous nous recentrons sur le secteur institutionnel essentiel pour les services environnementaux : celui du développement local. Nous prolongeons notre compréhension du rôle que joue ce secteur dans les services environnementaux en mobilisant les comptes administratifs de communes rurales des trois zones d'étude. Ainsi, nous montrons l'évolution de l'implication de ce secteur institutionnel dans les services environnementaux.

Puis nous abordons trois études de cas afin de disposer d'une vision beaucoup plus fine de l'émergence de services environnementaux au sein de secteurs institutionnels ou à leur congruence.

La première étude porte sur la position du secteur institutionnel de l'agriculture vis-à-vis des services environnementaux (section 3). Nous avons vu dans le chapitre IV la position particulière des agriculteurs vis-à-vis des services environnementaux. C'est pourquoi nous étudions les actions conduites dans le cadre de la prime à l'herbe. L'étude porte plus particulièrement sur la contribution des agriculteurs de la commune d'Olloix et permet de discuter du degré d'intentionnalité de la production du service environnemental.

La seconde étude de cas est centrée sur la coordination entre deux secteurs institutionnels : celui de l'insertion sociale et celui du développement local. Elle s'appuie sur l'exemple de l'association intermédiaire « Coup de main » située à Ambert (section 4). L'étude permet de mettre en évidence un point important dans le prolongement du chapitre IV : les règles et les normes portées par les différents secteurs institutionnels pour la production de services environnementaux.

La dernière étude de cas (section 5) permet d'affiner notre compréhension du rôle assigné aux services environnementaux par les membres du secteur institutionnel du développement local. Basée sur l'exemple de l'aménagement d'une zone naturelle remarquable, l'étude de cas permet d'insister sur les services émergeant entre le secteur institutionnel du développement local et celui de l'agriculture, ainsi que sur la question des rapports entre usages que permettent les services environnementaux.

1. SECTEURS INSTITUTIONNELS CONCERNES

1.1. Aperçu général

Nous utilisons certains résultats de l'inventaire (dont la méthode a été présentée dans la section 1 du chapitre précédent) pour mettre en évidence la place des différents secteurs institutionnels dans la production de services environnementaux.

Tableau 32 – *Les services environnementaux selon les différents secteurs institutionnels*

TYPE DE SECTEUR INSTITUTIONNEL ⁵⁹	SERVICES ENVIRONNEMENTAUX COMPLETS		QUASI-SERVICES ENVIRONNEMENTAUX ALTRUISTES	QUASI-SERVICES ENVIRONNEMENTAUX PASSIFS	TOTAL	
	Nb	%	Nb	Nb	Nb	%
	Agriculture et de la forêt	82	19	2	395	479
Développement local	241	56	0	0	241	29
Activités de pleine nature	48	11	8	0	64	8
Réseaux publics	46	11	0	0	46	5
Insertion	11	3	0	0	11	1
Protection des milieux naturels	0	0	0	0	0	0
Services en dehors des secteurs institutionnels	0	0	6	0	6	<1
Total	429	100	16	395	840	100

À partir du tableau 32, la place des différents secteurs institutionnels dans les services environnementaux est détaillée dans la sous-section 1.2. Précisons simplement que seuls six services environnementaux ne se rattachent pas à un secteur institutionnel : il s'agit des quasi-services environnementaux altruistes produits par des particuliers, soit moins de 1% de l'ensemble de nos observations. Parmi ces six quasi-services, on trouve des opérations d'entretien des espaces publics, de fleurissement ou de restauration d'éléments du petit patrimoine vernaculaire. Les prestataires-bénévoles agissent toujours à proximité immédiate de leur résidence et réalisent une opération qui dépasse leur strict intérêt personnel et l'amélioration de leur propre cadre de vie. Ces six services environnementaux altruistes ne sont pas encadrés par une demande émanant d'un commanditaire donné. Ils ne sont pas non plus le produit d'agents agissant en conformité avec la logique d'un secteur institutionnel.

1.2. Place des différents secteurs institutionnels

Les données sur l'importance économique englobent à la fois à des services environnementaux cumulés et des services environnementaux ponctuels.

59. Nous avons reporté dans le secteur institutionnel principal les services environnementaux appartenant à plusieurs secteurs institutionnels.

Tableau 33 – Importance économique des services et secteur institutionnel

SECTEUR INSTITUTIONNEL	IMPORTANCE ECONOMIQUE CUMULEE DES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX (EN €)	COUT MOYEN D'UN SERVICE ENVIRONNEMENTAL (EN €)
Agriculture et forêt	555 000	7 000
Développement local	6 209 000	26 000
Activités de pleine nature	137 000	3 000
Réseaux publics	3 208 000	70 000
Insertion	152 000	14 000
Protection des milieux naturels	0	0
Ensemble des secteurs institutionnels	10 261 000	24 000

Tableau 34 – Les croisements entre politiques publiques

POLITIQUE PRINCIPALE POLITIQUE SECONDAIRE	POLITIQUE D'INSERTION		POLITIQUE AGRICOLE		POLITIQUE DE DEVELOPPEM ^t LOCAL		POLITIQUE D'EQUIPEMENT		POLITIQUE DE PROTECTION DE LA NATURE		PAS DE SUBVENTION PRINCIPALE		TOTAL	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Politique d'insertion	35	81	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	36	8
Politique agricole	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0	2	0
Politique de développem ^t local	3	7	7	8	25	34	7	24	1	11	0	0	43	10
Politique d'équipement	0	0	0	0	7	10	2	7	0	0	0	0	9	2
Politique de protection de la nature	4	9	0	0	2	3	0	0	3	33	0	0	9	2
Pas de subvention secondaire	1	2	76	90	37	51	20	69	5	56	191	100	330	77
Total	43	100	84	100	36	100	29	100	9	100	191	100	429	100

Dans le tableau 34, les croisements entre politiques publiques traduisent les imbrications entre secteurs institutionnels. Les commentaires suivants s'appuient sur les tableaux 32 à 34.

1.2.1. Agriculture

Le secteur institutionnel de l'agriculture⁶⁰ est responsable de la production de 57 % de l'ensemble des services environnementaux relevés (cf. tableau 32), exclusivement produits par des agriculteurs. Ce nombre très important traduit le poids du secteur institutionnel de l'agriculture dans les services environnementaux. Si l'on retire les quasi-services environnementaux, 19 % des services environnementaux complets sont produits au sein du secteur institutionnel de l'agriculture. Celui-ci est en particulier le seul secteur institutionnel où sont produits des quasi-services environnementaux passifs (cf. étude de cas sur la prime à l'herbe dans la section 3).

Les 82 services environnementaux complets (cf. tableau 32) conduits au sein du secteur institutionnel de l'agriculture concernent exclusivement trois types d'opérations : la réfection ou l'entretien de parcelles agricoles et de leurs bordures (haies, murets) dans 55% des cas, l'intégration paysagère de bâtiments agricoles dans 41 % des cas et la plantation de

60. Nous n'abordons pas ici des actions portées par les sylviculteurs, car l'inventaire ne porte pas sur les propriétaires forestiers privés et le cas de l'ONF est traité par ailleurs (cf. chapitre IV, 2.2.1, encadré sur l'ONF).

haies dans 4 % des cas. Ainsi, le secteur institutionnel de l'agriculture s'implique dans certains services environnementaux très précis, pour lesquels la présence d'un prestataire agriculteur est indispensable mais ne va pas au-delà. Le secteur institutionnel de l'agriculture s'implique principalement dans les services environnementaux ayant des biens-supports voués à la production agricole. Malgré leur importance économique limitée (7 000 € en moyenne d'après le tableau 33), ces services environnementaux présentent l'avantage d'être présents sur l'ensemble du territoire. De plus, ils représentent l'essentiel des services environnementaux produits sur des biens-supports de propriété privée et ont de ce fait une importance particulière dans l'offre de services environnementaux.

Les opérations techniques sur les espaces productifs agricoles sont mécanisées, mais souvent non qualifiées. Cela s'explique par le fait que ces opérations sont principalement conduites par des agriculteurs qui n'ont pas de qualification précise dans le domaine des services environnementaux, mais utilisent leurs qualifications agricoles et leur matériel pour cela. C'est un aspect particulier de ce secteur institutionnel.

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 des DDAF et des DRAF. En parallèle, les principales institutions de régulation, en regard du nombre de services environnementaux, sont représentées par les structures parapubliques agricoles telles l'association départementale d'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA) ou la chambre d'agriculture. Leur intervention en tant qu'institutions de régulation du service environnemental se traduit par la constitution du dossier de demande d'aide publique et par la délivrance de conseils au prestataire agriculteur. Les institutions de régulation sont relativement nombreuses dans le secteur institutionnel de l'agriculture, en rapport avec la cogestion des politiques agricoles par les pouvoirs publics et les organisations professionnelles agricoles.

Les politiques agricoles, portées par le secteur institutionnel de l'agriculture, assurent le financement principal de 20 % des services environnementaux complets, ce qui représente un poids important. En revanche, *les politiques agricoles sont rarement associées à d'autres politiques publiques, émanant de secteurs institutionnels différents*. Seuls 8% des services environnementaux financés par des politiques agricoles sont couplés avec des subventions émanant d'un autre secteur institutionnel, en l'occurrence celui du développement local. Ces subventions qui émanent du conseil régional ont pour objet l'intégration paysagère de bâtiments agricoles. 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 secteur institutionnel de l'agriculture, si l'on entend par territorialisation l'existence de rapports avec d'autres acteurs locaux et d'autres secteurs institutionnels. Cette constatation concernant les services environnementaux, à l'échelle des trois zones étudiées, fait écho aux travaux de Muller (1991) portant sur les rapports entre agriculture et développement local :

« l'agriculture de production est en dehors des interventions des élus en matière de développement économique local. »

Le secteur institutionnel de l'agriculture et de la forêt est spécialisé dans certains types de services environnementaux bien précis, et les rapports restent limités avec d'autres secteurs institutionnels. Il existe toutefois des tentatives d'ouverture des politiques agricoles : il s'agit notamment de la politique des CTE et de celle, plus ancienne, du FGER. Mais le secteur institutionnel a jusqu'ici presque toujours centré sur les agriculteurs les services environnementaux induits par les politiques dont il a la charge.

1.2.2. Développement local

Le second secteur institutionnel, en regard du nombre de services environnementaux produits, est représenté par celui du développement local, exclusivement présent dans les services environnementaux complets (cf. tableau 32).

Le secteur institutionnel du développement local s'implique dans de nombreuses opérations d'amélioration du cadre de vie des populations locales. On peut les recenser à partir des 18 familles de services environnementaux présentées dans le chapitre III. Ce secteur institutionnel s'implique seul (sans relation avec d'autres secteurs institutionnels) dans les opérations de réaménagement de carrières, de restauration de petit patrimoine, d'intégration d'anciennes décharges, de fleurissement, de création ou d'entretien d'espaces verts, d'aménagement de bourgs et d'élagage des arbres ornementaux. Cela représente presque 30 % de l'ensemble des services environnementaux complets. Selon le tableau 33, leur poids économique cumulé est important : il représente plus de six millions d'euros.

Cela s'explique par le fait que ce secteur institutionnel est principalement porté par les collectivités locales (communes, structures intercommunales, conseil général). Or, les collectivités locales jouent un rôle essentiel dans les services environnementaux (cf. conclusion du chapitre IV). Il est donc logique de retrouver au premier plan le secteur institutionnel dont elles font partie. Les services environnementaux produits concernent aussi le développement local à partir du tourisme vert et du tourisme sportif. Le secteur institutionnel du développement local est donc associé à celui des activités de pleine nature pour produire des services environnementaux tels que le débroussaillage de chemins de randonnée, le balisage de sentiers de randonnée et la pose d'équipement pour les sports de pleine nature. L'ensemble représente 18 % des 429 services environnementaux complets que nous avons relevés. On comprend dès lors le poids du secteur institutionnel du développement local dans la fourniture de services environnementaux concernant le cadre de vie résidentiel et les activités de pleine nature.

Au sein du secteur institutionnel du développement local, les services environnementaux sont principalement assurés par des entreprises pour les services environnementaux subventionnés par des politiques publiques. En parallèle, les services environnementaux non subventionnés sont assurés par les collectivités locales elles-mêmes en régie directe ou bien par des associations locales tournées vers le développement.

Ce secteur institutionnel, recherchant la valorisation des ressources locales du territoire, ne s'implique pas dans les quasi-services environnementaux. Cela paraît cohérent avec le fait que les quasi-services environnementaux correspondent à des actions de faible volume économique (sauf la prime à l'herbe, mais elle n'implique que les agriculteurs) et ne peuvent pas constituer des leviers de développement local, objectif central du secteur institutionnel.

Appartenant au secteur institutionnel du développement local, le PNRVA, le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et le conseil général interviennent comme institutions de régulation pour 5 % de l'ensemble des services environnementaux complets. Le PNRVA participe en particulier à des services environnementaux concernant la restauration du petit patrimoine culturel, pour veiller au respect des règles d'architecture paysagère et d'usage de matériaux locaux.

Pour appuyer l'idée que le secteur institutionnel du développement local cherche à « intégrer » les autres secteurs institutionnels, il convient de se pencher sur les croisements de politiques publiques (cf. tableau 34). Les politiques de développement local sont souvent couplées avec d'autres financements de services environnementaux. Parmi les subventions secondaires concernées, se trouvent principalement les politiques émanant du secteur institutionnel des réseaux publics (voies de communication, transport d'énergie et de télécommunications). Cela traduit l'hybridation entre les objectifs des deux secteurs institutionnels. Un point important doit également être souligné : les collectivités locales sont les prestataires qui mobilisent le plus les dispositifs publics d'aide à l'emploi pour assurer la production de services environnementaux. Cela traduit l'hybridation avec le secteur institutionnel de l'insertion sociale.

1.2.3. Activités de pleine nature

Le secteur institutionnel des activités de pleine nature est concerné par 48 services environnementaux complets (11 % des services environnementaux complets) d'une importance économique relativement faible (3 000 € en moyenne), selon le tableau 33. Notons que huit quasi-services environnementaux altruistes peuvent être rattachés à ce secteur institutionnel, soit la moitié des services environnementaux altruistes. Ce résultat est important parce qu'il traduit le fait que ce secteur institutionnel repose sur une importante base bénévole et qu'il est encore en voie de structuration. Le rôle qu'il joue révèle la place du secteur non monétaire dans la fourniture de ces services.

Les services environnementaux concernent la pose de franchissements de clôtures, le débroussaillage et le balisage de chemins de randonnée, ainsi que la création ou l'entretien d'espaces d'activités de pleine nature (parcours de santé, pistes de ski de fond). 61% des services environnementaux de ce secteur institutionnel sont produits de façon relativement autonome par des associations sportives ou récréatives. Les 39 % restants sont produits en accord avec le secteur institutionnel du développement local. En effet, ces services sont commandités auprès des bénévoles et des associations par des collectivités locales, dans un objectif de valorisation du territoire.

Ce secteur institutionnel est caractérisé par la présence de deux types d'agents économiques. D'un côté, on trouve les associations locales de loisirs ou de sports de pleine nature (pêche, randonnée...), qui sont implantées dans l'ensemble des communes que nous avons étudiées. De l'autre, on trouve Chamina, une association d'envergure régionale qui assure le balisage de l'ensemble des sentiers de randonnée des communes étudiées (cf. encadré consacré à Chamina dans le chapitre IV). Certaines associations peuvent avoir pour finalité explicite la fourniture de services environnementaux (associations de promotion de la randonnée pédestre) alors que d'autres produisent plus épisodiquement des services environnementaux (associations de pêche). L'intervention des associations est souvent à

l'origine de certaines catégories de services environnementaux élémentaires, tel le balisage de sentiers de randonnée, repris ultérieurement par d'autres catégories d'intervenants.

Les institutions de régulation du secteur institutionnel des activités de nature intervenant dans les services environnementaux sont peu nombreuses. Il s'agit de la fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique et, dans une moindre mesure, de la fédération départementale des chasseurs. Aucune politique publique n'apparaît exclusivement portée par le secteur institutionnel des activités de pleine nature.

En effet, ce secteur institutionnel est relayé et partiellement intégré par celui du développement local. Ne disposant pas de moyens économiques importants pour les services environnementaux, les membres du secteur institutionnel des activités de pleine nature s'accordent souvent avec les élus locaux et les membres d'associations locales pour produire des services environnementaux coordonnés, dans le domaine des activités de loisirs en plein air. L'hybridation avec le secteur institutionnel du développement local est marquée par l'existence au sein du conseil général d'une équipe technique spécialisée dans les services environnementaux pour la randonnée pédestre. Cette équipe technique est chargée du suivi du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR).

Plus globalement, retenons qu'il existe une certaine porosité entre les deux secteurs institutionnels des activités de nature et du développement local puisque certaines structures (communes, EPCI) peuvent s'impliquer dans le développement d'activités de pleine nature dans un but de développement local. Nous pensons par exemple au conseil général qui développe les sentiers de randonnée sur l'ensemble du département, non seulement pour favoriser les loisirs de proximité et les activités de pleine nature, mais aussi pour attirer des touristes dans le Puy-de-Dôme.

Quelle pourrait être l'évolution du secteur institutionnel des activités de pleine nature ? Nous pouvons supposer que le rôle des associations va se développer dans les prochaines années : avec l'accroissement du temps libre et l'arrivée à la retraite des générations issues du *baby-boom*, les associations impliquées dans la fourniture de services environnementaux pourraient trouver de nouveaux adhérents (ou sympathisants), susceptibles de participer à la fourniture de ces services.

1.2.4. Réseaux publics

Le quatrième secteur institutionnel, selon le nombre de services environnementaux produits, est représenté par celui des réseaux publics (11% des services environnementaux complets). Les agents et les institutions qui en font partie (direction départementale de l'équipement, entreprises de travaux, service « équipement » du conseil général) relèvent tous de la catégorie des gestionnaires d'un équipement collectif en réseau. C'est au sein du secteur institutionnel des équipements que sont produits les services environnementaux les plus importants, sur le plan du volume économique.

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. D'après le tableau 33, 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 secteur 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 la direction départementale de

l'équipement – ou sous-traitées auprès d'entreprises locales – pour son propre compte ou pour celui des collectivités locales.

Dans les trois zones étudiées, le secteur institutionnel des réseaux publics agit principalement sur des biens-supports dont il a la tutelle (voies de communication, réseaux de transport d'énergie ou de télécommunications). Les opérations d'enfouissement de réseaux électriques et téléphonique sont principalement mécanisées et font appel à de la main-d'œuvre qualifiée. Elles émanent du secteur institutionnel des réseaux publics et sont souvent couplées avec d'autres opérations, telle que la réfection des canalisations d'eau potable ou d'eau usée.

Cependant, notons l'exception des services conçus sur l'espace public communal (place publique, mobilier urbain). Les deux secteurs institutionnels des réseaux publics et du développement local trouvent un terrain d'entente dans le cas des programmes d'aménagement de bourgs et de certains sites touristiques. Ce type d'hybridation entre secteurs institutionnels est répandu, puisqu'il correspond à 31 % des services environnementaux produits au sein du secteur institutionnel des réseaux publics.

1.2.5. Insertion sociale

Le secteur institutionnel de l'insertion intervient comme secteur institutionnel principal pour 3 % des services environnementaux complets. Les prestataires sont représentés par les structures d'insertion, relayées par les collectivités locales.

Le secteur institutionnel de l'insertion sociale occupe une place relativement limitée dans les services environnementaux. Logiquement, il 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 secteurs institutionnels n'ont pas de prérogatives fortes. Il s'agit de petit patrimoine plus ou moins abandonné – mais les structures d'insertion n'ont généralement pas les qualifications requises, contrairement aux entreprises de maçonnerie – 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 parfois pas entretenues depuis plus de trente ans.

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 structures 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 aux chantiers d'insertion.

Les politiques d'insertion sont présentes pour 10 % des services environnementaux. Une part des services environnementaux est produite directement par le secteur institutionnel du développement local qui monte ses propres chantiers d'insertion, en plus de ceux réalisés par les structures d'insertion. Les principales institutions de régulation émanent du secteur institutionnel de l'insertion (DDTEFP, ANPE), mais les collectivités locales en font également partie, en particulier le conseil général qui met en œuvre la politique du revenu minimum d'insertion (RMI) sur son territoire. Tous les services impliquant le secteur institutionnel de l'insertion sont produits en concertation avec les agents du secteur institutionnel du développement local. Les communes et les EPCI, commanditant les services,

permettent au secteur institutionnel de l'insertion de trouver un bien-support (berges de rivière ou espace public local) plus ou moins adapté à des travaux favorisant l'insertion de personnes en difficulté. Comme dans le cas des activités de pleine nature, il apparaît que le secteur institutionnel du développement local représente une figure incontournable. Il peut chercher à coupler l'insertion de personnes en difficulté avec le développement du territoire local. Nous détaillons dans la section 4 du présent chapitre un cas-type de service environnemental associant ces deux secteurs institutionnels.

Les travaux d'entretien des berges de rivière ont souvent été confiés à des personnes en insertion, leur salaire étant financé par des politiques d'insertion. Les politiques d'insertion se sont souvent tournées vers d'autres objectifs à la fin des années quatre-vingt-dix. Cela a parfois suspendu brutalement l'implication du secteur institutionnel de l'insertion sociale dans les services environnementaux. Nous détaillons un exemple de ce type dans la section 4.

1.2.6. Protection des milieux naturels

Il apparaît une place réduite pour le secteur institutionnel de la protection des milieux naturels dans les services environnementaux que nous avons relevés. Ce résultat est logique pour des services environnementaux de mise en valeur de l'environnement-cadre de vie. Cependant, notre zone d'étude ne compte pas de réserve naturelle de taille importante. Cela peut expliquer la faible présence de services environnementaux (de mise en valeur des espaces naturels) émanant du secteur institutionnel de la protection des milieux naturels.

De plus, aucun service environnemental n'est produit exclusivement au sein de ce secteur. Mais il intervient aussi en complément d'autres secteurs. L'encadré ci-dessous détaille un service environnemental hybridant la protection des milieux naturels avec la production agricole.

Un exemple de service environnemental hybridant le secteur institutionnel de la protection des milieux naturels et celui de l'agriculture

Il s'agit d'un service environnemental réalisé par des agriculteurs, conduit dans le cadre d'une opération locale agri-environnementale (OLAE) sur le massif du Sancy. Cette OLAE vise à protéger certaines zones humides et certaines espèces protégées en retardant la date de fauche. Le service environnemental émane donc du secteur institutionnel de l'agriculture et il est couplé avec les attentes du secteur institutionnel de la protection de la nature. Ce dernier a participé à l'élaboration des normes de gestion de l'incertitude sur le coût et la qualité du service environnemental (participation au cahier des charges de l'OLAE). Mais il n'en est pas le premier instigateur.

Ce secteur institutionnel n'a, semble-t-il, qu'un rôle secondaire dans l'émergence des services environnementaux, alors qu'on aurait pu s'attendre à le voir intervenir de façon importante, pour favoriser l'acceptation sociale de ses aménagements, à l'instar du secteur institutionnel de l'agriculture ou de celui de l'équipement. Ce résultat souligne la forte dichotomie au sein des institutions en charge des questions d'environnement entre celles qui privilégient une conception biocentrique de l'environnement – le secteur institutionnel de la protection de la nature – et celles qui portent une vision anthropocentrique de l'environnement, par exemple le CAUE rattaché au secteur institutionnel du développement local.

Les politiques ayant un objectif principal concernant la protection des milieux naturels ne subventionnent à titre principal que 2 % des services environnementaux. De plus, ces subventions au titre de la protection de la nature sont plus présentes en tant que subventions secondaires qu'en tant que subventions principales. Ce résultat souligne la place particulière du secteur institutionnel de la protection de la nature, qui n'est pas le principal instigateur de services environnementaux. Son rôle reste secondaire dans le financement de ces services. Mais ce résultat est susceptible d'évoluer dans les années à venir, avec la mise en place du fonds de gestion des milieux naturels (FGMN) dans le cadre du dispositif Natura 2000.

Les subventions au titre de la protection des milieux naturels concernent principalement des catégories de biens-supports « abandonnées » par les autres catégories de subventions (et les secteurs institutionnels qui les sous-tendent). Il s'agit notamment des berges de rivière qui, jusqu'à une période récente, n'étaient l'objet d'aucune intervention publique (à l'exception des cours d'eau domaniaux). L'entretien des berges de rivière implique le secteur institutionnel de la protection de la nature, mais également plusieurs autres secteurs institutionnels. Ces différents secteurs sont associés pour ce service environnemental renvoyant à de multiples usages : le secteur des activités de pleine nature intervient par le biais des associations de pêche, celui de l'insertion finance des équipes d'insertion qui réalisent souvent les travaux (cf. 1.2.5) et le secteur institutionnel du développement local peut aussi financer une partie des travaux. Ces catégories d'espaces ont été progressivement reprises en charge par les pouvoirs publics durant la dernière décennie.

Pour clore cette présentation synthétique des services environnementaux produits au sein des différents secteurs institutionnels, nous mettons en exergue le fait que certains biens-supports (espace de production agricole, voies de circulation, réseaux électriques ou téléphoniques) sont caractérisés par leur liaison stricte avec un secteur institutionnel. Il s'agit du secteur institutionnel de l'agriculture et de la forêt et de celui des réseaux publics. En revanche, d'autres biens-supports sont l'objet d'interventions transversales, impliquant différents secteurs institutionnels dans la réalisation du service environnemental. Les secteurs institutionnels principalement concernés sont ceux du développement local, des activités de pleine nature et de l'insertion.

1.3. Formes de gestion des normes et de la qualité

Différentes façons de conduire les services environnementaux peuvent être identifiées, et ces conduites reposent sur différents types de normes. Notamment, les formes de gestion de la qualité ne sont pas forcément développées de la même façon selon les différents secteurs institutionnels à l'origine du service environnemental. Deux formes de gestion de la qualité du service environnemental se dégagent : les normes administratives ou professionnelles et les conventions locales orales.

1.3.1. Normes administratives ou professionnelles

La première catégorie correspond à la gestion de la qualité à partir des *normes administratives ou professionnelles classiques* (60 % des services environnementaux observés). Il s'agit notamment des travaux d'aménagement de bourgs ou de restauration de petit patrimoine par des entreprises. Du côté du commanditaire, elle repose sur le recours à un appel d'offres, le service environnemental transitant souvent par un marché public. Du côté du prestataire, ce mode de gestion de la qualité se fonde sur des normes techniques

professionnelles. Les services environnementaux sont réalisés par une (ou plusieurs) entreprise(s) privée(s), insérée(s) dans un secteur professionnel. Les normes souvent codifiées par écrit précisent la façon de conduire le travail, le type de résultat attendu et le mode d'évaluation du produit. Une importante littérature technique accompagne le développement des services environnementaux de ce type. Pour avoir un aperçu de cette littérature, il est possible de se reporter à des ouvrages techniques (par exemple : Bayon, 1998 ; Boyer, Rojat-Lefebvre, 2001 ; Larcher, Gelgon, 2000 ; ministère de l'Équipement, 1991). Au sein du secteur institutionnel des réseaux publics, tous les services environnementaux relèvent de ce mode de gestion de la qualité. 60% des services environnementaux produits au sein du secteur institutionnel du développement local relèvent de cette logique. Tous les services environnementaux produits au sein du secteur institutionnel de l'agriculture étant financés par des politiques publiques, ils relèvent également de ce type de gestion de la qualité. Le financement par des politiques publiques apporte un cadre au service et induit ce mode de gestion de la qualité.

Certains services environnementaux montrent un degré de structuration et d'organisation très important. Notamment, les services environnementaux réalisés par les entreprises paysagères sont codifiés, précisément décrits dans des cahiers des charges. Les compétences sont reconnues et validées par des labels qualité. Le principal de ces labels est délivré par une organisation professionnelle, l'Union nationale des entreprises du paysage. Des diplômes sont délivrés qui permettent d'accéder au secteur professionnel : diplôme d'ouvrier paysager, de technicien supérieur, d'ingénieur, d'architecte-paysagiste. Ces différents signes révèlent l'existence d'un secteur professionnel organisé. Ce secteur professionnel est transversal aux différents secteurs institutionnels que nous avons repérés : des entreprises paysagères interviennent principalement à la demande de commanditaires relevant du secteur institutionnel du développement local et de celui des réseaux publics ; mais tous les secteurs institutionnels sont potentiellement concernés dès lors qu'un commanditaire envisage de faire appel au secteur privé pour la réalisation d'un service environnemental. Des règles et des normes professionnelles se sont progressivement instituées.

1.3.2. Conventions locales orales

La seconde catégorie renvoie à la gestion basée sur des *conventions locales orales* (40% des services environnementaux). En opposition avec la précédente, cette forme de gestion de la qualité ne relève pas de la mise en œuvre d'une politique publique ni d'interventions normalisées entrant dans le cadre d'un secteur professionnel. Elle résulte de coordinations plus ou moins informelles entre acteurs locaux. Il s'agit en particulier de l'ensemble des travaux menés par les associations locales faisant appel à des bénévoles, avec l'accord (implicite ou explicite) des municipalités.

40 % des services environnementaux produits au sein du secteur institutionnel du développement local reposent sur ce mode de gestion de la qualité. Cela dépend de la présence ou non de politiques publiques pour financer et fournir un cadre aux services environnementaux.

Les résultats sont inversés pour le secteur institutionnel des activités de pleine nature : 60 % des services environnementaux reposent sur des conventions locales orales (telles que l'accord informel entre des pêcheurs pour nettoyer épisodiquement une rivière) et 40 % sur des normes administratives. Ce résultat révèle l'ambivalence du secteur institutionnel des activités de pleine nature : il est à la fois intégré aux réseaux administratifs pour pouvoir financer des services environnementaux, mais il repose également sur le bénévolat local.

Le secteur institutionnel de l'insertion présente la particularité de conduire des services environnementaux financés par des politiques publiques, mais où le mode de gestion de la qualité du service environnemental relève plutôt des conventions locales orales. Cela s'explique par le fait que les institutions de régulation du secteur institutionnel de l'insertion (ANPE, DDTEFP) sont moins intéressées par le résultat du service que son produit joint : le parcours d'insertion des personnes en insertion. Les structures d'insertion prestataires du service environnemental peuvent trouver des arrangements avec les acteurs locaux pour la production du service. C'est particulièrement vrai lorsque ce dernier est réalisé pour la première fois. Cependant, cet état de fait évolue car d'autres institutions viennent réguler l'intervention du secteur institutionnel de l'insertion lorsqu'il agit sur des biens-supports dont ils ont la tutelle. C'est le cas, par exemple, de la transmission de normes et de règles par les institutions en charge de la police de l'eau (DDAF, DDE et DIREN) lorsque des structures d'insertion effectuent des travaux d'entretien de rivière.

1.4. Des services de maintien de capacités environnementales

Nous nous appuyons sur trois exemples dans ce paragraphe, afin de mettre en lumière l'évolution progressive des normes gouvernant certaines opérations élémentaires de transformation de l'espace, pouvant conduire à une inflexion progressive des services environnementaux, au sein de différents secteurs institutionnels. Les services environnementaux évoluent vers des services de maintien des capacités environnementales. Les services de maintenance sont entendus comme des services « pour lesquels la qualité de la prestation est directement liée à la capacité du prestataire à garantir dans le temps un niveau de qualité de l'offre constant » (Dubuisson-Quellier, 2000).

Le premier exemple est basé sur un nouveau service environnemental qui se dessine, concernant le secteur institutionnel des réseaux publics. La direction départementale de l'équipement du Puy-de-Dôme, en charge de l'entretien du réseau routier, améliore ses modes d'entretien des bas-côtés des routes pour répondre à de nouvelles demandes, exprimées par le conseil général, commanditaire des travaux sur le réseau routier départemental.

Ainsi, un document du conseil général du Puy-de-Dôme datant d'avril 2000 stipule : « *Il convient sur les routes départementales de classes A, B et C d'élargir le fauchage à trois mètres maximum pour maintenir de bonnes conditions de visibilité, permettre un stationnement sûr et donner à la route un aspect soigné, tout en préservant un espace naturel suffisant pour la conservation de la faune et de la flore* ». Il précise par ailleurs sur ce plan technique que « *l'utilisation du broyeur doit être réduite au traitement des pousses de l'année* ». Les recommandations exprimées dans ce document permettent de constater comment évoluent progressivement les normes propres à l'entretien et la mise en valeur du réseau routier. On assiste ainsi à l'évolution des normes gouvernant un métier, conduisant à la production de services environnementaux, quand bien même ces derniers ne seraient pas toujours visibles pour l'analyste dans la mesure où ils sont progressivement intégrés à la « convention d'effort » (Gomez, 1994) d'un univers professionnel. L'inflexion est progressive, sans qu'elle se traduise toujours par un service en acte. Mais elle indique une tendance importante.

Le deuxième exemple concerne l'intégration paysagère des bâtiments agricoles. Dans le Puy-de-Dôme, une convention portant sur l'intégration paysagère des bâtiments agricoles a été signée en 2000 entre la DDAF et le CAUE. Cette convention associe le secteur institutionnel de l'agriculture et celui du développement local – auquel appartient le CAUE.

Antérieurement, l'intégration paysagère avait lieu ponctuellement, le conseil dans le domaine architectural assuré par le CAUE n'étant demandé que lors d'opérations bien précises. Selon cette nouvelle convention, le CAUE interviendra plus en amont, lors de la construction de tout bâtiment agricole, à la suite d'une demande d'autorisation à l'administration. Le service environnemental devient prépondérant lors de la prise de décision des agents économiques : il est en quelque sorte internalisé dans leur fonction d'objectif. La logique est similaire au cas précédent avec le passage d'un service ponctuel, assuré à la demande, à un service de mise à disposition régulière de capacités entretenues.

Troisième exemple d'évolution des services environnementaux : le cas des sentiers de randonnée. Au départ, les associations du secteur institutionnel des activités de pleine nature réalisaient le débroussaillage et le balisage des chemins uniquement lorsqu'une randonnée était organisée. Il s'agissait d'un service environnemental d'intervention ponctuelle. Le balisage était retiré lorsque la randonnée était terminée. Puis progressivement, les agents du secteur institutionnel du développement local se sont intéressés à ce type de service environnemental. Le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR) a renforcé l'implication de ce secteur institutionnel. Les services environnementaux ont alors changé : l'entretien des chemins de randonnée est devenu régulier et le balisage pérenne. Surtout, les prestataires (associations du secteur institutionnel des activités de pleine nature et collectivités locales portées par celui du développement local) ont commencé à raisonner à l'échelle d'un réseau régulièrement entretenu de chemins de randonnée. Ils ont créé ou encouragé des produits joints, de nature solvable : l'édition de guides de randonnée, l'hébergement et la restauration sur place. Ainsi, on est progressivement passé d'un service d'intervention « à la demande » à un service de mise à disposition de capacités techniques permettant la pratique de la randonnée en toute saison.

Au-delà de ces trois exemples, d'autres domaines – notamment au sein du secteur institutionnel des réseaux publics – connaissent la même évolution. Les services environnementaux, ainsi internalisés dans l'exercice d'une activité classique dont les conditions de production évoluent, entrent progressivement dans la norme commune de production. Les normes propres à un secteur institutionnel évoluent et les conditions de production d'une activité s'en trouvent changées. Cette évolution est très importante à souligner parce qu'elle souligne que les services environnementaux entrent progressivement dans le domaine d'une *économie de la qualité* (Karpik, 2000 ; Karpik, 1989) qui s'étend aujourd'hui au-delà du secteur marchand concurrentiel (Gadrey, 2002a) : les attendus en matière de services environnementaux ne portent pas – ou plus – sur des services ponctuels, mais sur le maintien d'un cadre de vie agréable.

À l'issue de la présentation des secteurs institutionnels, nous avons mis en évidence les modalités différenciées de production de services environnementaux selon le secteur institutionnel auquel ils appartiennent. Les modes de gestion de la qualité et les normes qui sous-tendent la production des services environnementaux ont été mises en exergue. Retenons le poids important du secteur institutionnel du développement local, situé au carrefour de différents processus de production de services environnementaux.

2. ÉVOLUTION DES DEPENSES COMMUNALES POUR LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

Après avoir mis en évidence le poids important du secteur institutionnel du développement local, il convient de mieux caractériser son intervention. Pour ce faire, nous mobilisons une source originale, la comptabilité des communes des trois zones d'étude. Ainsi, nous pouvons mettre en évidence les flux financiers concernant les services environnementaux. Une comparaison de la production de services environnementaux à deux époques données est possible et montre l'évolution de l'implication du secteur institutionnel du développement local et le rôle-charnière des collectivités locales dans les services environnementaux. La méthodologie de cette étude de cas est présentée dans le chapitre IV (section 1) lors de la présentation des sources de données mobilisées et de leur traitement.

Précisons que dans les tableaux 35 à 39, les dépenses en faveur des services environnementaux sont réparties en fonction de l'usage du bien-support. Les données correspondent à des moyennes annuelles communales.

Tableau 35 – *Évolution des dépenses pour les services environnementaux dans les trois zones (moyenne communale)*

TYPE D'USAGE DU BIEN-SUPPORT	DEPENSES (MILLIERS D'EUROS)					
	PÉRIODE 1989-1991			PÉRIODE 1997-1999		
	Zone agricole	Zone périurbaine	Zone touristique	Zone agricole	Zone périurbaine	Zone touristique
Sport et loisirs	8,7	9,1	77,9	21,6	27,3	111,7
Bien culturel	3,5	3,5	4,4	21,3	20,1	2,6
Voies de circulation	1,7	1,5	0,1	10,8	13,4	13,6
Production	0	0	5,2	0	13,1	1,5
Résidentiel	9,4	5,8	106,8	93,4	131,4	98,9
Réseaux électrique et téléphonique	22,4	21,6	6,4	138,6	190,4	8,4
Non usage (nature)	0	0	0	53	3,7	3,2
Total	45,7	41,5	200,8	338,7	399,1	239,8

Source : comptes administratifs des communes

Les commentaires du tableau 35 concernant les trois zones étudiées sont détaillés dans les sous-sections 2.1. à 2.4.

2.1. Zone agricole

Dans les communes de la zone agricole, les dépenses en faveur des services environnementaux ont évolué de façon importante, avec une multiplication par sept durant la décennie étudiée. 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 ⁶¹, avec près de la moitié du total, tant au début qu'à la fin des années quatre-vingt-dix. Cette augmentation est surtout liée aux efforts consentis par les communes en faveur de l'enfouissement des réseaux

61. Ce coût représente le coût total des travaux, seuls 40 % restant à la charge des communes.

électriques et téléphoniques. Le parc naturel régional, en tant qu'institution de régulation du service environnemental d'enfouissement des réseaux, a pu jouer un rôle de sensibilisation important. Depuis 1992, il a notamment organisé plusieurs programmes de formation des élus dans le domaine du paysage. Notons la position particulière de la commune d'Avèze (cf. tableau 36). Cette commune, en voie de désertification, a engagé des dépenses en faveur de l'enfouissement du réseau aérien dès 1990, soit plus tôt que dans les autres communes de la zone. Cette exception résulte d'un choix des élus locaux d'Avèze, sensibilisés au cadre de vie depuis plus longtemps que leurs homologues des autres communes.

Tableau 36 – *Évolution des dépenses en faveur des services environnementaux dans les communes de la zone agricole*

TYPE D'USAGE DU BIEN-SUPPORT	DEPENSES (MILLIERS D'EUROS)											
	Avèze		Bagnols		La Tour d'Auvergne		St-Sauves d'Auvergne		St-Donat		Tauves	
	1989- 1991	1997- 1999	1989- 1991	1997- 1999	1989- 1991	1997- 1999	1989- 1991	1997- 1999	1989- 1991	1997- 1999	1989- 1991	1997- 1999
Sport et loisirs	0	3,3	0	0,8	21,3	124,5	0	0,8	0	0	30,5	0
Bien culturel	13,7	0	3,5	1,4	0	7,6	3,2	116,2	0,6	0,6	0,5	2
Voies de circulation	0,5	0	5	8,1	0	16,9	1,4	20,7	0,9	3,3	2,4	15,8
Production	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Résidentiel	5,9	1,4	8,5	262,7	0,3	178,7	0	3,8	27	8,1	14,6	106,1
Réseaux électrique et téléphonique	134,8	0	0	57,2	0	0	0	524,9	0	0	0	249,4
Non usage (nature)	0	57,6	0	0	0	90,1	0	74,7	0	68,6	0	27,4
Total	154,9	62,2	17	329,9	21,6	417,9	4,6	741,1	28,5	80,6	48	400,7

Source : *comptes administratifs des communes*

Soulignons un point essentiel pour l'étude de la *dynamique* des services environnementaux : certains 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 à la fin de cette même décennie. Il s'agit notamment des espaces culturels (avec la rénovation du petit patrimoine vernaculaire) et des espaces de circulation. De plus sont apparues des dépenses concernant les espaces de nature (catégorie : « non usage ») à un niveau important, avec 53 000 euros par commune à la fin de la décennie, soit 15 % de l'ensemble. Ce chiffre élevé provient des opérations d'entretien de berges de rivière, menées sur l'initiative de la communauté de communes. Cela traduit la *diffusion dans l'espace des services environnementaux qui touchent progressivement de nouveaux biens-supports*.

2.2. Zone périurbaine

D'après le tableau 35, le montant des dépenses consacrées aux services environnementaux a connu une *augmentation remarquable entre le début et la fin des années quatre-vingt-dix, comme dans la zone agricole*. Cette tendance est similaire pour l'ensemble des communes étudiées. Les dépenses ont quasiment décuplé durant les neuf années séparant la première et la deuxième période d'investigation. L'augmentation se retrouve dans toutes les communes, en particulier pour Saint-Amant-Tallende (cf. tableau 37).

Tableau 37 – Évolution des dépenses en faveur des services environnementaux dans les communes de la zone périurbaine

TYPE D'USAGE DU BIEN-SUPPORT	DEPENSES (MILLIERS D'EUROS)							
	Ollaix		St-Sandoux		St-Amant-Tallende		Aydat	
	1989-1991	1997-1999	1989-1991	1997-1999	1989-1991	1997-1999	1989-1991	1997-1999
Sport et loisirS	19,7	15,1	15,6	22,6	0	36,6	1,1	34,4
Bien culturel	0,1	2,7	2,3	32,8	0	0	11,4	44,5
Voies de circulation	0	7	0	0	0,1	9,6	5,9	36,9
Production	0	15,1	0	0	0	0	0	37,2
Résidentiel	19,1	175,9	0	140,9	1,8	43,4	2,3	165,6
Réseaux électrique et téléphonique	0	165,1	0	116,9	0	422,3	86,6	57,3
Non usage (nature)	0	0	0	0	0	0	0	14,3
Total	38,9	380,9	17,9	313,2	1,9	511,9	107,3	390,3

Sources : comptes administratifs des communes

Cependant il apparaît une *nette différenciation selon le type de bien-support* concerné. Les financements de services environnementaux concernant les biens-supports résidentiels (places publiques, espaces collectifs urbains, espaces verts, espaces fleuris) et ceux destinés au transport d'énergie et aux télécommunications ont connu les augmentations les plus importantes : elles ont été impulsées par une intervention du secteur institutionnel du développement local. L'augmentation concernant les espaces résidentiels provient de la mise en œuvre récente de programmes d'aménagement de bourgs relativement ambitieux, afin d'améliorer la qualité des espaces publics. Dans ce domaine, les apports de financements externes émanant des différents échelons publics (Union européenne, État, conseil régional, conseil général) ont largement contribué à l'augmentation de ces dépenses.

L'aménagement de bourgs n'est pourtant pas le premier poste de dépenses, occupé par les travaux d'enfouissement des réseaux aériens, tant au début qu'à la fin des années quatre-vingt-dix. Ces travaux nécessitent souvent de multiples financements, et représentent de gros budgets. En général, les élus locaux attendent de devoir agir sur les réseaux souterrains (eau potable, assainissement) pour bénéficier du terrassement réalisé lors de l'enfouissement du réseau aérien. Ces travaux, largement impulsés par le syndicat intercommunal d'électricité et de gaz (SIEG) du Puy-de-Dôme, peuvent résulter d'un effet de mode et de mimétisme entre les communes rurales, mais ils peuvent aussi provenir d'une véritable tendance de fond, initiant l'amélioration du cadre de vie. Nous penchons plutôt pour cette dernière hypothèse parce que l'enfouissement des réseaux aériens produit un impact sur le cadre de vie, directement appréciable par la population. De plus, les tempêtes de la fin de l'année 1999, même si leur effet n'apparaît pas dans les tableaux 35 à 39, peuvent avoir renforcé cette volonté d'enfouir les lignes électriques dans le cœur des villages de la zone périurbaine. Certaines institutions de régulation des services environnementaux semblent également avoir joué un rôle moteur dans l'incitation à l'enfouissement des réseaux électriques : ainsi, deux architectes, travaillant au PNRVA, interviennent auprès des communes pour les conseiller en matière d'architecture paysagère.

Cette tendance peut faire écho à l'*étalement urbain*. La zone périurbaine est marquée par la puissance des mécanismes d'étalement urbain, avec la particularité de se situer à côté d'une ville où a longtemps prédominé une vocation industrielle. De plus, les communes de cette zone, située au sud de Clermont-Ferrand, ont une vocation principalement résidentielle (en plus de l'agriculture) et sont dotées d'un faible tissu industriel. Ainsi, la zone bénéficie d'un environnement préservé, très recherché par les personnes voulant s'installer à proximité

de Clermont-Ferrand. La vague récente de périurbanisation a conduit les communes les plus proches de l'agglomération clermontoise, Saint-Amant-Tallende en particulier, à tenter de limiter la construction de nouvelles habitations par le zonage foncier, alors que ces dernières se sont développées dans les communes plus éloignées, Olloix ou St-Sandoux par exemple. Les communes préfèrent favoriser la rénovation de maisons plus anciennes dans les centres des villages, mais ces maisons ne sont pas recherchées par les nouveaux venus car elles ne bénéficient souvent pas de jardin privatif.

Ce phénomène migratoire n'est pas sans influence sur la dynamique des services environnementaux dont font état les tableaux 35 et 37. Les communes, bénéficiant de nouveaux revenus grâce aux impôts locaux, produisent des services environnementaux pour satisfaire les populations résidentes, dont le niveau de vie progresse avec l'arrivée de nouvelles populations. En parallèle, ces communes cherchent à limiter (ou à sélectionner) les nouveaux venus, grâce aux politiques de zonage foncier (carte communale, plan local d'urbanisme, remplaçant le plan d'occupation des sols)

Concernant les autres catégories d'espaces, remarquons l'apparition de dépenses en faveur des services environnementaux produits sur les espaces de nature et sur les espaces productifs. Cette dernière catégorie d'espaces comprend non seulement les espaces agricoles, mais aussi les espaces forestiers, qui ont été l'objet de certains services environnementaux impliquant le secteur institutionnel du développement local ; il en est ainsi de la forêt communale d'Aydat, à la vocation récréative affirmée. Ce résultat permet de souligner à nouveau la dynamique des services environnementaux, qui touchent progressivement de nouveaux supports.

En définitive, la zone périurbaine semble présenter une physionomie des dépenses en faveur des services environnementaux relativement semblable à celle de la zone agricole. Ce résultat peut surprendre parce que les deux zones ne sont pas soumises à des contraintes identiques. Deux facteurs explicatifs peuvent être avancés. D'une part, la zone agricole bénéficie d'une coopération intercommunale développée de plus longue date que la zone périurbaine. Or nous avons déjà évoqué le fait intercommunal comme l'une des sources importantes d'implication dans la production de services environnementaux (lors de la présentation des prestataires de services). D'autre part, la zone agricole bénéficie d'un soutien important des pouvoirs publics, provenant tant des niveaux départementaux, régional, national qu'europeen. Fruit à la fois d'une logique d'organisation locale et d'une démarche descendante classique, la production de services environnementaux se trouve renforcée dans la zone agricole, avec pour conséquence une augmentation importante des dépenses, et un alignement sur le niveau atteint dans la zone périurbaine.

2.3. Zone touristique

En regard des deux autres zones, une différence notable apparaît dans la zone touristique (ou zone du Sancy) : *les dépenses en faveur des services environnementaux étaient déjà situées à un niveau élevé au début des années quatre-vingt-dix* (cf. tableau 35). Dans la période considérée, elles sont restées au même niveau (sans tenir compte de l'inflation), alors qu'elles avaient largement progressé dans la zone périurbaine et dans la zone agricole. En observant le niveau de dépenses dans le détail (cf. tableau 35), il apparaît que les financements ont augmenté pour les espaces de circulation et pour les biens-supports de sport et de loisir, à la suite de travaux de réengazonnement des pistes. En revanche, les dépenses ont diminué concernant les espaces résidentiels, les espaces de production (en dehors des versements directs de subventions aux agriculteurs) et les espaces culturels. Les services

environnementaux concernant les espaces de nature (catégorie : non usage) sont apparus durant la période, comme pour les deux autres zones.

Tableau 38 – *Évolution des dépenses (en milliers d'euros) en faveur des services environnementaux dans les communes de la zone touristique*

TYPE D'USAGE DU BIEN-SUPPORT	Besse-et-St-Anastaise		Le Mont-Dore		Chastreix	
	1989-1991	1997-1999	1989-1991	1997-1999	1989-1991	1997-1999
Sport et loisirs	78	148,3	152,6	130,8	3,3	56,2
Bien culturel	13,4	7,6	0	0	0	0
Voies de circulation	0,5	40,6	0	0	0	0
Production	11,1	4,7	4,3	0	0	0
Résidentiel	87,3	49,2	232,9	247	0	3
Réseaux électrique et téléphonique	0	5,9	19,1	19,1	0	0
Non usage (nature)	0	0,3	0	9,1	0	0
Total	190,3	256,7	408,9	406	3,3	56,2

Source : comptes administratifs des communes

D'après le tableau 38, sur Besse-et-St-Anastaise et Le Mont-Dore, qui sont deux communes relativement riches, les dépenses concernant les services environnementaux présentent sensiblement la même physionomie, avec une faible augmentation, voire une diminution pour certains biens-supports. En revanche, la commune de Chastreix est relativement atypique dans la zone touristique, dans la mesure où les dépenses pour des services environnementaux y sont quasiment absentes, sauf pour les biens-supports à usage de sport et de loisirs.

Chacune des communes présente un cas particulier du point de vue de son implication dans la production de services environnementaux. La commune du Mont-Dore, possédant un service technique municipal très étoffé, a choisi de s'appuyer en premier lieu sur ses ressources propres. Ainsi, dans la grande majorité des cas, les travaux sont réalisés en régie directe par les employés municipaux, et beaucoup moins par recours au marché externe. La rénovation du petit patrimoine vernaculaire entre en particulier dans cette catégorie. Ainsi, les dépenses effectuées sur la commune du Mont-Dore restent cantonnées à un faible niveau. Elles sont masquées par le fait que nous avons écarté de l'analyse des comptes administratifs les services environnementaux produits en régie directe. Sur la commune de Besse-et-St-Anastaise, les agents impliqués dans les services environnementaux font plus souvent appel au marché, et ce pour de nombreux biens-supports. En revanche, la commune de Chastreix présente de très faibles dépenses en faveur des services environnementaux, du fait de son manque de moyens financiers. L'essentiel des ressources étant consacré au domaine skiable, qui apparaît comme bien-support de services environnementaux dans la catégorie des espaces de sport et de loisirs, la commune n'a pas les moyens de développer des services environnementaux dans d'autres domaines. Cela explique la concentration des dépenses sur un domaine principal dans la commune de Chastreix.

Comment peut-on expliquer que la structure des dépenses en matière de services environnementaux soit si différente dans la zone touristique de celles des zones périurbaine et agricole ? Les principaux facteurs explicatifs ont trait à la dynamique touristique qui

caractérise cette zone⁶². Les communes et les EPCI de la zone touristique se sont impliqués de plus longue date dans les services environnementaux, parce qu'ils y ont vu très tôt un intérêt direct en rapport avec la valorisation touristique. Celle-ci existe notamment à travers le ski. Cela explique les fortes dépenses sur les espaces de sports et de loisirs, avec le réengazonnement des pistes initié en 1987. Bien qu'en relatif déclin, le thermalisme est également l'un des piliers du développement économique du Mont-Dore depuis le XIX^e siècle. Ainsi, la commune du Mont-Dore, tout comme celle de Besse-et-St-Anastaise, où la place du ski dans l'économie locale est importante, ont participé à la production de services environnementaux assez tôt. Dès lors, la décennie 1990 ne correspond pas à un moment d'apparition des services environnementaux. Par exemple, les dépenses en matière de fleurissement y existent depuis longtemps, afin de satisfaire les touristes en villégiature. En fait, les deux communes de Besse-et-St-Anastaise et du Mont-Dore présentent une physionomie relativement urbaine et ne ressemblent pas à des gros bourgs ruraux traditionnels. Ainsi, les services environnementaux, inspirés du cadre de vie urbain (espaces verts, fleurissement, aménagement de places), y ont été produits dès la fin du XIX^e siècle (ouverture au public du funiculaire du Capucin pour accéder aux espaces forestiers).

En revanche, les services environnementaux produits sur de nouveaux types d'espaces, tels les *espaces de nature et les espaces productifs*, ne s'y sont pas développés avant ceux des deux autres zones. Cela signifie que les déterminants conditionnant l'apparition et l'évolution des services environnementaux sur ces catégories d'espace ne résultent pas des spécificités du territoire local. Des facteurs explicatifs plus globaux peuvent avoir trait à la dynamique institutionnelle s'intéressant à chaque catégorie de services environnementaux et aux dispositifs publics conçus à un échelon plus élevé. Ces derniers facteurs sont déterminants pour expliquer l'apparition de services environnementaux sur ces catégories d'espaces, que l'on désigne souvent comme des espaces ordinaires, par opposition aux espaces remarquables.

2.4. Comparaison entre les trois zones d'étude

Pour comparer les zones entre elles, on pondère les dépenses par le nombre d'habitants dans chaque zone, en 1990 et en 1999 (cf. tableau 39).

Dans la zone touristique, les dépenses en euro par habitant étaient environ quatre fois plus élevées que dans les deux autres zones au début de la décennie. En revanche, à la fin de la décennie, on assiste à un effet de rattrapage dans les zones agricole et périurbaine : les dépenses par habitant y dépassent largement celles dans la zone touristique.

D'une manière générale, si l'on regarde de façon groupée les trois zones dans le tableau 39, la progression des dépenses touche principalement *les espaces résidentiels, l'aménagement des centres-bourgs, l'enfouissement des réseaux et les espaces verts*. Il apparaît une relative diversification des biens-supports de services environnementaux entre les deux périodes considérées. Certains bien-supports qui n'étaient pas concernés lors de la première période (1989-1991) le sont lors de la seconde (1997-1999). Il s'agit notamment des espaces de nature, berges de rivière et plans d'eau, qui sont investis en tant que supports de services environnementaux, durant la dernière décennie. Lors des entretiens avec les élus, il est apparu que les dépenses de fleurissement (groupées dans les tableaux 35 à 39 avec celles concernant les biens-supports résidentiels) sont *apparues au cours de la décennie dans la zone agricole et dans la zone périurbaine*. En revanche, dans la zone touristique ces dépenses

62. L'analyse qui va suivre est centrée sur Besse-et-St-Anastaise et Le Mont-Dore, car la commune de Chastreix ne fonctionne pas selon la même logique. Elle se rapproche plus des petites communes peu peuplées de la zone agricole, sauf en ce qui concerne les services environnementaux produits sur les espaces de sport et de loisirs.

existent depuis longtemps : elles participent de l'effort des municipalités pour offrir un cadre de villégiature agréable aux touristes. Ce résultat traduit aussi la dynamique d'évolution des services environnementaux qui se diffusent à de nouveaux supports. Les élus ont peu à peu été sensibilisés à l'intérêt d'améliorer le cadre de vie résidentiel, et cela s'est traduit par une augmentation des dépenses de fleurissement.

Tableau 39 – Évolution des dépenses communales (en euros) en fonction du nombre d'habitants par zone

TYPE D'USAGE DU BIEN-SUPPORT	DEPENSES PAR HABITANT (EN €)					
	Zone périurbaine		Zone agricole		Zone touristique	
	1989-1991	1997-1999	1989-1991	1997-1999	1989-1991	1997-1999
Sport et loisirs	17	42	15	39	124	203
Bien culturel	7	31	6	37	6	5
Voies de circulation	4	20	3	20	0	25
Production	0	20	0	0	8	4
Résidentiel	11	204	15	165	170	179
Réseaux électrique et téléphonique	41	295	36	247	10	14
Non usage (nature)	0	6	0	94	0	5
Total	80	618	75	602	318	435

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

Dans le cas où les services environnementaux sont destinés en priorité aux populations locales, la recherche de solvabilité n'est pas au premier plan. Ces services concernent principalement l'amélioration du cadre de vie (par exemple le fleurissement du bourg) et les espaces publics, alors que les services environnementaux destinés à des touristes s'intègrent dans des produits touristiques multi-supports, avec une recherche de rentabilité plus immédiate et le souci de susciter (et de canaliser) l'attraction touristique vers des lieux remarquables, tel le Massif du Sancy.

Les communes de la zone touristique s'impliquent de plus longue date dans les services environnementaux que celles des autres zones où cette prise en compte est relativement récente. Dans la zone touristique, les services environnementaux sont principalement tournés vers les touristes extérieurs à la zone. Au contraire, dans les zones agricoles et périurbaines, le destinataire est principalement localisé sur place. Ce résultat provient de la place qu'occupent les usagers de services environnementaux au sein de chaque territoire : dans la zone touristique, les usagers sont principalement extérieurs à la zone, alors que dans les deux autres zones, ce sont des usagers résidents sur place.

En complément de l'étude des comptes communaux, deux dimensions importantes ressortent des entretiens menés avec les élus locaux.

En premier lieu, les élus locaux justifient l'évolution des dépenses en matière de services environnementaux par les politiques démographiques locales. Dans la zone agricole et dans la zone touristique (perdant toutes deux des habitants), la production de services environnementaux apparaît aux élus locaux comme l'un des moyens de lutter contre l'érosion démographique. Les élus conçoivent explicitement ces services (en parallèle à d'autres services à la population) comme des moyens de maintenir des gens au pays ou d'attirer de nouvelles populations, en leur offrant un cadre de vie agréable. Au contraire, dans la zone périurbaine, les élus insistent sur leur volonté de maîtriser l'étalement urbain et la construction de nouveaux logements. Ils mettent en avant une attraction sélective, tournée vers certaines catégories de population, et souhaitent préserver « l'aspect rural du cadre de

vie », pour reprendre les propos d'un élu de la zone périurbaine. Les services environnementaux concernent alors la satisfaction des besoins des populations en place.

En second lieu, les élus rencontrés insistent sur le développement touristique pour expliquer l'émergence des services environnementaux. Dans la zone rurale touristique du massif du Sancy, il s'agit là de la préoccupation principale des élus en matière de services environnementaux. Ces derniers cherchent à articuler la fourniture de services environnementaux avec des produits touristiques proposés par des entrepreneurs locaux (hébergement, restauration, loisirs). Cette liaison explicite entre services environnementaux et tourisme est également observée dans les deux autres zones étudiées, mais à un moindre degré. Enfin, notons que dans les trois zones, les élus cherchent à mobiliser des financements externes (et limiter ainsi la pression fiscale locale) pour conduire des opérations de services environnementaux. Les élus locaux font ensuite appel aux entrepreneurs locaux, afin de favoriser le développement économique local, selon la logique du secteur institutionnel auquel ils appartiennent.

2.5. Conclusion de l'étude des comptes communaux

En définitive, l'évolution des dépenses en matière de services environnementaux révèle *une variation inter-territoriale relativement forte*. Si l'on s'intéresse au volume des dépenses affectées à la production de services environnementaux, le secteur institutionnel du développement local est intervenu massivement dans la production de ces services, alors qu'il était de plus en plus confronté au cours des années quatre-vingt-dix à l'augmentation des demandes en matière de cadre de vie résidentiel et de loisirs de pleine nature. À travers les volumes dépensés, relativement importants, ces résultats attestent de l'importance des enjeux ayant trait aux services environnementaux dans le débat public local.

Insistons sur *l'envolée des dépenses des collectivités locales* en faveur des services environnementaux dans la zone agricole et la zone périurbaine, ainsi que sur leur maintien à un haut niveau dans la zone touristique. Cette forte augmentation des dépenses portées par le secteur institutionnel du développement local peut être interprétée comme le signe d'un rattrapage des communes rurales par rapport au standard urbain, toutes proportions gardées. Longtemps, les externalités positives des activités agricoles et sylvicoles, conjuguées à la faible densité de population, ont été considérées comme suffisantes pour satisfaire les populations (habitants et touristes) en matière de cadre de vie. Mais l'évolution de l'agriculture, la fermeture du paysage dans certaines zones, le développement désordonné des zones pavillonnaires dans d'autres, ont conduit les acteurs locaux et les pouvoirs publics à prendre conscience de l'importance des actions explicitement (et intentionnellement) tournées vers la valorisation du cadre de vie résidentiel. Les services environnementaux ont alors pris une place importante dans les actions des communes rurales et des structures intercommunales, sans pour autant être déconnectées des simples résultantes paysagères, issues des externalités agricoles et forestières.

3. AGRICULTURE ET SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

Le service environnemental étudié ici est produit par les agriculteurs dans le cadre de la politique publique de la prime à l'herbe (ou prime au maintien des systèmes d'élevage extensif). Ce service représente une figure idéal-typique très intéressante à détailler. En effet, nous avons expliqué dans le chapitre IV (sous-section 2.1.2) qu'il s'agit du seul service appartenant à la catégorie des quasi-services environnementaux passifs. De plus, ce service a connu une évolution au cours des années quatre-vingt-dix (cf. chapitre III, sous-section 5.2, encadré sur la prime à l'herbe) pour devenir progressivement dans certains cas un service environnemental complet. Nous allons chercher à démontrer ici que cette évolution n'est pas le fruit du hasard, mais bien le produit du secteur institutionnel de l'agriculture et de la forêt.

Pour préciser les modalités de production du service environnemental dans le cadre de la prime à l'herbe, nous prenons l'exemple des agriculteurs de la commune d'Olloix située dans le Puy-de-Dôme. Dans cette commune, on compte quatre agriculteurs à temps plein. Nous les avons tous rencontrés (cf. annexe VII sur les entretiens réalisés). Cette commune nous a semblé exemplaire d'une zone de moyenne montagne où tous les agriculteurs sont concernés par la prime à l'herbe. Les données quantitatives ne sont bien entendu pas généralisables, mais les résultats qualitatifs que nous allons présenter le sont. En effet, il faut bien considérer que le cas étudié présente une fonction heuristique : il permet de comprendre comment se déroule un quasi-service environnemental au sein du secteur institutionnel de l'agriculture.

Avant d'aborder l'offre de service environnemental sur la commune d'Olloix dans la sous-section 3.2, il est nécessaire de repartir des modalités de construction de la demande à une échelle plus large dans la sous-section 3.1.

3.1. Construction de la demande

3.1.1. Niveau central (Europe et État)

a. Première version de la prime à l'herbe en 1993

Pour bien caractériser les finalités principales que la prime à l'herbe assigne au service environnemental, ainsi que l'évolution de ces finalités, il convient de repartir des différents textes législatifs qui ont instauré ce dispositif.

Nous partons de l'échelon européen où, dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune (PAC) amorcée en 1992, ont été mises en place les mesures (ou aides) agri-environnementales. Selon le règlement n°2078/92 du Conseil des communautés européennes⁶³, les mesures agri-environnementales sont destinées à « favoriser une exploitation des terres agricoles prenant en compte la protection et l'amélioration de l'environnement, de l'espace naturel, du paysage, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique ».

Selon la règle de la subsidiarité, chaque État-membre de la Communauté économique européenne (CEE) a conçu certaines mesures agri-environnementales s'inscrivant dans ce

63. Source : Journal officiel des Communautés européennes du 30 juin 1992

cadre général. Les mesures agri-environnementales devaient être conçues pour cinq ans, soit sur la période 1993-1998.

La France a créé un système double. D'une part, il s'appuie sur des opérations locales agri-environnementales (OLAE). Ces aides sont spécifiquement destinées à certains territoires ou à certaines catégories d'agriculteurs. D'autre part, l'État français a réussi à faire valider par Bruxelles un système reposant sur le maintien des systèmes d'élevage extensif, destiné à tous les agriculteurs remplissant certaines conditions du point de vue du degré d'intensification de leur exploitation. Il s'agit de la prime à l'herbe (ou PMSEE) validée par la Commission européenne après une phase de lobbying⁶⁴ de la part des organisations professionnelles agricoles françaises.

La prime à l'herbe est traduite dans le droit français par le décret n°93-738 du 29 mars 1993. Le premier article de ce décret 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 ». Dans ce premier article, la référence à la dimension environnementale de la prime à l'herbe n'est pas présente. Elle apparaît de façon relativement secondaire dans l'article 5 du même décret : « Le bénéficiaire s'engage à fournir, à la demande de l'autorité préfectorale, toutes les précisions permettant de contrôler le maintien du système d'élevage extensif et les effets positifs de celui-ci sur l'environnement et l'espace naturel ».

Ainsi, la référence à l'amélioration de l'environnement n'est pas explicitement présente dans le décret français instituant la prime à l'herbe, contrairement au règlement européen. La prime à l'herbe a été présentée aux agriculteurs comme une prime à l'élevage extensif. Il s'agit, selon les gestionnaires de la politique agricole que nous avons rencontrés lors des enquêtes de terrain (cf. annexe VII), d'une aide au revenu pour les éleveurs ne touchant pas la prime au maïs d'ensilage. Son nom complet – prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs – traduit cette dimension.

On peut avancer l'hypothèse que les rédacteurs de ce décret ont implicitement considéré que l'élevage extensif est favorable à l'amélioration de l'environnement, contrairement à l'élevage intensif. Ainsi deux seuils importants ont été définis lors des négociations entre l'État et les représentants des OPA. Ces seuils reposent sur le rapport entre le nombre d'animaux présents sur l'exploitation (exprimé en unité gros bétail ou UGB⁶⁵) et la surface de l'exploitation. Ce critère a parfois été jugé simpliste, mais il présente l'avantage d'être relativement synthétique et pédagogique. Le seuil maximal pour bénéficier de la prime à l'herbe correspond à un taux de 1,4 UGB/ha de superficie fourragère. Ce taux ne résulte pas vraiment d'un calcul scientifique précis, quoique des experts ont été consultés pour le fixer. En fait, le chiffre de 1,4 UGB/ha résulte d'un compromis politique entre l'État français, les OPA et la Commission européenne. Il en va de même du seuil inférieur pour bénéficier de la prime à l'herbe à son niveau maximum par hectare. Ce seuil est fixé à 0,6 UGB/ha.

Bien que nous insistions sur le flou définitionnel autour des critères environnementaux de la prime à l'herbe, il ne faut pas négliger certaines exigences de la prime à l'herbe qui renvoient explicitement à une prise en compte de l'amélioration de l'environnement. Ainsi, dès 1993, les agriculteurs contractants sont tenus d'entretenir leurs surfaces en prairies, ainsi que les haies, les points d'eau et les fossés. Si la plupart des agriculteurs le font « naturellement » (donc sans intentionnalité explicite vis-à-vis de l'environnement), ce n'est

64. Cette action des groupes de pression, couramment acceptée dans le cadre du fonctionnement de l'Union européenne, permet à un secteur institutionnel de défendre ses intérêts auprès de la Commission européenne.

65. L'UGB, utilisée en statistique pour unifier les catégories d'animaux, est basée sur leurs besoins alimentaires.

pas forcément le cas de tous, comme nous le présentons dans les résultats consacrés à la commune d'Olloix.

Retenons que lors de sa mise en place en 1993, la prime à l'herbe est porteuse d'une certaine ambiguïté, reposant sur sa double dimension : d'une part, elle présente un objectif environnemental, en accord avec les attentes de l'Union européenne concernant les primes agri-environnementales ; d'autre part, elle vise à soutenir le revenu des éleveurs et se présente comme une prime agricole classique.

b. Seconde version en 1998

Lors de la deuxième génération de mesures agri-environnementales, prévue pour la période 1998-2003, la France a rencontré certaines difficultés pour défendre devant la Commission européenne le système de la prime à l'herbe. En effet, l'effet environnemental de la prime n'était pas prouvé. De plus, son indexation sur la surface en prairie renforçait la course à l'agrandissement des exploitations, susceptible d'empêcher l'installation de nouveaux agriculteurs. Ainsi, l'État français a fait certaines concessions environnementales. Deux exigences ont été ajoutées à partir de 1998 dans la deuxième version de la prime à l'herbe (décret n°98-196 du 20 mars 1998) :

- la limitation de la fertilisation azotée minérale à moins de 70 unités par hectare de superficie du système d'élevage. Cet objectif concerne la lutte contre la pollution et non le maintien de paysages ouverts.
- l'engagement des mêmes parcelles pour cinq ans. Cet objectif est plus en rapport avec le maintien de paysages ouverts.

Ces deux nouvelles exigences concernant le service environnemental fourni dans le cadre de la prime à l'herbe ont satisfait la Commission européenne et les autres États-membres, car elles ont permis de renforcer le caractère environnemental de la prime à l'herbe.

c. Lecture à partir de l'économie des services

Du point de vue de l'économie des services, il apparaît que l'État et l'Union européenne (remplaçant la CEE) se positionnent comme commanditaires directs d'un service environnemental d'entretien des prairies, et qu'ils rémunèrent la fourniture de ce service par la prime à l'herbe. Au niveau des pouvoirs publics, la direction générale de l'agriculture (DG VI) et le ministère de l'Agriculture négocient le contenu de la prime à l'herbe. Ils sont en rapport direct avec les organisations professionnelles agricoles au niveau national : Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA), ainsi que, dans une moindre mesure, Confédération paysanne.

L'État et l'Union européenne commanditent ce service environnemental au nom d'usages finaux difficiles à identifier, car ces derniers n'apparaissent nulle part dans les textes législatifs instaurant la prime à l'herbe. On peut supposer qu'il s'agit de l'ensemble des usagers susceptibles de se localiser (résidence, tourisme) à proximité d'exploitations agricoles touchant la prime à l'herbe. Il n'est pas possible d'affirmer que les usagers appartiennent à telle ou telle zone du territoire national, car la prime à l'herbe est versée aux agriculteurs quelque soit leur localisation sur le territoire national. Le bien-support de la prime à l'herbe est représenté par les parcelles agricoles utilisées par l'exploitant agricole. Il s'agit d'un bien de propriété privée.

La lecture des textes officiels indique les objectifs indirects (ou de long terme) poursuivis par les commanditaires du service environnemental : il s'agit pour l'État français de favoriser l'agriculture extensive, alors que l'Union européenne met l'accent sur la

protection de l'environnement. Ces objectifs se déclinent à court terme dans un produit direct : la lutte contre la progression de la friche.

3.1.2. Niveau local (département)

Ces demandes exprimées au niveau européen et au niveau national des commanditaires du service environnemental (État français et Union européenne) sont traduites au niveau départemental par la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) qui est l'interlocuteur administratif des agriculteurs. C'est elle qui va concrètement commanditer les services environnementaux auprès de ces derniers. Il n'y a pas de relais de la demande à un niveau infra-départemental.

La DDAF est appuyée dans sa tâche de commande et de contrôle de la bonne exécution des travaux par l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC). Cette institution parapublique intervient en général dans la régulation du marché des céréales, comme son nom l'indique. Mais il n'est pas surprenant qu'elle ait été sollicitée pour la prime à l'herbe puisque nous avons expliqué que cette dernière est présentée aux agriculteurs comme une prime agricole classique destinée à l'élevage. Simplement, comme cette prime concerne les surfaces de l'exploitation, et non les produits de l'élevage, elle est confiée à une institution spécialiste de la distribution et du contrôle des aides indexées aux surfaces d'exploitation. Ce choix entretient l'ambiguïté propre à la prime à l'herbe.

En complément de l'action de la DDAF et de l'ONIC, les organisations professionnelles agricoles (OPA) se positionnent comme institutions de régulation du service environnemental au niveau départemental. Notamment, les techniciens des chambres départementales d'agriculture et ceux des syndicats agricoles majoritaires⁶⁶ proposent aux agriculteurs de les accompagner pour renseigner les dossiers de demande de subvention au titre de la prime à l'herbe. Cet accompagnement est couplé avec celui concernant les aides aux grandes cultures et aux productions animales, afin d'optimiser le niveau de revenu de l'exploitant agricole entre les différentes aides publiques auxquelles il peut prétendre. Nous pouvons avancer l'hypothèse que ce mode de gestion de la prime à l'herbe renforce son appréhension par les agriculteurs comme une aide au revenu classique, indexée sur la surface productive de l'exploitation.

En définitive, il apparaît que les services environnementaux produits dans le cadre de la prime à l'herbe concernent exclusivement le secteur institutionnel de l'agriculture qui conditionne le déroulement du service environnemental en lui fournissant un cadre précis. Les *agents et les institutions participant au service environnemental s'inscrivent tous dans ce secteur institutionnel* : direction générale de l'agriculture à la Commission européenne, ministère de l'Agriculture, OPA, DDAF, ONIC et exploitant agricole. Aucun autre secteur institutionnel ne vient interférer avec les objectifs du secteur institutionnel de l'agriculture pour la gestion de la prime à l'herbe et la formulation des services environnementaux.

Changeons maintenant d'échelle d'analyse pour aborder l'offre de services environnementaux en recentrant la focale sur les agriculteurs de la commune d'Olloix.

66. Notons que les chambres d'agriculture et le syndicalisme agricole majoritaire sont souvent très proches, car les syndicats ont des représentants élus au sein de la chambre d'agriculture.

3.2. Offre de service environnemental

La description des caractéristiques de l'offre suppose de préciser les caractéristiques économiques et agronomiques des exploitations agricoles concernées par le service environnemental (cf. tableau 40).

Tableau 40 – *Caractéristiques des exploitations sur Olloix*

DONNEES EN 2000	1 ^{er} exploitant	2 ^e exploitant	3 ^e exploitant	4 ^e exploitant
Structure juridique	GAEC ⁶⁷	Exploitant individuel	GAEC	GAEC
Spécialisation	Mouton viande	Mouton viande	Mouton viande	Bovin lait
Surface agricole utilisée (ha)	205	56	156	102
Surface en céréales (ha)	11	6	7	12
Surface primable en prairies (ha)	193	43	129	90
Nombre d'animaux	1000 brebis	550 brebis	700 brebis	50 vaches laitières
Taux de chargement (UGB/ha)	0,65	1,21	0,82	0,77
Montant de la prime à l'herbe par an	8 817 €	1 985 €	5 910 €	4 155 €

Source : DDAF 63

D'après le tableau 40, trois exploitants élèvent des moutons et un seul des vaches laitières sur Olloix. Les structures sont de tailles diverses (de 56 à 193 hectares). Le montant perçu au titre de la prime à l'herbe varie en proportion, de 1 985 € à 8 817 €. Le taux de chargement (en UGB/ha) est relativement variable d'un agriculteur à l'autre. En particulier, le deuxième exploitant présente un taux de chargement élevé en regard des trois autres.

Chacun des exploitants conçoit la prime à l'herbe et les services environnementaux qu'elle incite à produire en fonction de son système d'exploitation. Nous allons pouvoir détailler la façon dont a eu lieu la rencontre entre offre et demande de service environnemental dans le cas des quatre agriculteurs d'Olloix.

3.3. Production du service environnemental

3.3.1. Rencontre entre offre et demande

Commanditaire de la demande de service environnemental au niveau départemental, la DDAF a organisé des réunions d'information sur la prime à l'herbe. Ces réunions sont suivies par les représentants professionnels des agriculteurs (élus à la chambre d'agriculture, élus au niveau des différents syndicats départementaux) et les techniciens des OPA. Ce sont ces mêmes personnes (élus agricoles et techniciens, via les journaux agricoles départementaux par exemple) qui vont ensuite transmettre l'information au niveau de chaque agriculteur du département. Bien entendu, les agriculteurs peuvent contacter directement la DDAF, mais cette phase de contact avec l'administration de l'agriculture a plutôt lieu au cas par cas, selon les besoins ou les interrogations de chacun. La transmission au niveau local d'une politique agricole est l'affaire des OPA et la prime à l'herbe n'échappe pas à cette règle.

C'est ainsi que les agriculteurs d'Olloix se sont vus proposer de participer au service environnemental lors des présentations classiques des diverses primes agricoles, assurées par les organisations professionnelles agricoles (chambre d'agriculture, syndicats agricoles). En

67. Un groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) désigne une forme juridique de société agricole.

sus, un des agriculteurs que nous avons rencontrés explique : « on reçoit l'information par la presse en général, non uniquement agricole ».

Ainsi, les agriculteurs ne sont pas surpris par le principe de fonctionnement de la prime à l'herbe parce qu'il est similaire aux autres primes à l'hectare. « On reçoit les formulaires avec ce qu'il faut faire et ne pas faire », précise le premier exploitant agricole que nous avons rencontré.

Une importante remarque méthodologique doit être formulée : afin d'apprécier le degré d'intentionnalité de la production du service environnemental, nous le mettons en regard de différents critères traduisant l'éventuel changement de comportement de l'agriculteur. Ainsi, nous sommes recouper les informations déclaratives – issues de nos entretiens avec les agriculteurs – avec les informations disponibles sur le système d'exploitation. Détaillons les résultats à partir du commentaire des tableaux 41 à 44.

Tableau 41 – Influence de la prime à l'herbe sur les pratiques agricoles

PRATIQUES AGRICOLES	1 ^{er} exploitant	2 ^e exploitant	3 ^e exploitant	4 ^e exploitant
Rapport entre surface en herbe et surface en céréale	Non	Influence de l'ensemble du système de prime	Non	
Débroussaillage de nouvelles parcelles	« On a débroussaillé des parcelles pour coller au cahier des charges »	Reprise de nouvelles parcelles pour rester en dessous de 1,4 UGB/ha	Débroussaillage « en fonction des besoins de l'exploitation »	« On débroussaillait car on en a besoin et non pas en fonction d'une prime »
Pratiques de fauche	Non			
Produits de l'exploitation	Non			
Pratiques de pâturage	Non			
Évolution du troupeau	Augmentation du troupeau	Limitation du troupeau à 550 brebis	Non	
Achat de nouveau matériel	Achat de matériel plus performant mais décision antérieure à la prime à l'herbe			Pas d'achat de nouveau matériel
Organisation du travail	Non		Augmentation du temps de débroussaillage	Non

D'après le tableau 41, sur le plan des pratiques agricoles, trois aspects principaux sont concernés par la prime à l'herbe : l'intensité du débroussaillage (pour deux agriculteurs), l'évolution du troupeau (augmentation ou diminution en fonction des critères de la prime) et l'achat de matériel. Tous les exploitants ont investi dans un gyrobroyeur, tout en précisant que la décision était prise avant la prime à l'herbe. Néanmoins, ils expliquent qu'ils ont choisi un gyrobroyeur de forte puissance afin de gagner en productivité lors de l'entretien des prairies.

Pour ces trois types de pratiques (débroussaillage, troupeau, matériel), les observations traduisent des inflexions et non des résultats définitifs. Mais le tableau 41 permet d'identifier les dimensions de l'exploitation agricole qui sont affectées par la production de services environnementaux dans le cadre de la prime à l'herbe. Sans être flagrante, l'évolution traduit une intentionnalité croissante de la fourniture du service environnemental.

Tableau 42 – Influence de la prime à l’herbe sur l’entretien des biens-supports

INFLUENCE DE LA PRIME A L’HERBE SUR :	1 ^{er} exploitant	2 ^e exploitant	3 ^e exploitant	4 ^e exploitant
L’entretien des parcelles	Oui (augmentation de l’entretien)	Non	Oui (augmentation de l’entretien)	Oui (augmentation de l’entretien)
L’entretien des éléments fixes du paysage	Pas d’influence sur l’entretien			

D’après le tableau 42, l’intentionnalité de la fourniture du service environnemental est variable selon la nature du bien-support. L’entretien des parcelles, situé dans la droite ligne du fonctionnement de l’exploitation, se trouve amélioré. En revanche, les éléments fixes du paysage (haies, murets, points d’eau) ne sont pas mieux entretenus qu’avant l’instauration de la prime à l’herbe. Ces biens-supports ont une plus faible utilité agronomique et leur entretien n’a pas de produit joint agricole – ou plus exactement la jointure n’est pas aussi aisée.

Tableau 43 – Influence de la prime à l’herbe sur les seuils de production

SEUILS DE PRODUCTION	1 ^{er} exploitant	2 ^e exploitant	3 ^e exploitant	4 ^e exploitant
70 unités d’azote par ha (maximum)	Non			
1,4 UGB/ha (maximum)	Non	Augmentation de la surface et non-déclaration d’animaux pour rester sous le seuil	Non	Non
0,6 UGB/ha (minimum)	Oui : augmentation du troupeau	Non	Non	Non
Existence de parcelles non déclarées au titre de la prime à l’herbe	Quelques hectares non déclarés			

Dans le tableau 43, on observe que seuls les exploitants dont le taux de chargement en bétail avoisine les seuils fixés pour la prime à l’herbe ont effectué un arbitrage concernant l’évolution de leur système. Le premier exploitant de notre échantillon était concerné par le seuil inférieur de 0,6 UGB/ha. Il a décidé d’augmenter le cheptel sur son exploitation (car la prime à l’herbe dépend du taux de chargement), non seulement pour bénéficier du meilleur taux de prime à l’herbe, mais aussi à la suite de l’entrée d’un nouveau membre dans l’exploitation sociétaire. Le deuxième exploitant approchait le seuil maximum du taux de chargement. Il a cherché à agrandir son exploitation et n’a pas déclaré tous ses animaux pour la prime à l’herbe, afin de rester en dessus de 1,4 UGB/ha.

Le tableau 44 présente une synthèse de la stratégie des exploitants concernant les services environnementaux dans le cadre de la prime à l’herbe.

Tableau 44 – Stratégies des exploitants en regard de la prime à l’herbe

CATEGORIE	STRATEGIE DE L’EXPLOITANT	INTENTIONNALITE POUR LE SERVICE ENVIRONNEMENTAL	EXEMPLE SUR OLLOIX
Nb UGB/ha >> 1,4 ou Nb UGB/ha << 0,6	Permanence des pratiques (non perception de la prime à l’herbe)	Nulle	Pas d’exemple sur Olloix
0,6 < Nb UGB/ha < 1,4	Non modification des pratiques (perception de la prime à l’herbe)	Faible	3 ^e et 4 ^e exploitants
Nb UGB/ha ≈ 0,6 Ou Nb UGB/ha ≈ 1,4	Choix de souscrire la prime à l’herbe selon un raisonnement avantage financier / coût de mise en œuvre du service	Forte	1 ^{er} exploitant (chargement de 0,65) 2 ^e exploitant (chargement de 1,21)

Nous retenons du tableau 44 que le degré d’intentionnalité de la production du service environnemental dépend de la position de l’agriculteur en regard des seuils de production imposés par la prime à l’herbe (1,4 UGB/ha et 0,6 UGB/ha) : plus l’exploitant est proche des seuils de production, plus la production du service environnemental est intentionnelle.

3.3.2. Production proprement dite

Les modalités techniques de production du service environnemental sont précisées dans le cahier des charges de la prime à l’herbe. Ce dernier est conçu par le secteur institutionnel de l’agriculture. Cet entretien des prairies peut être mécanisé (gyrobroyage) ou assuré en partie par les animaux.

L’incertitude sur le coût est faible pour le prestataire qui accepte les contraintes de la prime à l’herbe, car le coût moyen à l’hectare d’entretien d’une parcelle est en général connu par les agriculteurs. De plus, les parcelles engagées au titre de la prime à l’herbe étaient pour la plupart déjà entretenues avant de les soumettre à cette aide.

En revanche, il demeure pour l’exploitant une incertitude sur la qualité attendue par le commanditaire. Ainsi, l’un des agriculteurs rencontrés précise qu’il effectue un « *entretien un peu plus poussé que le strict nécessaire afin de coller au cahier des charges* ». Les trois éleveurs rencontrés n’ont pas déclaré deux ou trois hectares de prairies parsemées de rochers, pour ne pas risquer d’être pénalisés en cas de contrôle.

Les agriculteurs interrogés ont tous conscience de leur rôle dans l’entretien du paysage. L’un d’entre eux observe que « *le territoire est mieux entretenu depuis la prime à l’herbe* ». Le premier exploitant explique que « *Le principe de la prime à l’herbe, c’est l’entretien du paysage* ». Mais il ressort des entretiens réalisés que les agriculteurs rencontrés refusent pour autant d’être considérés comme des « producteurs de paysages ». Ce résultat fait écho au débat évoqué dans le premier chapitre sur la multifonctionnalité de l’agriculture. Ainsi, dans la présentation de leur exploitation, les agriculteurs que nous avons rencontrés minimisent l’impact de la prime à l’herbe sur l’évolution du système.

3.4. Évaluation du service

3.4.1. Cadre réglementaire

Pour évaluer la qualité du service, le commanditaire public est représenté par un agent de la DDAF et un agent de l'ONIC. Ces derniers s'appuient sur une *grille d'évaluation*, réalisée dans chaque département, à la demande des commanditaires du service environnemental que représentent l'administration européenne et l'administration française.

Le décret n°98-196 (du 20 mars 1998) instituant la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (ou prime à l'herbe) précise dans son article 5 : « Dans chaque département, un arrêté préfectoral définit, pour chaque région agricole homogène, un secteur de référence des conditions d'entretien correspondant aux usages locaux ». Les usages locaux font référence aux pratiques des agriculteurs.

3.4.2. Mise en place au niveau du Puy-de-Dôme

Le cadre d'évaluation du service environnemental dans le Puy-de-Dôme a été conçu pour le deuxième exercice de la prime à l'herbe (à partir de 1998) par des agents de la DDAF aidés par des agents de l'ONIC et des représentants de la chambre d'agriculture.

Lors de la mise en place de ce cadre d'évaluation du service environnemental, on n'observe pas de véritable construction conjointe avec les prestataires directs que sont les agriculteurs (contrairement à d'autres catégories de services). Cependant, on peut considérer qu'une construction conjointe du cadre d'évaluation a eu lieu avec les représentants des agriculteurs, puisque l'agent de la DDAF explique : « *On en a discuté en commission départementale d'orientation agricole.* » Des arrangements ont progressivement eu lieu, afin de tenir compte des usages locaux, comme le précise le décret instituant la prime à l'herbe.

Dans le département du Puy-de-Dôme, un arrêté préfectoral a été rédigé. Il divise le département en quatre zones et définit les usages locaux d'entretien de l'espace à partir d'un espace de référence pour chacune des zones (cf. article 5 du décret n°98-196). Un agent de la DDAF explique que « *dans le département, on a fait quatre grandes zones, avec une certaine dégressivité quant aux exigences d'entretien. Dans la zone de plaine, on attend un entretien un peu pointu. On a défini une zone avec les bordures de Limagne, une zone avec le bassin laitier de Rochefort Montagne et le bassin allaitant. Enfin dans la zone Artense-Cézallier-Sancy, on attendait un entretien moins poussé* ». Les agents représentant le commanditaire (DDAF) et les institutions de régulation (OPA) se sont rendus sur place pour définir le niveau de qualité attendu du service. « *Pour chaque grande zone, il a été pris une zone de référence et on a dit : le résultat de l'entretien dans cette grande zone doit être équivalent à ça* ». Les agents représentant le commanditaire ont photographié les zones de référence et les ont délimitées. Un agent de la DDAF explique que « *les photos montrent ce qu'on attendait comme entretien* ».

Ainsi, la grille d'évaluation du service environnemental a été conçue à partir de parcelles de références quant à leur niveau d'entretien (souhaitable / acceptable / refusé). Elle est essentiellement basée sur une *appréciation visuelle du service rendu*. Ce point est très important, parce qu'il met en évidence les modalités d'évaluation du service par les acteurs qui prennent part à la relation de service qui s'instaure. Il apparaît, à travers la grille d'évaluation mobilisée lors des contrôles, la prégnance de la dimension paysagère (visible) dans la conception du service environnemental et dans son évaluation.

Ainsi, le cadre d'évaluation du service environnemental a débouché sur une convention, signée entre la DDAF et l'ONIC, qui précise que « *les surfaces de parcelles de bois, bosquets d'arbustes et genêts où le pâturage est effectivement constaté (présence de déjections animales, présence de refus de pâturage, aire d'alimentation et d'abreuvement aménagée...)* ne seront pas déduites » de la subvention versée à l'agriculteur au titre de la prime à l'herbe. De la même façon, le protocole précise que ne sont pas déduites les « *haies mitoyennes inférieures à 4 m de large (2 x 2 m) et les murs de pierres d'une largeur inférieure à 2 mètres* ».

Ces ententes entre les institutions de régulation (chambre d'agriculture, syndicat agricole) sont facilitées parce *qu'elles se déroulent au sein d'un même secteur institutionnel*. Les acteurs ont l'habitude de travailler ensemble. Des routines se sont instaurées, elles s'appuient sur un même référentiel pour qualifier les biens-supports, les délimiter, apprécier la qualité de leur entretien. Les types de travaux à conduire en regard de la prime à l'herbe reposent sur des *normes propres au secteur institutionnel de l'agriculture*.

Cependant, la procédure d'adaptation du service environnemental aux conditions locales (arrêté préfectoral et grille d'évaluation) est réalisée par les agents de la DDAF, mais elle reste inconnue des agriculteurs rencontrés à Olloix. Cette caractéristique importante du service traduit le décalage entre le produit attendu du commanditaire du service et l'opération réalisée par le prestataire agriculteur. Cela renforce le caractère « passif » du quasi-service environnemental.

De plus, les usagers finaux du service environnemental (ou leurs représentants) ne participent pas vraiment à l'élaboration de son cahier des charges, pas plus que d'autres secteurs institutionnels.

3.4.3. Critères de contrôles

La grille d'évaluation du service rendu s'appuie sur des critères quantitatifs, qui sont relativement simples à estimer pour les agents en charge du contrôle (du côté du commanditaire du service environnemental). Les contrôles sont effectués par des agents de l'ONIC et de la DDAF. Ils portent sur les critères suivants :

- le premier critère correspond à la surface entretenue dans le cadre du service environnemental. L'agriculteur s'étant engagé à conserver une certaine surface en prairie et à l'entretenir, les agents de la DDAF vérifient tout d'abord que la surface « engagée » au titre de la prime à l'herbe est effectivement entretenue. Ils mesurent la surface en prairie permanente (manuellement, ou à l'aide de photos aériennes et d'un système d'information géographique) et procèdent à une estimation concernant les surfaces en parcours ;
- le second critère porte sur le taux de chargement (nombre d'UGB par hectare). La vérification du taux de chargement est effectuée en croisant les résultats du contrôle de l'ONIC, portant sur les surfaces et de celui de la DDAF, portant sur le cheptel ;
- le troisième critère portant sur le taux de fertilisation est plus difficile à estimer lors des contrôles.

L'appréciation de la qualité du service environnemental rendu est contrôlée par les agents des administrations agricoles en même temps qu'ils effectuent le contrôle des surfaces déclarées pour les primes qui concernent les surfaces cultivées en céréales et oléoprotéagineux. Cela entretient l'ambiguïté concernant les finalités de la prime à l'herbe. Notons que chez tous les agriculteurs d'Olloix, un contrôle a été effectué par les agents de la DDAF et de l'ONIC depuis son instauration en 1993.

Au total, des objectifs essentiellement quantitatifs concernant le produit immédiat du service environnemental sont mis en avant. L'appréciation d'un véritable produit médiateur du service environnemental n'est pas réellement abordée. Plus globalement, sur le plan des objectifs de long terme, on dispose encore de peu d'évaluations des effets environnementaux de la prime à l'herbe (Cozic *et al.*, 1999).

3.5. Conclusion de l'étude de cas

Durant les premières années de la prime à l'herbe, peu d'éleveurs ont eu conscience de bénéficier d'une aide environnementale, la prime étant souvent perçue comme une aide compensatoire sur les surfaces en herbe, autrement dit comme une aide au revenu, car elle n'induisait pas de changement de pratiques agronomiques de leur part. À ceci s'ajoutait le caractère uniforme de la prime à l'herbe, qui tendait à la définir comme une « mesure indifférenciée de rémunération de l'entretien de l'espace qui aide le revenu sans faire évoluer les structures » (Perrier-Cornet, Capt, 1995, p. 23). L'amélioration de l'environnement, qui résultait du maintien des prairies permanentes, n'était pas une production intentionnelle de la part des agriculteurs et son coût de production restait nul pour le prestataire. Il s'agissait alors d'un « quasi-service environnemental » utilisé dans une logique de soutien au revenu.

Le coût de production du service environnemental était presque nul pour le prestataire-agriculteur de 1993 à 1998. Comme il existait une rémunération par les pouvoirs publics, les services environnementaux produits grâce au financement de la prime à l'herbe relevaient de la catégorie des quasi-services environnementaux passifs.

Puis en 1998, une réforme de la prime à l'herbe a introduit une modification importante : les engagements ne sont plus globaux, mais à l'échelle de la parcelle agricole. De plus, il y a impossibilité de transformer en cultures arables les prairies permanentes engagées pendant 5 ans. Cette modification des critères d'octroi de la prime à l'herbe a renforcé la prise de conscience de la part des prestataires/agriculteurs. Pour la plupart d'entre eux, cela ne modifie pas beaucoup les pratiques agronomiques. Mais dans certains cas, les agriculteurs ont dû consacrer un temps spécifique à la fourniture du service environnemental. Lors des contrôles administratifs, de nombreux agriculteurs se sont vus pénalisés car ils avaient transformé certaines prairies permanentes en cultures non pérennes ou parce qu'ils n'avaient pas correctement entretenu les haies, points d'eau et fossés. Ces contrôles ont participé de la prise de conscience progressive de la part des agriculteurs en ce qui concerne les exigences de la prime (Brau-Nogué *et al.*, 2001).

Ainsi, on peut considérer que le service environnemental est devenu plus intentionnel dans certains cas. Pour preuve, en 1998, les nouvelles contraintes introduites ont provoqué le retrait de certains agriculteurs de ce service environnemental, car elles leur semblaient trop fortes. Certains ont cherché à mécaniser le service environnemental par l'achat d'un gyrobroyeur, afin d'accroître leur productivité dans l'entretien des prairies permanentes. Dès lors, la configuration du service environnemental change dans le cas où l'agriculteur a explicitement l'intention de produire ce dernier. Certains services environnementaux deviennent des services complets, mais cela concerne essentiellement les agriculteurs concernés par les seuils de chargement de la prime à l'herbe.

Globalement, il s'avère que les agriculteurs que nous avons rencontrés à Olloix adaptent petit à petit leur système pour percevoir la prime à l'herbe. Certains prennent garde à rester dans les limites de chargement imposés par la prime à l'herbe. Les quatre agriculteurs

ne déclarent pas toutes leurs surfaces pour ne pas risquer d'être pénalisés. Cela indique que la fourniture du service environnemental devient progressivement plus intentionnelle.

Il est intéressant de constater que les services environnementaux financés par la prime à l'herbe augmentent le nombre de services environnementaux produits par les agriculteurs mais sans en modifier la nature intrinsèque. À l'instar des autres services environnementaux financés par des politiques agricoles, ils sont commandités par l'État sans relation avec d'autres acteurs territoriaux que les agriculteurs. Cependant, le nombre important de services environnementaux passifs impliquant les agriculteurs peut indiquer deux voies d'évolutions possibles pour les services environnementaux passifs. Soit les agriculteurs concernés entrent dans une logique de service et ces quasi-services environnementaux basculent alors dans la catégorie des services environnementaux complets, renforçant la participation des agriculteurs à leur fourniture. Soit ces quasi-services environnementaux restent une catégorie temporaire qui est susceptible de disparaître si les politiques agri-environnementales ne sont pas pérennisées, risque souligné par Laurent (1994), et dans ce cas, la participation des agriculteurs à la production de services environnementaux s'en trouverait fortement relativisée.

Le secteur institutionnel de l'agriculture, seul impliqué dans la gestion de la prime à l'herbe, a conçu des services environnementaux selon ses normes habituelles de production et d'évaluation. Les surfaces en prairie permanente sont seules concernées, le prestataire est un agriculteur professionnel, l'utilisateur reste peu pris en compte dans la définition du service. La transformation du bien-support est une opération classique d'entretien de l'espace, en limitant cette opération à la « convention d'effort » (Gomez, 1994) acceptée par la plupart des éleveurs, tout au moins en 1993. La prime à l'herbe est indexée sur le nombre d'hectares engagés. Les contrôles effectués sont similaires à ceux réalisés pour les primes céréalières. Ainsi, la relation entre le prestataire et le commanditaire s'apparente aux rapports habituels dans le secteur institutionnel de l'agriculture associant l'agriculteur, l'administration agricole et les organisations professionnelles. L'ensemble, offrant un cadre institutionnel où existent des routines et des habitudes de travail en commun, limite les coûts de coordination. Si cette dynamique se montre bien adaptée à la fourniture de services environnementaux qui prolonge directement l'acte productif agricole, des limites peuvent exister en cas de tentative de formulation de services environnementaux plus innovants (cf. étude de cas sur les gorges de la Monne).

La prime à l'herbe n'est pas véritablement conçue par l'agriculteur comme une forme d'incitation à la production de services environnementaux, mais comme une « prime à l'hectare » au même titre que les primes céréalières. Elle est incorporée au système d'exploitation comme une prime agricole classique. Ce phénomène entretient une relative ambiguïté quant aux objectifs des services environnementaux induits par la prime à l'herbe.

4. INSERTION SOCIALE ET SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

L'étude porte sur l'entretien de certains espaces publics par une équipe de jeunes en insertion embauchée par la structure d'insertion Coup de Main, basée à Ambert dans le Puy-de-Dôme. Cette structure va fournir un service environnemental pour le compte de la communauté de communes d'Arlanc (située à proximité d'Ambert, cf. carte en annexe VIII).

Notre analyse porte sur un territoire situé dans le Livradois, n'appartenant donc pas aux trois zones étudiées dans le chapitre IV. En effet, nous avons choisi d'étudier une confrontation explicite entre le secteur institutionnel de l'insertion sociale et celui du développement local. Cela n'avait pas eu lieu dans les trois zones étudiées dans le chapitre IV.

L'étude de cas que nous allons présenter permet de mettre en évidence les caractéristiques des services environnementaux produits au sein du secteur institutionnel de l'insertion. Plus exactement, le service environnemental étudié associe le secteur institutionnel de l'insertion et celui du développement local. Nous pourrions ainsi discuter des associations entre ces deux secteurs institutionnels. Nous allons aussi mettre en exergue le rôle des deux secteurs institutionnels dans la définition et l'évolution des services environnementaux produits.

4.1. Contexte

Créée en 1989, la structure Coup de main se donne deux objectifs : l'accueil et le suivi de personnes en difficulté d'insertion d'une part, et la mise à disposition d'employés dans le champ économique d'autre part. Sur l'arrondissement d'Ambert, elle est la plus importante et la plus ancienne des associations intermédiaires.

Le premier chantier d'insertion a concerné un service environnemental d'entretien de rivière sur la Dore. Il a été réalisé en 1990 grâce à des financements de l'État, de l'agence de l'eau et de la commune bénéficiant de l'intervention. Coup de main s'est depuis diversifiée vers des domaines parfois éloignés de l'entretien de l'espace. D'une part, il s'agit de services de proximité par un atelier couture, un atelier d'aide aux devoirs et un atelier de bio-jardinage ; d'autre part, la structure s'est tournée vers le tourisme par la réalisation d'un « jardin pour la Terre » qui a ouvert en 1996. Il s'agit d'un site touristique conçu en partenariat avec la commune d'Arlanc. Le parc-jardin représentant un planisphère géant a été réalisé par le personnel de l'association (encadrants et personnes en insertion).

Dans la période récente (1998-2000), la structure d'insertion Coup de main a beaucoup évolué. Elle s'est éloignée des chantiers d'insertion dans l'environnement, les derniers ayant été menés en 2000 sur la commune d'Ambert. Depuis 1998, elle a diminué son domaine d'activité et s'est recentrée sur l'entreprise d'intérim d'insertion, c'est-à-dire sur la mise à disposition de chômeurs dans le secteur économique. Cette évolution est présentée par les responsables de Coup de main comme résultant de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions qui a été votée en 1998 (loi Aubry).

4.2. Construction conjointe de l'offre et de la demande

4.2.1. Rencontre entre insertion et amélioration de l'environnement

En 1994, la structure Coup de main recherchait un domaine d'activité susceptible de constituer un support pour l'insertion de quatre jeunes hommes sans emploi ni qualification et originaires de la zone d'Ambert et d'Arlanc. Le premier contact a été pris par Coup de main auprès de la communauté de communes d'Arlanc. L'association est entrée en relation avec la communauté de communes en cherchant à nouer un accord avec cette structure pour embaucher les jeunes. C'est le responsable de l'association qui a évoqué un problème dans le domaine de l'insertion, et donc au sein du secteur institutionnel du même nom. La thématique de l'environnement n'était même pas présente lors de ce premier contact entre Coup de main et la communauté de communes qui, elle, appartient au secteur institutionnel du développement local.

Ce n'est qu'au moment de la prise de contact qu'est née l'idée de faire travailler ces quatre jeunes sur les espaces publics des communes composant la communauté de communes. En effet, les employés communaux ne disposant pas du temps nécessaire à la réalisation de certains travaux d'amélioration du cadre de vie local, les responsables communaux ont jugé que certaines catégories de biens-supports étaient peu ou mal entretenus. Les chemins ruraux qui n'étaient plus utilisés pour la circulation locale, agricole ou non agricole, étaient envahis par la friche. L'espace public des centres des villages était peu mis en valeur (espace public non fleuri, peu de mobilier urbain).

Ainsi, l'association, en tant qu'offreur d'un service environnemental, mais aussi en tant que demandeur d'un support pour l'insertion des quatre jeunes hommes, a cherché à *construire sa propre demande de service environnemental*. Cela correspond à l'un des cas particuliers de déroulement de service environnemental que nous avons présentés (cf. chapitre III, 4.5).

Il a fallu tout d'abord négocier avec les élus de la communauté de communes, en mobilisant un double argumentaire : celui de la lutte contre l'exclusion et celui de l'amélioration du cadre de vie. Coup de main insistait sur le fait que les jeunes en insertion étaient issus de la zone locale et non d'une zone urbaine éloignée. En face, les élus pouvaient rester réticents à s'engager dans une action qu'ils jugeaient coûteuse et non directement utile. Mais la structure d'insertion leur démontrait que le risque financier était faible, du fait du recours à des financements publics externes. De plus, Coup de main était connue par les élus car elle mettait à disposition du personnel en CES ou en intérim auprès des collectivités locales ou des employeurs locaux. L'inscription territoriale de la structure d'insertion ainsi que sa connaissance des réseaux locaux ont favorisé l'adhésion des élus et la formulation de la demande de service environnemental.

4.2.2. Choix des biens-supports

Dans le cadre du service environnemental qui se dessine entre Coup de main et la communauté de communes d'Arlanc, la nature du bien-support importe finalement assez peu. Il s'agit initialement de trouver des biens-supports présentant un relatif intérêt du point de vue du cadre de vie communal, sans pour autant empiéter sur les prérogatives habituelles des employés communaux ou des entreprises privées. C'est pourquoi les chemins permettant la

pratique de randonnée pédestre et les espaces publics du centre des villages ont été choisis. Les jeunes en insertion vont travailler sur des espaces de propriété publique, dont le statut économique est celui d'un bien public (ni rivalité ni exclusion). Ce sont des espaces de circulation usités (le centre du village) ou en abandon (les chemins ruraux oubliés) qui ne constituent pas des espaces à enjeux pour le secteur institutionnel du développement local. Ils ne sont pas l'objet de conflits d'usage. Les usagers de ces biens-supports sont principalement les habitants pour leurs déplacements quotidiens, car il ne s'agit pas d'une zone touristique fréquentée par des personnes originaires d'autres lieux.

L'intervention sur les chemins ruraux en voie d'abandon permet de maintenir une accessibilité à toutes les zones de la communauté de communes, voire de développer de nouveaux usages liés à la pratique de la promenade ou de la randonnée pédestre.

Si l'usage actuel de ces espaces est en déclin, il n'en demeure pas moins que les élus locaux sont sensibles, autant que faire se peut, à la pérennité de leur entretien pour deux raisons. La première tient au coût qu'induirait une restauration future si la végétation progressait trop rapidement. L'entretien régulier constitue une solution efficace sur le plan économique, bien que coûteuse annuellement. La seconde raison tient au fait qu'accepter de laisser partir ces chemins à la friche, c'est accepter pour les élus locaux une mauvaise gestion, au sens politique, de leur territoire. Ce facteur est souvent mis en avant dans la lutte contre la progression de la friche et de la forêt dans les espaces ruraux (Donadieu, 2002).

Le secteur institutionnel du développement local agit en priorité sur ces espaces publics. C'est pourquoi les élus locaux ont choisi de commanditer à Coup de main un service environnemental sur cette catégorie de bien-support lors de la négociation pour la construction conjointe de l'offre et de la demande.

4.2.3. Encadrement par deux secteurs institutionnels

Tout se passe comme si la demande, initialement formulée dans le secteur institutionnel de l'insertion par la structure Coup de main, avait été structurée en deux objectifs joints lors de la rencontre des élus appartenant au secteur institutionnel du développement local.

Le premier de ces objectifs concerne l'insertion à laquelle est initialement plus sensible Coup de main que les élus locaux. L'inscription initiale de la demande de service environnemental dans le secteur institutionnel de l'insertion a fortement conditionné sa forme d'expression puisque l'offre (par Coup de main) l'a précédée. Cette dernière dépend en fait de plusieurs facteurs, notamment celui de proposer des travaux accessibles à de jeunes hommes non qualifiés. Trois types d'exigences sont posées par le secteur institutionnel de l'insertion :

- les travaux doivent être peu mécanisés ;
- ils doivent pouvoir être confiés à des personnes en insertion ;
- ils doivent présenter un intérêt sur le plan collectif, car ils sont financés entièrement par des fonds publics.

En revanche, du point de vue du secteur institutionnel de l'insertion, l'impératif est beaucoup moins affirmé concernant le type de bien-support du service. Il suffit que le service produit concoure à des tâches « d'utilité sociale »⁶⁸, c'est-à-dire à la production d'un service

68. Comme il est précisé dans l'intitulé du dossier de demande d'aide au titre du programme départemental d'insertion du Puy-de-Dôme.

collectif, sans provoquer de risque de concurrence avec d'autres prestataires potentiels (entreprises de travaux). C'est pourquoi a été choisi un espace de propriété publique.

Le second objectif concerne le développement du territoire de la communauté de commune d'Arlanc. Il s'inscrit donc dans le secteur institutionnel du développement local. Selon les élus, il faut que le service environnemental fasse partie d'une démarche de développement économique (ou de maintien de l'intervention publique locale), au service des habitants. C'est pourquoi les élus ont accepté de financer le service environnemental, à condition que celui-ci permet de réaliser des travaux « oubliés » dans les communes appartenant à la communauté de communes d'Arlanc.

Cependant, en 1994, les communes n'ont pas souhaité s'engager dans des investissements de long terme avec Coup de main. Elles ont ainsi obtenu que ne soient facturés à chaque commune que les travaux réalisés sur son territoire. Ce n'est qu'à partir de 1995 qu'elles ont voté au niveau intercommunal un budget affecté au paiement de Coup de main. Les élus locaux et le chef de chantier (encadrant les quatre jeunes en insertion) se sont mis d'accord sur les travaux à effectuer.

4.3. Financements publics mobilisés

À la suite de l'accord de principe des communes, l'étape suivante a consisté à mobiliser la procédure des contrats emplois solidarité (CES) pour financer le salaire des quatre jeunes. Dans ce cadre, sont intervenus les acteurs du secteur institutionnel de l'emploi et de la lutte contre l'exclusion. Dès le début, la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) a été sollicitée. C'est elle qui décide ou non d'octroyer les financements des CES.

Ensuite, d'autres acteurs institutionnels sont intervenus au gré des financements publics mobilisés (DIREN puis conseil général). Nous les détaillons dans la suite du texte.

De 1994 à 1996, Coup de main a présenté un dossier au titre du programme « emplois verts », nouvellement créé. Il s'agit dans ce cas d'une hybridation entre le secteur institutionnel de l'insertion et celui de la protection de la nature, puisque la procédure « emplois verts » était principalement gérée par la DIREN. Cette dernière a introduit une certaine reformulation de l'accord initial entre offreur et demandeur afin que soit explicitement visé un objectif d'amélioration de l'environnement selon l'ambition du programme « emplois verts ». Ce programme vise à encourager la production de services environnementaux en permettant l'embauche de personnes non qualifiées, ce qui correspond tout à fait à ce que souhaite proposer Coup de main à la communauté de communes d'Arlanc.

De 1996 à 1999, il a été fait appel au programme départemental d'insertion. Cette procédure publique gérée par le conseil général est plus explicitement centrée sur des objectifs d'insertion sociale (cf. chapitre III, sous-section 3.2.1). Si l'environnement était un objectif de premier rang avec le programme « emplois verts », il n'en va pas de même avec le PDI qui peut financer des chantiers dans différents domaines d'utilité sociale. Les travaux doivent simplement rester dans l'univers non concurrentiel.

Ainsi, deux procédures publiques ont été mobilisées tour à tour (emplois verts puis programme départemental d'insertion) et prenaient en charge le salaire du chef de chantier. Ces procédures publiques offraient un cadre au service environnemental avec certaines exigences, propres au secteur institutionnel de l'insertion. C'est particulièrement vrai pour le

PDI qui est centré sur les personnes en insertion et non sur les travaux réalisés. Il exige une visite médicale pour les personnes en CES ainsi que la possibilité d'accéder à des formations d'aide à l'insertion sociale.

Enfin, la dernière année (1999-2000), aucun financement extérieur n'a été obtenu. Coup de main a cofinancé le service environnemental, comme les années précédentes, mais à un niveau plus élevé. De façon générale, les responsables de Coup de main présentent comme une force la possibilité d'investir dans les chantiers d'insertion les bénéficiaires acquis avec la mise à disposition de personnes en intérim dans le secteur économique. Cette possibilité supprimée à partir de 1999 avec l'application de la loi de lutte contre les exclusions a obligé les responsables de la structure d'insertion à remettre à plat leurs pratiques.

Tableau 45 – Synthèse des caractéristiques du service environnemental produit

SERVICE ENVIRONNEMENTAL	Chantier d'insertion « Quatre jeunes en pays d'Arzac »
OBJET DU SERVICE ENVIRONNEMENTAL	Amélioration de l'environnement des villages, nettoyage du cimetière, entretien des chemins.
PRESTATAIRE	Association Coup de Main
COMMANDITAIRE	Communauté de communes d'Arzac
DUREE DES TRAVAUX	1994 -2000
PERSONNES EN INSERTION	Quatre jeunes hommes sans emploi (une trentaine de bénéficiaires sur six ans)
FINANCEMENT	1994-2000 : CES (DDTEFP) 1994-1996 : programme « emplois verts » (DIREN) 1996-1999 : PDI (conseil général)
INSTITUTIONS DE REGULATION	DDTEFP (valide les CES) DIREN (programme « emplois vert ») Conseil général (PDI) ANPE (choix des personnes participant au chantier)
MONTANT DU FINANCEMENT	38 000 à 45 000 € par an

Source : Rapports moraux de l'association Coup de main 1997 et 1999

À partir de 1999, Coup de main a demandé aux communes une participation plus importante afin de compenser la non-prise en charge par une procédure publique externe, mais les communes ont refusé. Cela traduit leur faible consentement à payer pour les chantiers d'insertion. Elles ont alors décidé de revenir à la situation de 1994, où chaque commune payait pour les travaux réalisés sur son sol. L'association Coup de main a financé la différence, mais le chantier d'insertion de l'année 1999 a été largement déficitaire. C'est pourquoi il n'a pas été reconduit l'année suivante. Le tableau 45 synthétise l'évolution du service environnemental.

4.4. Émergence de règles

4.4.1. Évaluation *ex ante* du service environnemental

L'évaluation *ex ante* du service environnemental est réalisée par le chef de chantier, en accord avec les employés communaux. En fonction du type de tâches à réaliser et de leur faisabilité avec les jeunes en insertion, il procède à une définition précise des travaux. En revanche, si les employés communaux donnent des consignes de travail pour éviter que l'équipe de Coup de main n'empiète sur leurs propres prérogatives, ils participent très rarement aux travaux avec les CES. Cela s'explique par la particularité du travail avec des personnes en insertion : le côté social est plus important que la productivité du travail. D'un

commun accord avec les chefs de chantiers, les deux équipes (celle de Coup de main relevant du secteur institutionnel de l'insertion et celle des employés communaux relevant du secteur institutionnel du développement local) sont restées séparées.

Une première incertitude à résoudre concernait le type de travaux qui pouvaient être réalisés dans le cadre du chantier. Les tâches ont été définies petit à petit en confrontant les besoins des communes et leur faisabilité par l'équipe d'insertion. Il s'est progressivement dégagé un domaine correspondant à des interventions peu mécanisées et nécessitant peu de compétence : nettoyage des fossés, des pourtours de bâtiments publics, ouverture ou entretien des chemins, nettoyage des allées du cimetière.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'une des règles principales ayant émergé au cours de l'action concernait le caractère non concurrentiel du travail. Cette règle émanait des recommandations des agents du secteur institutionnel de l'insertion, mais elle était également anticipée par les communes et par Coup de main, soucieux d'éviter les heurts avec les entrepreneurs locaux.

Une autre règle importante concerne le type de tâches confiées aux jeunes en insertion. Dès le début, les communes et Coup de main ont eu conscience que l'entretien de l'espace ne pouvait pas constituer un domaine où les jeunes auraient trouvé du travail à l'issue de leur CES. Il s'agissait bien plus d'une insertion sociale qui était recherchée, avec l'idée que le fait de suivre des rythmes réguliers de travail et de participer à la vie d'une organisation était tout aussi important pour leur insertion sociale que de décrocher immédiatement un emploi. Les jeunes accueillis sur le chantier étaient initialement très éloignés du marché du travail classique. La participation au chantier leur permettait de s'en rapprocher. Si la plupart ont entamé ensuite une véritable recherche d'emploi, aucun n'a trouvé d'emploi dans l'entretien de l'espace.

4.4.2. Compromis noué entre les deux secteurs institutionnels

Le compromis principal entre les participants au service environnemental concerne le type de tâches confiées à l'équipe d'insertion. Les élus communaux étaient conscients que la productivité du travail était nécessairement plus faible qu'avec un prestataire classique.

En fait, sur le plan des secteurs institutionnels impliqués, il ressort un mode de gestion spécifique des services environnementaux. Ces derniers constituent un moyen plutôt qu'une fin en soi, pour les agents du secteur institutionnel de l'insertion. La rencontre avec le secteur institutionnel du développement local a lieu parce que le « *coût apparent* » des services environnementaux (déduction faite de toutes les subventions) pour ce secteur est bien inférieur au *coût réel pris en charge par le secteur institutionnel de l'insertion*. Ainsi, les acteurs appartenant à deux secteurs institutionnels différents nouent un accord autour du type de tâche confiée au chantier : elles doivent participer au développement local et permettre l'insertion sociale de personnes en difficulté, sans pour autant modifier l'équilibre existant entre offre et demande d'entretien de l'espace public communal.

4.4.3. Apport de connaissances extérieures

Dans le cas du chantier d'insertion « Quatre jeunes en pays d'Arlanc », il n'y a pas eu de prescription extérieure dans la mesure où les travaux mobilisent peu de compétences spécifiques : ils sont décrits « comme des travaux oubliés dans les communes » (selon le rapport moral de Coup de main datant de 1997).

Ce n'est pas le cas pour deux types de services environnementaux réalisés par Coup de main :

- des chantiers de rivière sur la Dore menés durant la première moitié des années quatre-vingt-dix. Coup de main est allé rechercher des conseils auprès de « Rivières et bocages », association installée en Normandie et spécialisée dans ce type de chantier ;
- des travaux de restauration de patrimoine avec la technique du pisé, pour lesquels Coup de main a fait appel à un spécialiste, président de l'association « Pisé-terre d'avenir ». *« On prenait systématiquement son attache. Il venait, il passait une journée avec le chef d'équipe. Il a appris à nos chefs d'équipe la technique du pisé »*, explique le responsable de Coup de main.

En revanche, rappelons que l'inscription dans le secteur institutionnel de l'insertion n'induisait pas de prescription du point de vue de la qualité des travaux.

4.5. Production du service

Les travaux réalisés lors du chantier « Quatre jeunes en pays d'Arlanc » sont principalement des travaux d'entretien des espaces publics ou de restauration légère. Ils sont relativement intensifs en main-d'œuvre, mais peu en capital, et faiblement mécanisés.

4.5.1. Mode de gestion de l'incertitude sur le coût

L'incertitude sur le coût est gérée en amont par Coup de main, qui établit le niveau de l'offre de service environnemental en fonction des financements obtenus. C'est donc l'offreur de services environnementaux, et non le demandeur, qui va assurer la gestion de l'incertitude sur le coût. Lorsque Coup de main obtient un financement public important, le commanditaire local n'est pas tenu de révéler sa véritable disponibilité à payer.

4.5.2. Mode de gestion de l'incertitude sur la qualité

L'incertitude sur la qualité du service environnemental est relativement atténuée par le fait que les travaux confiés au chantier d'insertion concernent des espaces « oubliés » dans les communes. Ils sont certes importants aux yeux du commanditaire local, mais il ne s'agit pas de travaux primordiaux. Ainsi, la gestion de la qualité est entièrement déléguée à Coup de main. Le commanditaire intervient simplement par l'intermédiaire de l'employé communal, ou d'un adjoint en charge de l'entretien de l'espace public, qui indiquent au chef de chantier certains attendus des travaux et les biens-supports à traiter.

4.5.3. Évaluation du service

En fin de chantier, un contrôle visuel est opéré par le commanditaire communal. Le chef de chantier contrôle bien entendu les travaux chemin faisant. Mais à un niveau plus large, les institutions de régulation du service environnemental, issues du secteur institutionnel de l'insertion, ne contrôlent en principe pas la réalisation des travaux sur place. Elles préfèrent, conformément à leurs objectifs, se concentrer sur le parcours d'insertion des personnes en CES. Ce dernier rôle est assumé par les agents de la DDTEFP, du conseil général, ainsi que de l'agence locale de l'ANPE.

Élargissons un peu l'angle d'analyse. Du point de vue du produit du service environnemental, il ressort que le principal résultat concerne la lutte contre l'exclusion. Le produit immédiat concerne l'entretien de l'espace, avec une amélioration du cadre de vie de la population locale et un gain de qualité environnemental du bien-support. Pour le prestataire et pour les agents du secteur institutionnel de l'insertion, l'objectif principal concerne le domaine de l'insertion sociale. Il n'en va pas de même pour les élus de la communauté de communes, qui attendent un service d'entretien des espaces publics et ne considèrent l'insertion que comme un objectif de second rang. Ce produit immédiat, en tant que service collectif local, est attendu des communes. Comme la plupart des services collectifs locaux dans le domaine du cadre de vie, il suscite une demande locale – ou du moins une attente – relativement importante. En revanche, l'objectif de lutte contre l'exclusion constitue un service collectif non local ou, plus exactement, moins local. Les communes n'en ont généralement pas directement la charge et il est assuré plutôt par les pouvoirs publics de rang supérieur. Ainsi, la disponibilité locale à payer pour ce service collectif est plus faible.

Si nous analysons globalement la dynamique du service environnemental étudié, il ressort que les agents participant au service environnemental ne se sont pas entendus sur les critères de long terme à prendre en compte entre l'insertion sociale et le développement local. Ce décalage entre le secteur institutionnel de l'insertion et celui du développement local peut expliquer l'arrêt du service environnemental en 2000 à la suite de la demande faite aux communes d'augmenter leur participation financière au service environnemental. Les communes et la communauté de communes, membres du secteur institutionnel du développement local, ont ainsi révélé ainsi leur véritable disponibilité à payer pour ce service, finalement relativement faible. Ainsi, il n'est pas apparu de dynamique économique pérenne autour de ce service environnemental.

Au total, cette coordination associant une structure d'insertion et une collectivité locale n'a pas été pérennisée. Le système offreur, c'est-à-dire la structure Coup de main, a évolué vers le secteur concurrentiel et a mis en sommeil les chantiers d'insertion dans le domaine des services environnementaux. Cette évolution est le résultat d'une participation plus forte des agents du secteur institutionnel à la définition du champ d'intervention du prestataire. Cela a conduit à une remise en cause de l'intérêt de produire des services environnementaux du point de vue de l'insertion de personnes en difficulté.

4.6. Conclusion de l'étude de cas

L'implication du secteur institutionnel de l'insertion dans les services environnementaux répond à une logique d'insertion sociale et non pas à un choix explicite de participation à l'amélioration de l'environnement, qui constitue en fait un levier (parmi d'autres) pour l'insertion sociale.

Ce secteur institutionnel de l'insertion considère la production de services environnementaux comme un domaine d'activités potentielles pour les personnes en insertion. Ainsi, il y a hybridation des financements dans certains cas (en particulier l'entretien des berges de rivière, mobilisant également des financements des agences de l'eau et des DIREN). Mais cette hybridation peut conduire également à des problèmes de concordance des objectifs environnementaux avec les objectifs d'insertion sociale des personnes employées. On voit ici l'influence du secteur institutionnel sur la définition et l'évolution du service environnemental.

L'intervention d'un prestataire appartenant au secteur institutionnel de l'insertion conduit à un service environnemental pour lequel sont hybridés deux types d'objectifs : l'insertion de personnes en difficulté et la production du service environnemental proprement dit. Cette production jointe induit trois caractéristiques propres au système de normes du secteur institutionnel de l'insertion. Tout d'abord, les interventions doivent être peu mécanisées, non qualifiées et « au grand air », afin de répondre à un objectif d'insertion sociale. Ensuite, le service environnemental s'appuie sur des prestataires qui sont des personnes en insertion. Enfin, les biens-supports choisis par les prestataires de services environnementaux issus du secteur institutionnel de l'insertion sont souvent des biens-supports négligés par les autres types d'opérateurs. Ce sont principalement des berges de rivière, des chemins à débroussailler, et certains éléments du patrimoine culturel à réhabiliter.

Cependant, la production de services environnementaux ne constitue pas (ou plus) la panacée en matière de développement de chantiers d'insertion. Ces chantiers dans l'environnement présentent deux désavantages aux yeux des agents du secteur institutionnel de l'insertion : tout d'abord, ils sont quasi-exclusivement masculins. Or les femmes représentent plus de la moitié des chômeurs de longue durée, et peu de chantiers d'insertion leurs sont destinés ; ensuite, la production de services environnementaux conduit à favoriser le travail d'insertion sociale, mais il n'y a quasiment aucune possibilité d'insertion économique dans ce domaine précis. Ainsi, les personnes en insertion n'ont aucun espoir de retrouver des qualifications leur permettant de retrouver un emploi. Ce problème renvoie plus globalement aux tensions internes au secteur institutionnel de l'insertion, entre l'insertion à visée sociale et celle à vocation économique (cf. chapitre III). Ces deux inconvénients expliquent le relatif désintérêt du secteur institutionnel de l'insertion pour les chantiers dans le domaine des services environnementaux.

En parallèle, le pilotage des opérations, relevant souvent des institutions de l'emploi et de la lutte contre l'exclusion, ne donnait pas lieu à une véritable prise en considération des enjeux environnementaux des actions entreprises. Les institutions de régulation du service environnemental, émanant du secteur institutionnel de l'insertion (sauf la DIREN de 1994 à 1996), s'attachait plus à l'insertion sociale qu'à l'environnement. Il n'y avait pas de véritable prise en compte des attentes des usagers des services environnementaux, qui ne sont pas nécessairement les mêmes que celles en matière de lutte contre l'exclusion. En particulier, la lutte contre l'exclusion semble un bien public d'échelle plus vaste que la production de services environnementaux localisés. Retenons que les aires d'usage des deux types de services collectifs (insertion et environnement) ne se recouvrent pas nécessairement.

On assiste à une certaine évolution de la position du secteur institutionnel de l'insertion vis-à-vis des services environnementaux. L'hybridation entre environnement et insertion sociale ne se révèle pas toujours évidente à gérer, à la suite de l'émergence de problèmes de concurrence avec les entreprises en place et des difficultés d'insertion persistantes pour des personnes enchaînant les contrats aidés sans pouvoir sortir d'une logique de sous-marché du travail. Ainsi, les dispositifs publics et les tâches confiées aux personnes en insertion ont pu évoluer, avec un certain abandon du domaine des services environnementaux.

5. DEVELOPPEMENT LOCAL ET SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

5.1. Contexte de l'étude de cas

Cette étude de cas porte sur la gestion des gorges de la Monne, site naturel situé à la limite des deux communes d'Olloix et de Cournols, dans le département du Puy-de-Dôme (cf. carte en annexe X). Nous centrons l'analyse sur les communes et la structure intercommunale concernées (communauté de communes des Cheires) représentées sur l'annexe IX. En effet, ce sont ces collectivités locales qui sont à l'origine de l'émergence des services environnementaux dans les gorges de la Monne. Nous pouvons par ce biais mettre en valeur le rôle du secteur institutionnel du développement local.

Les communes d'Olloix et de Cournols sont situées à vingt kilomètres de l'agglomération clermontoise et les exploitations agricoles y sont encore nombreuses. Il s'agit d'une zone de coteaux secs où l'élevage domine : on y trouve en particulier des éleveurs ovins (race Rava), des éleveurs de vaches allaitantes et des éleveurs de vaches laitières. Les gorges de la Monne représentent un site naturel remarquable, situé à l'ouest de la plaine de la Limagne. La Monne, provenant du Massif du Sancy, vient se jeter dans l'Allier en creusant des gorges profondes et relativement spectaculaires. L'ensemble constitue un paysage pittoresque, apprécié des habitants et des touristes.

Or l'utilisation de ces gorges évolue à cause de plusieurs facteurs :

- tout d'abord, l'usage agricole tend à diminuer et se traduit par la progression de la friche dans certaines zones ;
- ensuite, de nouveaux usages se développent avec l'augmentation de la fréquentation touristique et récréative dans les communes alentour ;
- enfin, les gorges de la Monne représentent une zone remarquable sur le plan de la préservation de la biodiversité (zone Natura 2000).

Les municipalités d'Olloix et de Cournols ont entrepris, en partenariat avec la communauté de communes des Cheires, de procéder à une mise en valeur du site des gorges de la Monne en articulant plusieurs opérations :

- l'ouverture de sentiers de promenade et la signalisation des espaces naturels, permettant d'intéresser les « plaisanciers » tout en les canalisant ;
- la réalisation d'un gîte touristique de taille importante, à proximité immédiate des gorges de la Monne, et d'une aire naturelle de camping ; ces deux opérations permettent de viser la valorisation économique de l'aménité naturelle ;
- le débroussaillage de certains terrains communaux afin d'améliorer l'attrait des gorges de la Monne. Ce débroussaillage est réalisé par le pâturage de troupeaux ovins appartenant aux agriculteurs⁶⁹ de la commune. La commune rémunère ce service environnemental en proposant la location gratuite des terrains de parcours aux agriculteurs. Elle participe également au financement des limites de parcelles (clôtures). Ce service environnemental associe des acteurs du secteur institutionnel du développement local et de celui de l'agriculture. Il traduit une innovation à travers

69. Ces agriculteurs, percevant la prime à l'herbe, ont été présentés dans la section 3 du chapitre V.

cette collaboration, les services environnementaux associant collectivités locales et agriculteurs restant encore limités (Donadieu, 1998).

5.2. Usages développés dans les gorges de la Monne

Les gorges de la Monne, longtemps perçues comme un espace dangereux, sont maintenant l'objet de différents usages, principalement récréatifs. Cette évolution est fréquente dans l'espace montagnard.

5.2.1. Éléments d'histoire

Les gorges de la Monne ont longtemps représenté un repoussoir pour les habitants locaux. De tous temps, les gorges ont constitué un lieu de braconnage, de maraudage et de décharge sauvage. Elles étaient peu adaptées au développement de l'agriculture parce que trop peu fertiles et difficiles d'accès. Elles étaient identifiées comme une barrière naturelle infranchissable entre les deux communes. Bourseire⁷⁰ indique que le 29 juin 1845, le conseil municipal repousse la création d'une route traversant les gorges entre Cournols et Olloix avec les arguments suivants : « *On ne peut s'en servir. Un précipice affreux et très profond qui sépare la section d'Olloix et celle de Cournols est impraticable. À peine les chevaux peuvent y passer à bât et à demi-charge* ».

Jusqu'en 1872, les communes d'Olloix et Cournols n'en formaient qu'une seule. Ainsi, les habitants du village de Cournols devaient les traverser relativement souvent pour les cérémonies collectives et s'en plaignaient. Ce n'est qu'en 1872 que les deux communes ont été administrativement séparées et que les habitants de Cournols n'ont plus eu besoin de traverser les gorges de la Monne.

5.2.2. Usages actuels

Aujourd'hui, les gorges de la Monne sont l'objet de multiples usages que l'on peut présenter à partir des catégories suivantes.

a. Les activités récréatives

La pratique de la randonnée, au cœur de notre sujet, est fortement développée dans les gorges de la Monne. Ces gorges sont traversées par un chemin de grande randonnée, le GR 30. Deux chemins de petite randonnée sont également balisés. Les randonneurs viennent plus particulièrement dans la partie amont des gorges, car il s'agit de la zone la plus aménagée pour la randonnée pédestre. La marche de la Monne, randonnée organisée par l'amicale laïque d'une commune voisine, a lieu tous les ans. Comme son nom l'indique, elle traverse les gorges de la Monne et attire plus de 1000 marcheurs sur une journée. La présence d'une grande diversité d'espèces forestières et arbustives dans les gorges incite les acteurs locaux à envisager la création d'un sentier de découverte (arboretum).

Les gorges sont parfois utilisées par les adeptes de motocross. Cet usage est interdit par les conseils municipaux des deux communes parce qu'il est jugé peu compatible avec les autres usages de l'espace. De plus, les motocross ont parfois provoqué des départs d'incendies car les gorges sont très sèches en été. Les véhicules tout terrain ne traversent normalement pas les gorges de la Monne mais peuvent circuler autour.

70. Dans un document intitulé *Olloix d'autrefois*, publié par l'association « L'essor d'Olloix » en 1982.

La *chasse* représente une activité qui a toujours été pratiquée dans les gorges de la Monne. La diversité des milieux et la faible occupation humaine des lieux ont favorisé le maintien d'espèces animales. On trouve du petit gibier en nombre (lapin, lièvre, perdrix) et du gros gibier, en particulier des sangliers et des chevreuils. Les chasseurs pratiquent leur activité principalement dans la partie aval des gorges de la Monne. Une association de chasse est présente dans chaque commune. On peut ajouter qu'il y a eu historiquement beaucoup de braconnage dans les gorges de la Monne.

Les *pêcheurs* sont également présents dans les gorges. Une association de pêche importante gère le droit de pêche sur la rivière Monne. Il s'agit de l'association de pêche « Electricité et Gaz de France ». Comptant 5000 adhérents dans le Puy-de-Dôme et plusieurs milliers de kilomètres de rivières à gérer, l'association n'est pas très présente dans les gorges de la Monne. Elle a cependant participé ponctuellement à des travaux de nettoyage des berges de la Monne. Un certain nombre de pêcheurs réguliers ou occasionnels s'installent sur les bords de la rivière pour la pêche à la truite. Mais ils sont en conflit plus ou moins ouvert avec les éleveurs situés en amont des gorges de la Monne. En effet, une forte pollution, due au lactosérum provenant des exploitations agricoles situées en amont, limite la population piscicole et l'attrait de la rivière pour les pêcheurs.

Ces gorges sont aussi un *lieu patrimonial* intéressant, occupé par les hommes depuis fort longtemps. Elles comptent deux villages en ruine. Le village de Liauzun, situé sur le plateau du même nom juste au dessus des gorges (cf. carte en annexe XI), est le plus anciennement abandonné, probablement au Moyen Âge. Le village de Riberolles a été abandonné au XIX^e siècle. Il est situé auprès du pont de Riberolles et comprenait plusieurs moulins.

b. Les activités productives

La *production agricole* occupe les espaces les moins en pente et les plus fertiles des gorges de la Monne. Les plateaux qui dominent les gorges sont en particulier occupés par des éleveurs de moutons, tant du côté d'Olloix que de celui de Cournols. Une partie des terres utilisées par les agriculteurs sont des parcelles communales, notamment sur le plateau de Liauzun (cf. carte en annexe XI).

Les gorges de la Monne constituent également une *réserve forestière* importante. Les communes sont propriétaires d'une large part de la surface forestière, en particulier dans la zone aval. On y trouve principalement des feuillus. La production est cependant relativement limitée car les sols peu profonds ne sont pas de très bonne qualité. La tempête de la fin 1999 a provoqué de gros dégâts dans les gorges de la Monne et de nombreux chablis ont dû être évacués par l'ONF pour le compte des communes, ainsi que par les quelques propriétaires privés sur leurs parcelles forestières.

5.3. Construction de la demande de service environnemental

Dans les années soixante-dix, il est envisagé de construire une micro-centrale électrique dans les gorges, à l'instigation du secteur institutionnel des réseaux publics. La micro-centrale doit cependant détériorer les gorges de la Monne. Le projet est soutenu par le maire de l'époque, mais il est combattu par certains habitants (dont le maire actuel) et les moines de l'Abbaye de Randol, nouvellement construite sur la commune de Cournols dans la partie aval des gorges (cf. carte en annexe XI). Ainsi, le secteur institutionnel des réseaux publics est en conflit direct avec les habitants locaux. Les habitants, représentant le secteur institutionnel du développement local, et les associations locales de pêche et de chasse (secteur institutionnel des activités de pleine nature) s'opposent avec force à la micro-centrale.

Ils obtiennent finalement le rejet du projet de centrale électrique et le classement de la zone au titre du paysage en 1979. Ensuite, au cours des années quatre-vingt, peu d'opérations sont conduites dans les gorges de la Monne, si ce n'est la réfection d'un vieux pont sur la Monne au lieu-dit de Riberolles, par les deux communes d'Olloix et de Cournols.

Au départ, la demande de service environnemental est portée par la commune d'Olloix en la personne de son maire – que nous appelons A. Sa fonction d' élu local et son goût pour le développement de sa commune le font appartenir au secteur institutionnel du développement local. Rapidement, A. réussit à convaincre son conseil municipal ainsi que les élus de Cournols, avec qui Olloix partage les gorges de la Monne.

La décision d'intervention a été prise pour lutter contre la progression de la friche. La fourniture d'un service environnemental repose sur le souhait de valoriser les gorges de la Monne tout en les préservant. Le site est jugé remarquable sur le plan esthétique. Mais la progression de la friche nuit à sa qualité paysagère. Du plus, il est régulièrement l'objet d'incendies provoqués accidentellement par les usagers du lieu. Enfin, il exerce un attrait touristique non négligeable sur la zone. D'après une élue locale, les acteurs locaux ont le souhait de valoriser le site, « sans en faire un parc d'attraction ».

Dans un autre domaine que la progression de la friche, les gorges de la Monne ont été retenues comme site Natura 2000 par la DIREN, du fait de leur richesse floristique et faunistique. Elles appartiennent au site 24 en Auvergne, intitulé « vallées et coteaux xérothermiques des Couzes et Limagne ». Voulant anticiper les futures évolutions qui sont liées à l'inscription des gorges de la Monne comme site Natura 2000, les élus locaux ont choisi de proposer leur propre plan de gestion des gorges. Ce double mouvement, porté d'un côté par le secteur institutionnel du développement local et, de l'autre, par le secteur institutionnel de la protection de la nature, traduit une relative concurrence entre secteurs institutionnels.

Les biens-supports concernés par le service environnemental font partie des 596 hectares du site classé des gorges de la Monne (cf. carte en annexe XI). Le site est réparti sur les communes d'Olloix et de Cournols, pour respectivement 230 ha et 366 ha. Au sein des gorges de la Monne, les biens-supports qui vont précisément être l'objet de services environnementaux sont des espaces de propriété publique : parcelles appartenant à l'une ou l'autre des deux communes et chemins ruraux.

5.4. Plan de gestion des gorges de la Monne

5.4.1. Objectifs initiaux

Le plan de gestion des gorges de la Monne est élaboré par les agents du secteur institutionnel du développement local à partir de 1995. Les premiers services environnementaux sont produits sur des biens-supports de propriété publique. Dans un premier temps, les chemins et un pont sont restaurés. Dans un second temps, les chemins sont balisés pour la randonnée. Ce sont des biens-supports pour lesquels les tensions entre usages de l'espace sont relativement limitées. Il s'agit d'une démarche volontaire de la part des acteurs du secteur institutionnel du développement local, afin de ne pas susciter de conflits avec les usagers habituels des gorges (chasseurs et agriculteurs notamment).

Ensuite, les services environnementaux ont évolué vers des biens-supports moins habituels. C'est ainsi que les élus locaux se sont tournés vers les agriculteurs pour envisager la réalisation de services environnementaux d'entretien de l'espace. Les biens-supports concernés étaient des parcelles communales où la friche progressait, appartenant aux communes et situées sur le plateau du Liauzun (cf. carte en annexe XI). Ce type de service environnemental, où les agriculteurs interviennent sur des espaces de propriété publique, reste très rare, comme nous l'avons mis en évidence dans le chapitre IV. Un membre du secteur institutionnel du développement local explique : « *Nous sommes allés progressivement des actions les plus consensuelles vers des opérations plus innovantes de gestion de l'espace par l'agriculture* ». L'acteur A. présente l'opération comme un investissement commun des deux communes avec le souhait de ne pas réaliser un aménagement coûteux, ni purement ponctuel : « *On peut facilement mettre 15 000 ou 20 000 € hors taxes tous les ans, à parité avec la commune de Cournols. Avec 60 % de subvention, il reste 6 000 € hors taxes à mettre, qu'on divise par deux. Cela fait 3 000 € hors taxes à mettre dans le budget pour chaque commune.* ». Ainsi, les travaux sont financièrement à la portée des communes.

5.4.2. Recours à différents secteurs institutionnels

Des agents et des institutions extérieurs aux deux communes sont rapidement sollicités :

- la communauté de communes des Cheires, sous l'impulsion de l'acteur A, considère que les gorges de la Monne représentent un site d'intérêt communautaire. À ce titre, la communauté s'investit dès 1996 dans le plan de gestion ;
- l'ADASEA vient de réaliser une OGAF sur le canton. Il s'agit là pour les élus de réfléchir à une action de gestion de l'espace associant les agriculteurs locaux ;
- l'ONF, en charge de la gestion de la forêt communale d'Olloix, située en grande partie dans les gorges de la Monne ;
- le parc naturel régional des volcans d'Auvergne est convié aux réunions sur le plan de gestion pour donner des conseils et éventuellement apporter des financements.

Ainsi, au départ, les agents locaux du secteur institutionnel du développement local ont fait appel à des agents et des institutions relevant de différents secteurs institutionnels, du fait de la multiplicité et de la complexité des usages développés dans les gorges de la Monne. Des institutions du secteur institutionnel de l'agriculture et de la forêt ont été invitées à participer au plan de gestion des gorges. En parallèle, des institutions relevant du secteur institutionnel du développement local (communauté de communes) ont été associées au suivi du plan de gestion. Le parc naturel régional, structure hybride entre le secteur institutionnel du développement local et celui de la protection des milieux naturels, a participé également au pilotage de l'opération.

5.4.3. Choix de segmenter les usages de l'espace

La principale difficulté rencontrée concerne la conciliation entre des usages de l'espace en partie antagonistes dans les gorges de la Monne. Il s'agit, selon les élus, de « *concilier préservation et valorisation de l'espace* ». Notamment, les associations de chasse, tant du côté d'Olloix que de Cournols, se montrent réticentes à des aménagements dans les gorges de la Monne, qui seraient susceptibles d'attirer de nouveaux touristes et d'empiéter sur le territoire de chasse. Il a donc fallu les convaincre. Du point de vue de l'analyse économique, les agents à l'origine du projet, appartenant au secteur institutionnel du développement local, visent à *favoriser la gestion collective d'un bien commun* en limitant les

externalités négatives entre usagers aux objectifs différents, voire parfois antagonistes. Nous verrons que les services environnementaux ont été utilisés dans ce but afin de *segmenter les usages* soit dans l'espace, soit dans le temps.

Plusieurs désaccords sont cependant apparus entre les différents intervenants. Le premier concerne l'objectif fondamental du projet d'aménagement. Le parc naturel régional ainsi que la DIREN ont pour objectif de préserver la zone Natura 2000 et de limiter la valorisation à certaines zones précises.

En parallèle, les collectivités locales cherchent à valoriser le site, d'autant plus qu'elles mettent en place un gîte d'étape de grande capacité à proximité immédiate des gorges : la maison de la Monne. Le différend touche aux objectifs généraux portés par les deux secteurs institutionnels. Celui du développement local conçoit les gorges de la Monne comme un support de développement local et d'amélioration du cadre de vie des populations locales avec la possibilité de générer des services solvables pour la maison de la Monne (hébergement, restauration) et des retombées pour le développement économique local. En revanche, le secteur institutionnel de la protection des milieux naturels se tient à son objectif principal de préservation de la biodiversité.

Les modes de découpage des biens-soutports sont fondamentalement différents. Dans le secteur institutionnel du développement local, on conçoit les gorges de la Monne comme un espace-plan, intégré aux communes et faisant partie des sites-phares de la communauté de communes. Les acteurs raisonnent à l'échelle de l'ensemble des gorges, car elles ne dépassent pas le découpage administratif. La proximité géographique est mise en avant comme élément prépondérant pour intervenir dans les gorges.

Pour le secteur institutionnel de la protection de la nature, les gorges représentent un écosystème en relation avec la Limagne et les hauteurs du Sancy. La vision portée par les membres de ce secteur institutionnel est celle d'un réseau de milieux naturels, et leur propre proximité géographique avec les gorges de la Monne est moins prépondérante. Les éléments à préserver sont très précisément recensés et localisés par les membres du secteur institutionnel de la protection de la nature. Les différends entre les deux secteurs institutionnels portent alors sur le degré d'ouverture des gorges de la Monne au public et sur la localisation des équipements d'accueil du public.

Afin de trouver un terrain d'entente, les acteurs locaux ont dès le début envisagé la gestion des gorges de la Monne *de façon binaire*. La partie amont des gorges, où sont déjà présents plusieurs aménagements touristiques (chemin de petite randonnée, tables de pique-nique) a été considérée comme une zone à valoriser. En revanche, la partie aval des gorges de la Monne est une zone à préserver de la fréquentation touristique pour les raisons suivantes⁷¹ :

- la chasse au gros gibier y est développée ;
- elle est difficilement accessible avec de forts escarpements rocheux ;
- l'agriculture y est implantée (plateau de Liauzun) ;
- on y recense le plus de milieux naturels à protéger au titre de Natura 2000 ;
- elle est proche de l'abbaye de Randol, les moines préférant éviter trop de passage à proximité de l'abbaye.

Ainsi, les acteurs ont privilégié la *segmentation des usages* au niveau micro-territorial des gorges de la Monne, *afin de limiter les conflits d'usage*. Une traduction exemplaire de la segmentation des usages concerne la mise en valeur des anciens villages. Celui de Liauzun n'est pas mis en valeur pour les touristes parce qu'il est situé au cœur des zones utilisées par

71. Les cinq raisons avancées ne sont pas classées par ordre d'importance, car cet ordre diffère selon les acteurs que nous avons rencontrés.

les chasseurs et les agriculteurs. En revanche, le village de Riberolles a été mis en valeur dans le cadre du plan de gestion des gorges de la Monne (pose de panneaux explicatifs pour les promeneurs), bien que son intérêt historique soit moindre que le village de Liauzun.

Ainsi, les arguments en faveur d'une segmentation des usages entre zone amont et zone aval des gorges se renforcent mutuellement. *Les services environnementaux ont été conçus afin d'accompagner cette segmentation spatiale des usages.*

5.4.4. Recherche de financements publics

Dès la conception du service, les acteurs locaux ont le souhait de mobiliser certains financements publics. L'essentiel des financements provient d'une politique portée par le secteur institutionnel des réseaux publics⁷². Il s'agit du programme 1% paysage et développement de l'autoroute A75. En parallèle, des financements relevant du secteur institutionnel du développement local ont été mobilisés : il s'agit du point fort touristique du conseil général et du conseil régional, ainsi que des financements du PNRVA pour la restauration de décharges.

Il est important de noter que ces crédits ont été mobilisés avant ceux de protection de la nature. En effet, le classement en zone Natura 2000 est relativement récent et les crédits n'étaient pas encore disponibles. Les financements au titre de Natura 2000, tel le fonds de gestion des milieux naturels (FGMN), ne sont pas encore sollicités pour les gorges de la Monne à la fin de l'année 2001 (au moment où nous avons effectué nos enquêtes). Les élus locaux ne sont pas au fait de ces procédures publiques, qui relèvent d'une autre logique que celle de leur secteur institutionnel.

En mobilisant des financements publics relevant du secteur institutionnel du développement local, les acteurs locaux ont pris le parti de mettre en avant la logique de valorisation du site. Cependant, la logique de préservation reste très présente à leurs yeux pour au moins deux raisons :

- la première tient au fait que le site étant classé au titre du paysage, toute modification de son aspect visuel est soumise à une autorisation de la commission des sites ;

- la seconde raison provient du fait que les gorges de la Monne faisant partie d'un site Natura 2000, la préservation est prise en compte. Notamment, l'agent du PNRVA en charge des questions d'environnement participe à la plupart des réunions – ayant lieu entre 1996 et 2001 – du plan de gestion des gorges de la Monne.

72. Remarquons l'évolution de la place du secteur institutionnel des réseaux publics : dans les années soixante-dix, il était en opposition avec les habitants pour l'implantation d'une micro-centrale. Aujourd'hui il finance des services environnementaux pour faire accepter localement l'implantation de l'autoroute, par la promotion d'actions de développement local dans le lieu même où devait être installé la centrale.

5.5. Offre globale de services environnementaux

Tableau 46 – Historique des services environnementaux

	1997	1998	1999	2000	à partir de 2001
Services environnementaux	Pose d'une passerelle, création d'une aire de pique-nique, pose de barrières ⁷³	Plan de signalétique incendie Plan de signalétique touristique	Réhabilitation de la décharge	Réalisation de parcs à moutons sur les parcelles communales (pose de clôtures)	Entretien des parcs à moutons sur les parcelles communales
Prestataire	Conseillers municipaux, bénévoles et entreprises de travaux locales	Graphiste (entreprise privée)	Équipe d'insertion de la communauté de communes	Coopérative de vente de matériel agricole	Agriculteurs d'Olloix
Montant financier (hors taxes)	15 550 €	32 014 €	3 045 €	15 245 €	Pas d'échange financier (location gratuite)
Financements publics	- point fort touristique - 1% paysage A75	- point fort touristique - 1% paysage A75	PNRVA et conseil régional	1% paysage A75	Prime à l'herbe versée aux agriculteurs sur les parcelles communales
Commanditaire	Communes	Communauté de communes et ONF	Communauté de communes et PNR	Communes et communauté de communes	Commune
Secteurs institutionnels impliqués	- développement local - réseaux publics	- développement local - réseaux publics	- développement local	- développement local - agriculture	- développement local - agriculture

Si l'on examine le tableau 46, on observe qu'au début des travaux, une partie de l'offre est réalisée en interne au sein du secteur institutionnel du développement local. Les conseillers municipaux eux-mêmes, la première année, ont réalisé une part des travaux, notamment la pose de tables de pique-nique. Au fur et à mesure, une plus grande part des services environnementaux est externalisée. Le recours à des financements publics permet cette externalisation des tâches, car la disponibilité à payer des collectivités locales reste faible.

Tous ces services environnementaux sont conçus afin d'accompagner la segmentation des usages de l'espace. La pose de passerelle et de barrières, ainsi que le plan de signalétique touristique permettent d'orienter les touristes vers la zone amont des gorges. En 2000 et 2001, la réalisation de parcs à moutons, localisés principalement dans la zone aval, permet de proposer une compensation des éventuels dommages que subissent les agriculteurs à la suite de la fréquentation des gorges. Un ancien balisage, présent dans la zone aval des gorges, est effacé. Les promeneurs sont orientés par les services environnementaux vers la zone amont.

Ensuite, les agriculteurs sont invités à entretenir les terrains communaux à partir de l'année 2000. Détaillons ce service qui nous semble représenter un cas exemplaire d'association entre le secteur institutionnel du développement et celui de l'agriculture.

73. Pour empêcher les véhicules de descendre dans les gorges.

5.6. Entretien des terrains communaux par les agriculteurs

La commune d'Olloix, relayée par l'EPCI, choisit de faire appel aux éleveurs de moutons (au nombre de trois sur Olloix) afin de lutter contre la progression de la friche sur les parcelles communales. Les agriculteurs acceptent à la condition que des clôtures soient installées sur ces communaux, leur évitant d'installer une clôture mobile chaque fois qu'ils y laissent des brebis.

Il s'agit non seulement des parcelles communales des gorges de la Monne, mais aussi du Puy d'Olloix, point culminant de la commune (cf. carte en annexe XI). Suite aux travaux financés par les communes, toutes les parcelles communales sont séparées par des barrières fixes, équipées par endroits de dispositifs de franchissement de clôtures pour les randonneurs.

L'association départementale d'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA) ayant assuré l'animation d'une OGAF – concernant l'échange et le débroussaillage de parcelles – conduite sur le canton, les élus l'ont alors sollicitée afin d'assurer la promotion de leur projet d'entretien de l'espace auprès des agriculteurs. Cette association, issue du secteur institutionnel de l'agriculture, aurait été chargée d'effectuer un pont entre leurs préoccupations de développement local et celles des agriculteurs. Mais cette structure n'a pas souhaité s'impliquer davantage dans le service environnemental. La raison invoquée repose sur le souhait d'être rémunérée par les communes pour sa prestation d'animation. On peut aussi supposer que ce choix repose sur la différence de culture entre les deux secteurs institutionnels, dont les membres respectifs n'ont pas l'habitude de travailler ensemble (coûts de coordination élevés lors de l'instauration d'une relation). Ainsi, aucune institution du secteur institutionnel de l'agriculture ne s'est impliquée dans la démarche de production de services environnementaux associant le secteur institutionnel du développement local et les éleveurs de moutons.

5.6.1. Gestion de l'incertitude sur le coût

Les terres sont mises en location à titre gratuit aux agriculteurs alors que la pression foncière est importante sur la commune. En moyenne, on peut estimer que dans le département du Puy-de-Dôme, le prix moyen de location de ce genre de terrains avoisine les 60 € par hectare et par an. Les éleveurs perçoivent également la prime à l'herbe pour les parcelles communales (bien qu'elles ne soient pas entièrement déclarées, car elles ne sont que partiellement défrichées). Ils bénéficient ainsi d'une double rémunération sur ces parcelles communales : la location gratuite et la prime à l'herbe. L'ensemble correspond alors à une rémunération de 105 € par hectare pour entretenir les parcelles communales.

5.6.2. Gestion de l'incertitude sur la qualité

En échange d'une location gratuite, les éleveurs s'engagent à entretenir les parcelles communales, service environnemental attendu par la commune. Du point de vue de la commune, cet entretien correspond à la fauche des refus et au débroussaillage des zones mécanisables. Les agriculteurs privilégient sur les parcelles communales une gestion du pâturage en mode tri. Cela signifie que les animaux peuvent trier leur alimentation car ils restent peu de temps sur place. Mais les refus alimentaires sont alors nombreux.

À l'opposé, une gestion à partir d'un objectif affiché de gestion de l'espace permettrait de privilégier l'entretien de l'espace, parfois au détriment de la production ovine. Les éleveurs installent dans les parcelles communales des brebis à faibles besoins (en tout début de

lactation), ou des brebis qui viennent juste d'être tarées, et les laissent peu de temps sur place. Ainsi, ils privilégient une gestion des pâturages en mode tri pour les parcelles communales.

Les agriculteurs n'ont pas adhéré entièrement aux objectifs du secteur institutionnel du développement local lors de la pose de barrières à moutons. Ils ne voient pas exactement l'intérêt de la commune pour l'entretien des parcelles communales par l'agriculture. Dans les entretiens réalisés auprès des agriculteurs, ces derniers supposent que les élus de la commune souhaitent sécuriser l'agriculture locale. L'absence de liaison avec le développement local provient probablement en partie d'une ignorance des volontés des membres du secteur institutionnel du développement local, mais elle résulte également d'une *réticence des agriculteurs d'Olloix à entrer dans une économie agro-touristique*. À l'appui de cette dernière hypothèse, notons qu'aucun agriculteur de la commune ne pratique d'accueil à la ferme ou de vente directe. Plutôt que dans le développement local, les agriculteurs font référence à leur rôle dans la prévention des risques, notamment pour empêcher les incendies.

L'ensemble de ces résultats traduit une *intentionnalité faible* de la production du service environnemental de la part des agriculteurs. On se situe dans un cas similaire à celui de la prime à l'herbe (cf. section 3). Les agriculteurs ont conscience de leur rôle dans l'entretien de l'espace, mais sans s'inscrire dans une véritable relation de service environnemental avec les représentants du secteur institutionnel du développement local. En quelque sorte, nous sommes en présence d'un quasi-service environnemental passif.

L'engagement est pour l'instant verbal, et les élus locaux d'Olloix envisagent de solliciter l'aide des agents du PNRVA pour rédiger une convention stipulant les engagements réciproques de la commune et de l'agriculteur. Cette convention renforcera probablement le degré d'intentionnalité de la prestation de la part des agriculteurs.

5.6.3. Évaluation et prolongement du service

L'évaluation proprement dite n'a pas encore eu lieu car le service environnemental, relativement innovant, est encore en phase d'initiation. Les acteurs locaux ont constaté que l'entretien des parcelles communales s'améliore avec la production de ce service.

Les agriculteurs participant au service environnemental d'entretien des parcelles communales acceptent de le faire à la seule condition qu'ils y voient un intérêt pour l'activité d'élevage. En l'occurrence, le service environnemental leur apparaît comme permettant de disposer de parcelles supplémentaires qui, même si elles ne sont pas indispensables à l'exploitation, permettent une meilleure gestion du pâturage en cas de sécheresse. De plus, le service environnemental permet de canaliser les usagers récréatifs qui traversent leurs parcelles (randonneurs, promeneurs, pratiquants de vélo tout terrain). Ainsi, les agriculteurs ont accepté de s'engager dans le service environnemental avec la commune parce qu'ils y voyaient un avantage financier (location gratuite des parcelles communales, perception de la prime à l'herbe) et technique (meilleure gestion du pâturage).

Notons que ce type de service environnemental associant agriculteurs et communes est encore très peu répandu. Cela peut expliquer l'absence de normes de collaboration ou d'intervention bien établies pour les acteurs impliqués. L'implication d'institutions de régulation tels que le PNRVA dans la définition du service environnemental peut contribuer à stabiliser ces normes, ou à les déplacer, faisant évoluer corrélativement la définition de l'offre et celle de la demande de services environnementaux. Le PNRVA se situe dans une position charnière entre les attentes des élus et celles des agriculteurs. Il emploie des techniciens spécialisés dans l'agri-environnement, ce que ne peut pas se permettre la communauté de communes. Ainsi les acteurs du secteur institutionnel du développement local envisagent de

faire appel aux compétences du PNRVA, afin de stabiliser la relation de service et d'effectuer une traduction de leurs attentes et de celles des agriculteurs.

Aux yeux des élus locaux et des agents de développement de la communauté de communes, faisant partie du secteur institutionnel du développement local, la gestion des gorges de la Monne s'inscrit dans une dynamique plus large, concernant le mode de développement d'une zone récréative située dans un espace périurbain fortement fréquenté par les touristes et les promeneurs.

Les services environnementaux produits lors de la gestion des gorges de la Monne sont associés à d'autres services, de nature plus touristique, concernant l'hébergement sur Olloix (Maison de la Monne) ou plus largement sur la zone périurbaine des Cheires. De véritables produits mixtes entre la gestion des gorges de la Monne et la valorisation touristique sont d'ailleurs envisagés par les acteurs locaux : parcours accompagnés par des guides-nature dans les gorges de la Monne, mise en place d'un sentier de découverte botanique.

5.7. Conclusion de l'étude de cas

Les gorges de la Monne sont le support de différents usages de l'espace, principalement le cadre de vie résidentiel et récréatif, la protection de la nature et la production agricole et forestière. Les acteurs à l'origine des services environnementaux s'inscrivent dans le secteur institutionnel du développement local. Ils ont cherché à créer des services environnementaux permettant de *concilier les différents usages de l'espace*. Leur objectif essentiel réside dans la mise en valeur des gorges de la Monne, en les rendant attrayantes pour les habitants locaux et les touristes, ainsi qu'en permettant des retombées économiques pour le territoire, notamment à travers la maison de la Monne.

La présentation du cas-type des gorges de la Monne met en évidence les tensions entre les différents secteurs institutionnels pour l'exercice de la fonction de service environnemental.

Dans les gorges de la Monne, le secteur institutionnel du développement local cherche à articuler les objectifs des autres secteurs institutionnels avec ses propres objectifs. Initialement, le secteur institutionnel du développement local était seul impliqué. Ainsi, les services environnementaux étaient conçus principalement en regard des usages touristiques et récréatifs. Ensuite, une confrontation a eu lieu avec d'autres secteurs institutionnels : celui de l'agriculture et celui de la protection des milieux naturels. Les services environnementaux produits sont alors le fruit de compromis avec ces secteurs institutionnels. Ainsi, les normes de production des services environnementaux ont changé :

- d'une part, il est devenu nécessaire d'intégrer les normes du secteur institutionnel de l'agriculture (la parcelle agricole comme espace de référence, le rythme des saisons agricoles comme temporalité de référence de l'entretien de l'espace) ;
- d'autre part, les normes portées par le secteur institutionnel de la protection de la nature ont été prises en compte au cours de la confrontation entre secteurs institutionnels. Ces dernières normes correspondent à une localisation précise des habitats naturels. Le raisonnement se fonde alors sur le fonctionnement de l'écosystème.

Les agents du secteur institutionnel du développement local ont joué un rôle structurant pour *initier la rencontre* entre ces différents secteurs. Mais il demeure de grands objectifs relativement inconciliables entre secteurs institutionnels : les normes des services environnementaux émergeant dans le secteur institutionnel du développement local sont alors en confrontation avec celles des autres secteurs institutionnels.

Les membres du secteur institutionnel de la protection des milieux naturels sont associés au service environnemental, mais ne le conçoivent pas de la même façon que les membres du secteur institutionnel du développement local, car leurs objectifs sont différents. Là où les élus locaux et les agents de structures intercommunales voient le service comme un moyen de mettre en valeur (économiquement) les gorges de la Monne, les protecteurs de la nature conçoivent ce service comme un moyen de faire accepter, par les habitants et par les agriculteurs, les aménagements et les restrictions d'usages nécessaires à la protection de la zone Natura 2000.

L'étude de cas conduite dans les gorges de la Monne montre que les services environnementaux sont utilisés comme des modalités de gestion des tensions entre usages de l'espace rural. Leur dimension collective et la possibilité qu'ils offrent de concilier ou de segmenter les différents usages de l'espace rural traduisent des choix politiques de gestion de l'espace, dans le sens le plus fort. Dans les gorges de la Monne, les services environnementaux ont permis à la fois la *segmentation micro-territoriale des usages et leur intégration à l'échelle des gorges dans leur ensemble*.

CONCLUSION

Dans ce dernier chapitre, nous avons mis en évidence l'action des différents secteurs institutionnels dans les services environnementaux. En conclusion, nous pouvons en dégager quatre éléments principaux.

Tout d'abord, le poids du secteur institutionnel du développement local dans les services environnementaux est manifeste. Il se traduit à la fois par le nombre de services environnementaux impliquant ce secteur institutionnel et par les flux financiers concernés – mis en évidence par l'étude des comptes administratifs des communes. Les dépenses en matière de services environnementaux pourraient demeurer à un niveau important dans les prochaines années. Mais rappelons qu'il faut rester très prudent dans la généralisation des résultats, car l'analyse porte ici sur un nombre limité de communes, pour lesquelles les particularités sociales, politiques et historiques jouent un rôle relativement important.

Dans les trois études de cas, nous avons montré le rôle charnière joué par les collectivités locales dans les services environnementaux : elles associent – ou cherchent à le faire – des agents et des institutions relevant de différents secteurs institutionnels.

Le deuxième résultat important porte sur l'émergence de normes et de règles propres à la fonction de service environnemental. Le travail s'est professionnalisé et rationalisé, même si les études de cas consacrées à Coup de main et aux gorges de la Monne montrent que les normes de collaboration entre secteurs institutionnels sont encore en voie d'émergence. Globalement, nous avons pu démontrer l'existence des services environnementaux encadrés par des secteurs institutionnels. Ces services acquièrent une existence conventionnelle (ils sont reconnus comme tels) avec des procédures spécifiques et des processus finalisés. Les acteurs principaux qui interviennent dans ces services, y compris dans une certaine mesure les agriculteurs, ont changé leur comportement, devenant de véritables prestataires au sens premier du terme.

Le troisième résultat concerne le secteur institutionnel de l'agriculture. Du simple effet externe avant 1993, il semble que la relation soit devenue un service environnemental passif dès la mise en place de la prime à l'herbe en 1993, puis dans certains cas, un véritable service environnemental à partir de 1998. Nous retenons cette évolution concernant la prime à l'herbe tout en ayant conscience que la dynamique d'évolution est présentée ici de façon schématique. Elle montre une tendance d'évolution générale des rapports entre agriculture et services environnementaux, sans préjuger d'une trajectoire unique.

Le quatrième résultat a trait au rapport entre usages qu'induit le service environnemental. Dans les gorges de la Monne, les services environnementaux sont conçus comme le moyen de segmenter les usages au niveau micro-territorial, tout en permettant de les intégrer au niveau des gorges dans leur ensemble. Si l'on se place à une échelle plus vaste, l'influence des secteurs institutionnels peut s'exercer sur l'ensemble des services environnementaux produits dans un territoire. Les secteurs institutionnels jouent alors sur les articulations (complémentarités ou antagonismes) entre les services environnementaux. Si au sein d'un (ou de plusieurs) secteur(s) institutionnel(s), les acteurs et les institutions privilégient la segmentation des usages de l'espace, les services environnementaux vont être conduits dans ce but – canalisation des usagers récréatifs, séparation des usages résidentiels et productifs. Si, au contraire, ils privilégient l'intégration entre différents usages, les services environnementaux permettront de renforcer les synergies en s'appuyant sur des biens-supports aux usages multiples.

Conclusion générale

Initiée par un questionnaire sur la nature économique des services environnementaux, notre thèse a contribué à en clarifier la définition. Nous avons étudié plus précisément les services environnementaux collectifs relevant de l'amélioration de l'environnement-cadre de vie, en lien avec l'entretien et la gestion de l'espace rural.

Notre travail a permis d'ouvrir de nouvelles perspectives sur les services environnementaux. Le plus souvent – et de la façon la plus vague –, les services environnementaux représentent l'un des éléments établissant un rapport entre l'homme et la nature. Ils souffrent dans le langage courant d'une absence de définition, alors qu'on les invoque de plus en plus dans certains discours concernant l'évolution de l'espace rural ou de la place des agriculteurs dans notre société. Lorsque l'attention est spécialement portée sur ces services du point de vue de l'analyse économique, c'est généralement dans le cadre de l'économie de l'environnement, les auteurs les abordant alors comme des externalités d'activités productives agricoles ou sylvicoles, ou bien dans celui de l'économie écologique, dans laquelle les services environnementaux apparaissent comme des produits du capital naturel. L'originalité de notre travail provient alors de trois choix théoriques.

Tout d'abord, nous avons choisi d'aborder le service environnemental comme un objet d'étude propre, sans pour autant l'isoler des autres mécanismes de constitution de l'environnement-cadre de vie.

Ensuite, nous avons mobilisé l'économie des services pour traiter des services environnementaux. Cette perspective théorique s'applique en général à bien d'autres services que les services environnementaux, mais elle éclaire ces derniers sous un jour nouveau. D'une part, elle a permis de traiter sur le même plan des prestataires liés explicitement à un bien-support, tels les agriculteurs et les sylviculteurs, et d'autres catégories de prestataires qui ne le sont pas. D'autre part, elle nous a conduits à définir le service environnemental comme une activité intentionnelle de modification de l'état de biens-supports environnementaux, sans changement des rapports de propriété sur ces supports. À partir de cette définition, nous avons distingué les services environnementaux et les externalités de production dans le domaine des activités d'entretien et de gestion de l'espace rural. Nous avons alors mis en évidence des catégories intermédiaires entre le service environnemental complet et l'externalité : les quasi-services environnementaux passifs (existence d'une rémunération du prestataire sans coût de production) ou altruistes (coût de production du service mais absence de rémunération). Ces catégories intermédiaires nous ont permis d'initier une lecture dynamique du service environnemental.

Enfin, nous avons replacé les services environnementaux dans leur cadre institutionnel de production, indispensable à leur compréhension. Nous avons eu recours à la notion de secteur institutionnel pour ne pas référer uniquement les services environnementaux à leur contexte local de production. Ces secteurs institutionnels, fournissant un cadre spécifique au service (types de biens-supports, types de prestataires, types de politiques publiques), ne déterminent pas de façon mécanique le comportement des agents, mais rendent plus probables certaines relations de service.

Ce triple choix a débouché sur une caractérisation détaillée des services environnementaux. Les services environnementaux étudiés, en tant que services

environnementaux collectifs, impliquent des acteurs diversifiés (prestataires, commanditaires, institutions de régulation, usagers). Ces services sont produits au sein de différents secteurs institutionnels. Nous avons identifié six secteurs institutionnels principaux intervenant dans les services environnementaux. Il s'agit des secteurs institutionnels de l'agriculture et la forêt, des réseaux publics, de l'insertion sociale, des activités de pleine nature, de la protection des milieux naturels et, d'une façon un peu décalée par rapport aux autres secteurs, du développement local. Au sein de ces secteurs institutionnels, émergent progressivement les règles et les normes qui conditionnent la possibilité de délivrer intentionnellement ces services environnementaux.

Deux orientations ont guidé notre démarche empirique. En premier lieu, nous avons réalisé un état des lieux des services environnementaux, basé sur une démarche d'inventaire systématique à l'échelle de trois territoires ruraux de petite taille. En l'absence de toute source statistique mobilisable sur les services environnementaux, cet inventaire a offert une première quantification de l'intervention des différents acteurs et institutions dans les services environnementaux. Nous avons ainsi pu disposer d'un état des lieux de l'offre de services environnementaux à une échelle locale. En second lieu, nous avons mené trois études sur les conditions d'émergence de services environnementaux à une échelle fine. Ces trois études de cas ont permis de mettre en lumière les modalités de production de services environnementaux impliquant différents secteurs institutionnels.

Sur le plan méthodologique, nous avons porté une attention particulière aux signes traduisant l'intentionnalité de la fourniture du service environnemental et son inscription dans différents secteurs institutionnels. Dans ce but, nous avons mobilisé trois sources différentes : les discours des acteurs impliqués dans des services environnementaux, les documents écrits concernant en particulier les politiques publiques ayant initié des services environnementaux, et les comptes administratifs des communes ayant mis en œuvre des services environnementaux. Ces différentes sources nous ont permis d'identifier les services environnementaux intentionnellement produits, et de mettre en lumière leur déroulement et leurs conditions d'émergence.

Notre démarche empirique, relativement fouillée, permet de rendre compte de processus connus par ailleurs, notamment l'affirmation de la campagne-cadre de vie, en donnant de l'épaisseur à la compréhension des phénomènes en jeu. Sur le plan des résultats empiriques, le premier enseignement de notre thèse concerne le rôle essentiel des collectivités locales, appartenant au secteur institutionnel du développement local, dans l'émergence et la production de services environnementaux. L'inventaire réalisé sur les trois territoires, l'examen des comptes administratifs et les deux études de cas concernant les collectivités locales ont montré leur position-charnière dans les services environnementaux.

Au total, nous insistons sur les trois rôles principaux que peuvent assurer les collectivités locales, chacun en regard d'une position dans le triangle de service.

Le premier rôle correspond à la production en régie directe de services environnementaux par les collectivités locales, comme étant l'un des modes d'entretien des espaces communaux.

Le second désigne la médiation entre l'offre et la demande, lorsque les collectivités locales commanditent des services environnementaux, au nom des usagers finaux. Il s'agit là d'un rôle en croissance pour les collectivités locales qui commanditent des services environnementaux à des prestataires diversifiés.

Le troisième désigne l'organisation des conditions de la production au niveau de leur territoire de référence. Les collectivités locales – et plus globalement les membres du secteur institutionnel du développement local – prennent en charge la coordination entre les différents

prestataires de services environnementaux, émanant de secteurs institutionnels variés. Ce rôle concerne moins les communes que les collectivités locales de rang supérieur, bénéficiant de plus de moyens de coordination et de ressources immatérielles (agents formés dans ce but, mise en réseau des compétences). Ce troisième rôle est particulièrement mis en exergue dans les deux études de cas du chapitre V consacrées aux collectivités locales.

Le deuxième résultat important de notre thèse concerne le rôle des agriculteurs dans les services environnementaux. Nous avons pu mettre en évidence la façon dont ils interviennent dans la production de services environnementaux collectifs. Situés à l'origine de notre questionnement, les agriculteurs occupent une place relativement importante dans les services environnementaux, mais sans pour autant être les seuls – ni même les principaux – acteurs impliqués. Ils interviennent dans des services environnementaux systématiquement joints à la production agricole (entretien de parcelles, intégration de bâtiments agricoles). Cependant ils ne produisent pas, ou quasiment pas, de services environnementaux en dehors de leur exploitation agricole (parcelles et bâtiments). Ainsi, il convient de rester nuancé quant au développement de services environnementaux impliquant les agriculteurs. Certes, ils sont présents pour certaines catégories de services environnementaux qu'ils sont les seuls à pouvoir produire, mais ils s'impliquent avec une intentionnalité variable. Celle-ci peut rester nulle dans le cas de quasi-services environnementaux passifs. On observe toutefois une évolution de l'implication des agriculteurs – et donc de l'intentionnalité de la production du service – à travers l'étude de cas consacrée à la prime à l'herbe et celle reliant agriculteurs et collectivités locales.

Le troisième résultat a trait à l'émergence de normes et de règles propres aux services environnementaux au sein des différents secteurs institutionnels ou à leur intersection. Nous avons mis en évidence l'existence de différents standards de qualité pour la production de services environnementaux. Dans certains cas, les services environnementaux évoluent vers des services de maintien des capacités environnementales. Ils s'intègrent alors au fonctionnement normal d'un secteur institutionnel, en acquérant une existence conventionnelle. Dans ce contexte, des commanditaires cherchent à traduire les attentes des résidents et des plaisanciers en matière de cadre de vie. Il en résulte que des acteurs se positionnent comme prestataires de services environnementaux sur des biens-supports de plus en plus diversifiés. Des institutions de régulation produisent des normes et des règles pour la fourniture de ces services. Ainsi, prend place une véritable *économie des services environnementaux*.

Au-delà de la mise en évidence des services environnementaux en tant que catégorie particulière d'activités économiques, notre démarche s'inscrit dans un questionnement sur les dynamiques rurales contemporaines. En effet, la compréhension de l'émergence des services environnementaux ne peut faire l'impasse sur leur inscription dans un mécanisme plus global d'évolution des espaces ruraux. Il ressort de notre travail que les services environnementaux traduisent les nouveaux usages dont font l'objet les espaces ruraux. La progression des services environnementaux, à la fois sur le plan des acteurs impliqués, des biens-supports concernés et des flux financiers afférents, représente un indicateur attestant l'affirmation de la figure de la campagne-cadre de vie. A l'issue de la démonstration, nous pouvons affirmer qu'ils constituent un important facteur de changement, sinon de la physionomie des espaces ruraux, du moins des usages dont ces derniers sont le théâtre. Les services environnementaux concernent de nouvelles catégories de biens-supports, en renforçant ou améliorant les capacités environnementales de ces derniers. Plus largement, la production de services environnementaux se diffuse à des catégories d'espaces à l'écart des influences urbaines

immédiates (appartenant à l'espace rural isolé). D'autres travaux, centrés sur l'évolution des couches sociales dans les campagnes ou sur les mobilités – résidentielles ou touristiques – ont montré les mécanismes de repopulation des campagnes. La progression des services environnementaux atteste que les exigences se déplacent vers l'entretien du cadre de vie et vers un environnement de qualité.

À partir de là, essayons de dégager certaines tendances prospectives pour le devenir des espaces ruraux. Tout d'abord, concernant la domination de la figure de la campagne-cadre de vie, nos observations nous inclinent à formuler l'hypothèse que ce mouvement va perdurer dans les prochaines décennies, et ce pour deux raisons. La première tient à la diffusion des préoccupations tenant au cadre de vie à l'ensemble des territoires ruraux français, y compris les plus éloignés des villes (comme nous venons de l'exposer). Le mouvement de fond impulsé par la vision de l'espace rural comme un réservoir d'espace, de calme, ou encore comme un paysage, pourrait continuer à s'affirmer dans les prochaines années. La fourniture de services environnementaux s'en trouvera renforcée. La seconde raison est la conséquence d'un facteur majeur concernant l'avenir des espaces ruraux : l'arrivée à la retraite des générations du *baby-boom*. Cette nouvelle population de retraités, souvent en bonne santé et à l'espérance de vie croissante, aspire particulièrement à jouir des aménités rurales. Les attentes en termes de services environnementaux sont donc importantes et devraient renforcer la figure de la campagne-cadre de vie.

Ensuite, la deuxième hypothèse qui nous semble pouvoir être formulée concerne le poids futur de la figure de la campagne-nature. Nous n'avons pas abordé cette figure de la campagne au cours de notre travail de thèse parce que les services environnementaux étudiés ne sont que très rarement dotés d'un objectif joint de protection de la nature. Mais cette faible synergie ne nous semble pas nécessairement une tendance irrévocable. Dans les vingt prochaines années, les exigences de protection de la nature et de prévention des risques naturels ont toutes les chances d'occuper le devant de la scène. Or les aménagements et les restrictions d'usage que supposent la protection de la nature et la prévention des risques naturels ne seront acceptés par la population que dans la mesure où des possibilités de compensation existent. Les services environnementaux de mise en valeur du cadre de vie constituent un moyen parmi d'autres de rendre socialement acceptables ces aménagements. Ils permettraient ainsi une forme d'hybridation entre la figure de la campagne-nature et la figure de la campagne-cadre de vie.

Nous envisageons maintenant les principaux développements et les pistes de recherche que notre travail de thèse pourrait appeler.

Tout d'abord, il nous semble essentiel de prolonger l'analyse concernant l'utilité effective des services environnementaux : quels sont les usagers de ces services ? Quelles sont leurs attentes ? Dans quelle mesure les services environnementaux répondent-ils à ces attentes ? Une piste de recherche concerne l'estimation des bénéfices retirés par les usagers des services environnementaux, ces bénéfices étant par définition largement non monétaires. Dans ce cadre, les méthodes d'économie de l'environnement peuvent se révéler fort utiles. Les travaux de sociologie de l'environnement peuvent aider à percevoir la nature des usages sociaux des services environnementaux. Dans le cadre même de l'économie des services, il est possible de disposer de méthodes et d'outils adaptés à l'appréciation de l'utilité effective des services environnementaux.

Ensuite, il y aurait lieu de compléter les observations empiriques par celles d'autres types de services environnementaux (prévention des pollutions, préservation de la biodiversité) selon la même grille de lecture. Ainsi, nous pourrions déterminer le rôle qu'y jouent les différentes catégories d'acteurs, en particulier les agriculteurs. Néanmoins, il

convient de rester prudent : une telle démarche n'emprunterait pas nécessairement les méthodes et les outils de l'économie des services. Il faudrait s'assurer, pour toute recherche ultérieure qui s'appuierait sur l'économie des services, que l'on se situe encore dans son domaine de validité. En particulier, une approche centrée exclusivement sur la prévention des risques naturels pourrait conduire à une analyse économique des équipements en matière de prévention des risques, plutôt qu'à une économie des services dans ce domaine.

Représentant un troisième prolongement possible, une démarche peut être initiée concernant les rapports entre services environnementaux et externalités, plus particulièrement dans le cas de prestataires agriculteurs. Quelles sont les conditions d'émergence agronomiques et socio-économiques de services environnementaux au sein d'une exploitation agricole ? On manque de travaux sur ces questions importantes pour comprendre les facteurs de réussite ou d'échec des politiques agri-environnementales.

Enfin, notre travail de thèse nous incite à mieux appréhender les logiques qui président à l'émergence de services environnementaux, en regard des articulations ou des tensions entre les différents usages de l'espace rural. Une piste prometteuse est alors offerte par la réflexion sur les rapports entre services environnementaux et conflits d'usage. Les services environnementaux représentent-ils des moyens de limiter les conflits entre les différents usages de l'espace dans les campagnes ? Conduisent-ils au contraire à l'exacerbation des tensions ? Différents secteurs institutionnels, en particulier celui de l'agriculture, celui des réseaux publics et celui de la protection de la nature, conçoivent les services environnementaux dans une logique d'atténuation des controverses suscitées par leur activité principale. Dans ce contexte, il nous semble particulièrement intéressant de prolonger la recherche en cherchant à identifier les relations, non nécessairement linéaires, entre services environnementaux et conflits d'usage. Ces questions se révèlent particulièrement importantes pour l'avenir des espaces ruraux.

Bibliographie

- ALLAIRE G., BLANC M., 2001, « Local/global institutional systems of environmental public action », *XIX^e european congress for rural sociology*, Dijon, 3-7 septembre, 20 p.
- ALPHANDERY P., PINTON F., 1998, « Le “pays”, territoire de l'environnement ? La protection de la nature en Puisaye », *Sciences de la société*, n° 45, p. 119-138.
- AMBROISE R., BARNAUD M., MANCHON O., VEDEL G., 1998, « Bilan de l'expérience des plans de développement durable du point de vue de la relation agriculture-environnement », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 34, juillet, p. 5-9.
- ARCHAMBAULT E., 1994, *Comptabilité nationale*, Économica, Paris, 253 p.
- AUBERT F., GUERIN M., PERRIER-CORNET P., 2001, « Organisation et territoire : un cadre d'analyse appliqué aux espaces ruraux », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, p. 393-415.
- AYDALOT P., 1985, *Économie régionale et urbaine*, Économica, Paris, 487 p.
- BANCEL-CHARENSOL L., 1999, « Nouvelles technologies de l'information et de la communication et systèmes de production dans les services », *Économies et sociétés*, n° 1, série « économie et gestion des services », 5/1999, p. 97-116.
- BANCEL-CHARENSOL L., DELAUNAY J.-C., JOUGLEUX M., 1999, « Une société de services : comment gérer des biens invisibles ? », *Sciences humaines*, n° 91, février, p. 36-39.
- BARCET A., BONAMY J., 1997, « Les services de proximité à la recherche d'un modèle », *Revue d'économie industrielle*, n° 80, p. 129-142.
- BARCET A., BONAMY J., 1998, « La valeur d'utilisation au cœur de l'intégration des biens et des services », *INSEE méthodes*, n° 87-88, p. 41-66.
- BARCET A., BONAMY J., 1999a, « Éléments pour une théorie de l'intégration biens/services », *Économies et sociétés*, n° 1, série « économie et gestion des services », 5/1999, p. 197-220.
- BARCET A., BONAMY J., 1999b, « Opérationnalité de la notion de service : dilution ou approfondissement ? », *Revue d'économie industrielle*, n° 90, p. 93-100.
- BAROUCH G., 1989, *La décision en miettes : systèmes de pensées et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, l'Harmattan, Paris, 230 p.
- BASTIAT F., 1851, *Harmonies économiques*, rééd. 1982, Guillaumin, Paris, 568 p.
- BAUDRY J., DEFFONAINES J.-P., 1994, « Réflexions autour de la notion de déprise agricole », in FRAVAL A. (dir.), *Jachères. Les dossiers de l'environnement de l'INRA*, n° 9, éd. INRA, Paris, p. 7-8.
- BAUMOL W. J., 1967, « Macroeconomics of unbalanced growth », *American economic review*, vol. LVII, n° 2, p. 415-426.
- BAUMOL W. J., OATES W. E., 1988, *The theory of environmental policy*, Cambridge University Press, New York, 299 p.
- BAYON R., 1998, *VRD voirie, réseaux divers. Terrassements, espaces verts*, Eyrolles, Paris, 515 p.

- BELL D., 1976, *Vers la société post-industrielle*, Robert Laffont, Paris, 447 p.
- BELLET M., KIRAT T., LARGERON C., 1998, *Approches multiformes de la proximité*, éditions HERMES, Paris, 343 p.
- BELRHALI H., BERNARD S., VIDELIN J.-C., COLLAB : BERTRAND N., 2001, « L'accès du public aux biens ruraux face au droit », in PERRIER-CORNET P. (dir.), *À qui appartient l'espace rural ? Enjeux publics et politiques*, éditions de l'Aube/DATAR, la Tour d'Aigues, p. 25-47.
- BENARD J., 1985, *Économie publique*, Économica, Paris, 430 p.
- BENKO G., 1995, « Les théories du développement local », *Sciences humaines*, n° 8 (hors-série), p. 36-40.
- BERKES F., FOLKE C., 1992, « A systems perspective on the inter-relations between natural, human-made and cultural capital », *Ecological economics*, vol. 5, p. 1-8.
- BERNARD-BECHARIES J.-F., 1975, « Pour une définition de l'environnement », *Consommation*, n° 3, p. 5-55.
- BERQUE A. (dir.), 1994, *Cinq propositions pour une théorie du paysage*, Champ Vallon, Seyssel, 123 p.
- BERRIET-SOLLIEC M., 1999, *Les interventions décentralisées en agriculture : essai sur la composante territoriale de la politique agricole*, l'Harmattan, Paris, 333 p.
- BESSY-PIETRI P., HILAL M., SCHMITT B., 2001, « Des évolutions démographiques rurales contrastées liées à la proximité et aux dynamiques urbaines : le cas de la France », *Espace, populations, sociétés*, n° 1-2, p. 19-36.
- BEURET J.-E., 1997, « L'agriculture dans l'espace rural : quelles demandes pour quelles fonctions ? », *Économie rurale*, n° 242, p. 45-52.
- BEURET J.-E., SAIKA Y. (dir.), 1999, *Cultiver les aménités rurales : une perspective de développement économique*, éd. OCDE, Paris, 122 p.
- BIANCO J.-L., 1998, *La forêt : une chance pour la France - Rapport au Premier Ministre*, la Documentation française, Paris, 139 p.
- BIGOT R., HATCHUEL G., 2002, « L'enquête du CRÉDOC sur les Français et l'espace rural : synthèse », in PERRIER-CORNET P. (dir.), *Repenser les campagnes*, éditions de l'Aube/DATAR, La Tour d'Aigues, p. 259-273.
- BILLAUDOT B., 1988, « Les branches et les secteurs d'activité », in ARENA R., BENZONI L., DE BANDT J., ROMANI P.-M. (dir.), *Traité d'économie industrielle*, Économica, Paris, p. 218-232.
- BLANC M., 1997, « Ruralité : diversité des approches », *Économie rurale*, n° 242, p. 5-12.
- BLANC M., avec la participation de : ASSENS P., AZNAR O., CESARI L., GUERIN M., LEPICIER D., LE TADIC C., PERRIER-CORNET P., VOLLET D., 1999, *Gisements d'emplois dans la production de services environnementaux localisés*, rapport final, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, INRA ESR Toulouse, UMR INRA-ENESAD Dijon, Cemagref ETCF Clermont-Ferrand, 55 p.
- BLONDEL P., BAZIN G. (dir.), 1999, *L'évaluation de la politique de la montagne : volume II : rapport de l'instance d'évaluation*, commissariat général du Plan, la Documentation française, Paris, 407 p.

- BODIGUEL M. (dir.), 1990, *Produire et préserver l'environnement : quelles réglementations pour l'agriculture européenne ?*, l'Harmattan, Paris, 203 p.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L., 1991, *De la justification : les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 488 p.
- BONNIEUX F., DESAIGUES B., 1998, *Économie et politiques de l'environnement*, Dalloz, Paris, 328 p.
- BONNIEUX F., LE GOFFE P., 1996, « Analyse coûts-bénéfices d'un projet de restauration du bocage », in ALLAIRE G., HUBERT B., LANGLET A. (dir.), *Nouvelles fonctions de l'agriculture et de l'espace rural : enjeux et défis identifiés par la recherche*, INRA, 17 et 18 décembre, Toulouse p. 23-34.
- BONNIEUX F., RAINELLI P., 2000, « Aménités agricoles et tourisme rural », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5, p. 803-820.
- BONTRON J.-C., 2002, « L'agriculture de services », in LACOMBE P. (dir.), *L'agriculture à la recherche de ses futurs*, éditions de l'Aube/DATAR, La Tour d'Aigues, p. 109-133.
- BONTRON J.-C., CABANIS S., 1992, *La recomposition du territoire*, étude réalisée à la demande de la DATAR, SEGESA, Paris, octobre, 60 p.
- BONTRON J.-C., MOREL-BROCHET A., 2002, « Tourisme et fonctions récréatives : quelles perspectives pour les espaces ruraux ? », in PERRIER-CORNET P. (dir.), *Repenser les campagnes*, éditions de l'Aube/DATAR, La Tour d'Aigues, p. 173-193.
- BOUËT A., 2001, « Soutien des prix agricoles et aménagement de l'espace rural », *Problèmes économiques*, n° 2719, 27 juin, p. 17.
- BOYER A., ROJAT-LEFEBVRE E., 2001, *Aménager les espaces publics : le mobilier urbain*, Le Moniteur, Paris, 328 p.
- BRAUD X., 1999, « L'aliénation des chemins ruraux ou la protection inadaptée d'un bien du domaine privé communal », *Revue de droit rural*, n° 278, p. 572-580.
- BRAU-NOGUE C., DOBREMEZ L., COZIC P., THIEBAUD 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, p. 23-43.
- BRESSAND A., NICOLAÏDIS K., 1988, « Les services au cœur de l'économie relationnelle », *Revue d'économie industrielle*, n° 43, p. 141-163.
- 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'études d'ingénieur des techniques agricoles, ENESAD, Dijon, 109 p.
- BROUSSOLLE D., 1996, « L'économie de service et les mutations de la production : sur les concepts de qualité et de servuction », *Économie appliquée*, n° 4, tome XLIX, p. 135-158.
- BRUNET R., 1990, « Le déchiffrement du monde », in BRUNET R., DOLLFUS O. (dir.), *Mondes nouveaux*, Hachette/RECLUS, Paris, p. 9-271.
- BRYANT C. R., 1997, « L'agriculture périurbaine : l'économie politique d'un espace innovateur », *Cahiers Agricultures*, vol. 6, n° 2, p. 125-130.
- BUCHANAN J. M., 1965, « An economic theory of clubs », *Economica*, n° 32, february, p. 1-14.
- CABANEL J., 1995, *Paysage Paysages*, éditions Jean-Pierre de Monza, Paris, 167 p.

- CACHIN F., 1986, « Le paysage du peintre », in NORA P. (dir.), *Les lieux de mémoire - Tome II - La nation*, Gallimard, Paris, p. 435-486.
- CAPT D., 1997, « Différenciation des produits de consommation finale et agriculture de service », *Économie rurale*, n° 242, p. 36-44.
- CARON A., TORRE A., 2002, « Les conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux : une analyse économique », in PERRIER-CORNET P. (dir.), *À qui appartient l'espace rural ? Enjeux publics et politiques*, éditions de l'Aube/DATAR, La Tour d'Aigues, p. 49-78.
- CATIN M., 1985, *Effets externes : marché et systèmes de décision collective*, Cujas, Paris, 455 p.
- CAVAILHES J., JAYET H., 1996, « Analyser les espaces ruraux : trois clés de lecture », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 2, p. 187-198.
- CHARLIER B., 1999, *La défense de l'environnement : entre espace et territoire, géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, thèse de doctorat, Université de Pau et des pays de l'Adour, département de géographie, 753 p.
- CHATELAIN A., 1998, *Patrimoine rural : reflet des terroirs*, Rempart & Desclée de Brouwer, Paris, 79 p.
- CHEVALLIER D. (dir.), 2000, *Vives campagnes : le patrimoine rural, projet de société*, Autrement, Paris, 223 p.
- CHEVALLIER D., CHIVA I., DUBOST F., 2000, « L'invention du patrimoine rural », in CHEVALLIER D. (dir.), *Vives campagnes : le patrimoine rural, projet de société*, Autrement, Paris, p. 11-55.
- CHOAY F., 1965, *L'urbanisme, utopies et réalités : une anthologie*, Seuil, Paris, 448 p.
- CLARK C., 1940, *The conditions of economic progress*, rééd. 1957, Macmillan, Londres, 707 p.
- CNASEA, 1984, *Les opérations groupées d'aménagement foncier*, éd. CNASEA, Issy-les-Moulineaux, 283 p.
- CNUCED, 1998, *Renforcement des capacités des pays en développement dans le secteur des services environnementaux*, Note d'information du secrétariat de la CNUCED, TD/B/COM./EM.7/2, 28 p.
- COASE R. H., 1937, « The nature of the firm », *Economica*, n° 4, p. 386-405, trad. fr. : « La nature de la firme », *Revue française d'économie*, volume II, n° 1, hiver 1987, p.131-163.
- COASE R. H., 1960, « The problem of social cost », *Journal of law and economics*, n° 3, october, p. 1-44, trad. fr. « Le problème du coût social », *Revue française d'économie*, 1992, p. 153-193.
- COASE R. H., 1997, *La firme, le marché et le droit*, Diderot éditeur, Paris, 276 p.
- COHEN DE LARA M., DRON D., 1998, *Évaluation économique et environnement dans les décisions publiques*, la Documentation française, Paris, 415 p.
- COHEN J.-R., 1995, « L'agriculteur et les services ruraux », in PILOT P., GSELL B., AUBAILLY M. (dir.), *Le métier d'agriculteur - 2. L'agriculteur et son marché*, Dunod, Paris, p. 183-192.

- COLIN B., GARDIN L., LAVILLE J.-L., 1995, *Économie des services de proximité : indicateurs d'investissement et de fonctionnement de services de proximité dans quatre filières : l'aide à domicile, les restaurants de quartier, les cafés-musiques, l'environnement*, étude réalisée à la demande de l'UNFOHLM et du Plan construction architecture, CRIDA, LSCI, CNRS-IRESO, Paris, 241 p.
- COLLADOS C., DUANE T. P., 1999, « Natural capital and quality of life : a model for evaluating the sustainability of alternative regional development paths », *Ecological economics*, vol. 30, n° 3, p. 441-460.
- COLSON F., ALMANDOZ I., STENGER A., 1996, « La participation des agriculteurs à l'amélioration du paysage », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 28, p. 19-26.
- COLSON F., STENGER-LETHEUX A., 1996, « Évaluation contingente et paysages agricoles. Application au bocage de Loire-Atlantique », *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, n° 39-40, p. 151-178.
- COMOLET A., 1991, « L'environnement au risque d'une définition », *L'information géographique*, vol. 55, n° 3, p. 109-116.
- COMOLET A., 1994, *L'évaluation et la comptabilisation du capital naturel*, l'Harmattan, Paris, 258 p.
- COREI T., 1995, *L'économie institutionnaliste*, Économica, Paris, 112 p.
- CORNES R., SANDLER T., 1996, *The theory of externalities, public goods and club goods*, Cambridge University Press, New York, 590 p.
- COSTANZA R., 1989, « What is ecological economics ? », *Ecological economics*, vol. 1, n° 1, p. 1-8.
- COSTANZA R., D'ARGEN R., DE GROOT R., FARBER S., GRASSO M., HANNON B., LIMBURG K., NAEEM S., O'NEILL R. V., PARUELO J., RASKIN R. G., SUTTON P., VAN DEN BELT M., 1997, « The value of the world's ecosystem services and natural capital », *Nature*, vol. 387, p. 253-260.
- COZIC P., THIEBAUD F., BERNARD-BRUNET J., BORNARD A., BRAU-NOGUE C., DOBREMEZ L., ERNOULT C., FAVIER G., PAISANT J.-P., VERON F., 1999, *Évaluation des effets environnementaux de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs*, Rapport final de synthèse, Cemagref, département gestion des territoires, unité de recherche agricultures et milieux montagnards, Grenoble, juin, 214 p.
- CROPPER M. L., OATES W. E., 1992, « Environmental economics : a survey », *Journal of economic literature*, vol. XXX, June, p. 675-740.
- CUVELIER P., 1998, *Anciennes et nouvelles formes de tourisme : une approche socio-économique*, l'Harmattan, Paris, 238 p.
- DAGOINET F. (dir.), 1982, *Mort du paysage ? Philosophie et esthétique du paysage*, Champ Vallon, Seyssel, 238 p.
- DAGOINET F., 1999, « Ne refusons pas le changement », in PONS G. (dir.), *Le paysage : sauvegarde et création*, Champ Vallon, Seyssel, p. 19-30.
- DATAR, 1993, *Débat national pour l'aménagement du territoire : document introductif*, la Documentation française, Paris, 124 p.
- DAUBARD J.-P., 1996, *Emploi rural et entretien du territoire dans le département de la Nièvre*, ENESAD, Dijon, 58 p.

- DE BANDT J., 1988, « Le débat sur la productivité dans les services : des problèmes mal posés », *Revue d'économie industrielle*, n° 43, p. 179-195.
- DE RAVIGNAN F., ROUX P., BRUNET P., BRUN A., GAY C., 1990, *L'Atlas de la France verte*, Jean-Pierre de Monza, Paris, 220 p.
- DEHOORNE O., 1998, « Le fonds de gestion de l'espace rural : vers une nouvelle politique de l'espace rural ? », *Norois*, n° 178, t. 45, p. 427-442.
- DELAUNAY J.-C., 2000, « Quelle ligne éditoriale pour la série « économie et gestion des services » (EGS) ? », *Économies et sociétés*, n° 2, série « économie et gestion des services », 6/2000, p. 5-11.
- DELAUNAY J.-C., GADREY J., 1987, *Les enjeux de la société de service*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 333 p.
- DEPRES C., 1999, *L'entretien de l'espace rural par ses acteurs : analyse appliquée à quelques communes du canton de Couches en Saône et Loire (71)*, Mémoire de fin d'étude, ESITPA, UMR INRA-ENESAD, Dijon, 102 p.
- DERYCKE P.-H., GILBERT G., 1988, *Économie publique locale*, Économica, Paris, 308 p.
- DERYCKE P.-H., HUNTZINGER H., 1986, « Pour une analyse socio-économique des services collectifs territoriaux », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 31, juillet, p. 6-18.
- DESAIGUES B., POINT P., 1990, « Les méthodes de détermination d'indicateurs de valeur ayant la dimension de prix pour les composantes du patrimoine naturel », *Revue économique*, vol. 41, n° 2, mars, p. 269-319.
- DESAIGUES B., POINT P., 1993, *Économie du patrimoine naturel : la valorisation des bénéfiques de protection de l'environnement*, Économica, Paris, 317 p.
- DESPRES A., NORMANDIN D., 1996, « Les services d'environnement fournis par la forêt : évaluation et régulation », *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, n° 41, p. 61-91.
- DESROSIERE A., THEVENOT L., 1988, *Les catégories socio-professionnelles*, la Découverte, Paris, 128 p.
- DONADIEU P., 1995, « Pour une conservation inventive du paysage », in ROGER A. (dir.), *La théorie du paysage en France*, Champ Vallon, Seyssel, p. 400-423.
- DONADIEU P., 1996, « Disneyland Paris est-il un paysage ? », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 29, p. 73-76.
- DONADIEU P., 1998, *Campagnes urbaines*, Actes Sud/École nationale supérieure du paysage de Versailles, Arles, 219 p.
- DONADIEU P., 2002, *La société paysagiste*, Actes Sud, Arles, 149 p.
- DORFMAN R., 1993, « Some concepts from welfare economics », in DORFMAN R., DORFMAN N. (dir.), *Economics of the environment : selected readings*, 3^e édition, W. W. Norton & Company, New York, p. 79-96.
- DRAKE L., 1992, « The non-market value of the Swedish agricultural landscape », *European review of agricultural economics*, vol. 19, n° 3, p. 351-364.
- DUBUISSON S., 1996, *Codification et prestation dans les activités économiques : analyse de deux modalités de coordination*, Thèse pour le doctorat de socio-économie, École nationale supérieure des Mines de Paris, Centre de sociologie de l'innovation, Paris, 438 p.

Bibliographie

- DUBUISSON-QUELLIER S., 2000, « Construction et mobilisation de savoirs dans l'action collective : le cas d'une entreprise multi-sites », in TANGUY C., VILLAVICENCIO D. (dir.), *Apprentissage et innovation dans l'entreprise, une approche socio-économique des connaissances*, Erès, Ramonville-Saint-Agne, p. 119-130.
- DUPRAZ P., DE FRAHAN B. H., VERMERSCH D., DELVAU L., 2000, « Production de biens publics par les ménages : une application à l'offre environnementale des agriculteurs », *Revue d'économie politique*, vol. 110, n° 2, mars-avril, p. 267-291.
- DURANT-DASTES F., MERLIN P., 2000, « Environnement », in MERLIN P., CHOAY F. (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presses universitaires de France, Paris, p. 318-319.
- EIGLIER P., LANGEARD E., 1988, *Servuction : le marketing des services*, Mc Graw-Hill, Paris, 205 p.
- FACCHINI F., 1992, *Essai d'économie du paysage*, thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 402 p.
- FACCHINI F., 1993, « Paysage et économie : la mise en évidence d'une solution de marché », *Économie rurale*, n° 218, p. 12-17.
- FACCHINI F., 1994, « L'évaluation du paysage : revue critique de la littérature », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, p. 375-402.
- FACCHINI F., 1995, « Économie et paysage : la place de la gestion politique », *L'espace géographique*, n° 4, p. 319-327.
- FACCHINI F., 1997, « Gestion des externalités, droit de propriété et responsabilité civile », *Économie appliquée*, n° 4, tome L, p. 97-125.
- FALQUE M., MASSENET M. (dir.), 1997, *Droits de propriété et environnement*, Dalloz, Paris, 372 p.
- FAUCHEUX S., NOËL J.-F., 1995, *Économie des ressources naturelles et de l'environnement*, Armand Colin, Paris, 370 p.
- FAVEREAU O., 1989, « Marchés internes, marchés externes », *Revue économique*, vol. 40, n° 2, mars, p. 273-328.
- FAVEREAU O., 1995, « Apprentissages collectifs et coordination par les règles : application à la théorie des salaires », in LAZARIC N., MONNIER J.-M. (dir.), *Coordination économique et apprentissage des firmes*, Économica, Paris, p. 23-38.
- FISHER A. G. B., 1935, *The clash of progress and security*, Macmillan, Londres, 234 p.
- FISHER I., 1906, *The nature of capital and income*, rééd. 1927, Macmillan Company, New York, 427 p.
- FLEURY A., DONADIEU P., 1997, « De l'agriculture périurbaine à l'agriculture urbaine », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 31, août, p. 45-61.
- FOLTETE J.-C., 1998, *Production sociale et dimension visible du paysage : analyse géographique*, Thèse de doctorat, Université de Franche-Comté, Département de géographie, Besançon, 379 p.
- FOSTER J. (dir.), 1997, *Valuing Nature ? Economics, ethics and environment*, Routledge, London, 273 p.
- FOTTORINO E., 1989, *La France en friche*, Lieu commun, Paris, 208 p.

- FOUILLEUX E., 2000, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, avril, p. 277-305.
- FOURASTIE J., 1949, *Le grand espoir du XX^e siècle*, rééd. 1963, Gallimard, Paris, 379 p.
- GADREY J., 1990, « Rapports sociaux de service : une autre régulation », *Revue économique*, n° 1, p. 49-70.
- GADREY J., 1994a, « À propos de l'analyse économique des services d'assurance : le concept de produit et la question de son évaluation », *Revue économique*, vol. 45, n° 2, mars, p. 193-213.
- GADREY J., 1994b, « Les relations de service dans le secteur marchand », in DE BANDT J., GADREY J. (dir.), *Relations de services, marchés de services*, éditions du CNRS, Paris, p. 23-41.
- GADREY J., 1994c, « Relations, contrats et conventions de services », in DE BANDT J., GADREY J. (dir.), *Relations de services, marchés de services*, éditions du CNRS, Paris, p. 123-152.
- GADREY J., 1996a, *L'économie des services*, 1^e éd. 1992, la Découverte, Paris, 126 p.
- GADREY J., 1996b, *Services : la productivité en question*, Desclée de Brouwer, Paris, 359 p.
- GADREY J., 1999, « La caractérisation des biens et des services, d'Adam Smith à Peter Hill : une approche alternative », *Séminaire du groupe « services »*, CLERSE-IFRESI, Lille, 6 mai, 28 p.
- GADREY J., 2000, « The characterisation of goods and services : an alternative approach », *Review of income and wealth*, vol. 46, n° 3, september, p. 369-387.
- GADREY J., 2002a, « Dix thèses pour une socio-économie de la qualité des produits », *Sociologie du travail*, vol. 44, n° 2, p. 272-279.
- GADREY J., 2002b, « Les conventions de service », in GADREY J., ZARIFIAN P. (dir.), *L'émergence d'un modèle du service : enjeux et réalités*, Liaisons, Rueil-Malmaison, p. 157-162.
- GADREY J., GUILLEBAERT E., GALLOUJ F., DUPLAA D. (collab.), 1997, « Analyser les prestations de cohésion sociale "hors cadre" des services publics et leur coût : le cas des relations de guichet à la Poste », *Politiques et management public*, vol. 15, n° 4, décembre, p. 119-144.
- GALLOUJ F., 1994, *Économie de l'innovation dans les services*, l'Harmattan, Paris, 256 p.
- GERSHUNY J., 1978, *After industrial society ? The emerging self-service economy*, The Macmillan Press, Londres, 181 p.
- GIARINI O., 1986, « Coming of age of the service economy », *Science and public policy*, vol. 13, n° 4, august, p. 209-215.
- GIARINI O. (dir.), 1987, *The emerging service economy*, Pergamon Press, Oxford, 298 p.
- GILLIS M., PERKINS D., ROEMER M., SNODGRASS D., 1998, *Économie du développement*, de Boeck & Larcier, Paris, 784 p.
- GILLY J.-P., TORRE A. (dir.), 2000, *Dynamiques de proximité*, l'Harmattan, Paris, 301 p.
- GODARD O., 1984, « Autonomie socio-économique et externalisation de l'environnement : la théorie néo-classique mise en perspective », *Économie appliquée*, n° 2, tome XXXVII, p. 315-345.

Bibliographie

- GODARD O., 1990, « Environnement, mode de coordination et système de légitimité : analyse de la catégorie de patrimoine naturel », *Revue économique*, n° 2, p. 215-242.
- GOMEZ P. Y., 1994, *Qualité et théorie des conventions*, Économica, Paris, 270 p.
- GRAVIER J.-F., 1947, *Paris et le désert français*, Flammarion, Paris, 317 p.
- GRAWITZ M., 1994, *Lexique des sciences sociales*, Dalloz, Paris, 402 p.
- GREFFE X., 1984, *Territoires en France : les enjeux économiques de la décentralisation*, Économica, Paris, 304 p.
- GREFFE X., 1990a, *La valeur économique du patrimoine : la demande et l'offre de monuments*, Anthropos-Économica, Paris, 253 p.
- GREFFE X. (dir.), 1990b, *Nouvelles demandes, nouveaux services*, commissariat général du Plan, la Documentation française, Paris, 159 p.
- GREFFE X., 1996, « Politiques d'aménagement du territoire et espaces ruraux », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 2, p. 397-406.
- GREFFE X., 1997, *Économie des politiques publiques*, Dalloz, Paris, 571 p.
- GREFFE X., 1999, *La gestion du patrimoine culturel*, Anthropos, Paris, 253 p.
- GRELON B., 1978, *Les entreprises de services*, Économica, Paris, 438 p.
- GUICHARD O. (dir.), 1986, *Propositions pour l'aménagement du territoire*, la Documentation française, Paris, 61 p.
- HAMEL J., 1998, « Défense et illustration de la méthode des études de cas en sociologie et anthropologie : quelques notes et rappels », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. CIV, p. 121-138.
- HANLEY N. (dir.), 1991, *Farming and the countryside : an economic analysis of external costs and benefits*, CAB International, Oxon, 328 p.
- HANNON B., 1998, « How might nature value man ? », *Ecological economics*, vol. 25, n° 3, p. 265-279.
- HARDIN G., 1968, « The tragedy of the commons », *Science*, n° 162, p. 1243-1248.
- HATCHUEL A., 1994, « Modèles de service et activité industrielle : la place de la prescription », in DE BANDT J., GADREY J. (dir.), *Relations de service, marchés de services*, éditions du CNRS, Paris, p. 63-84.
- HENRY C., 1997, *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, Presses universitaires de France, Paris, 225 p.
- HERTIG J.-A., 1999, *Études d'impact sur l'environnement : traité de génie civil*, volume 23, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne (Suisse), 453 p.
- HERTZOG R., 1985, « Finances locales et environnement : quelques réflexions sur un couple méconnu », *Revue française de finances publiques*, n° 10, p. 23-47.
- HERVIEU B., 2002, « La multifonctionnalité et l'agriculture », *Conférence de l'OCDE « Le futur des politiques rurales »*, Sienna (Italie), 10-12 juillet, 6 p.
- HERVIEU B., VIARD J., 1996, *Au bonheur des campagnes*, éditions de l'Aube, la Tour d'Aigues, 159 p.
- HERVIEU B., VIARD J., 2001, *L'archipel paysan : la fin de la république agricole*, éditions de l'Aube, la Tour d'Aigues, 110 p.

- HILL P., 1977, « On goods and services », *Review of income and wealth*, vol. 4, n° 23, december, p. 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, p. 426-446.
- HOLZ J.-M., 1992, *Gérer l'espace. L'action des collectivités locales dans l'aménagement et la dynamique d'une région européenne : la Ruhr*, Presses universitaires de Perpignan, 466 p.
- HUNTZINGER H., 1990, « Les services publics urbains rendus par la ville de Nantes et ses satellites : une approche économique », *Économie et humanisme*, n° 312, mars-avril, p. 23-38.
- HURIOT J.-M., 1980, *Économie et nature : essai sur l'élargissement de l'analyse entrées-sorties*, Sirey, Paris, 267 p.
- HURIOT J.-M., PERREUR J., 1994, « L'accessibilité », in AURAY J.-P., BAILLY A., DERYCKE P.-H., HURIOT J.-M. (dir.), *Encyclopédie d'économie spatiale*, Economica, Paris, p. 55-59.
- IFEN, 1998, *Acquis et lacunes de l'information statistique sur l'environnement*, collection notes de méthode, n° 10, éd. IFEN, Orléans, 74 p.
- INRA-INSEE, 1998, *Les campagnes et leurs villes*, Contours et caractères, INSEE, Paris, 203 p.
- INSEE, 1976, « Système élargi de comptabilité nationale », *Méthodes - collections C*, n° 44-45, mai.
- INSEE, 2001a, *La France des services, édition 2001*, Paris, 137 p.
- INSEE, 2001b, « Les services en 1999 : rapport sur les comptes », *Synthèses*, n° 49, mai, p. 1-135.
- JAYET H., 1996, « Peut-on caractériser les zones rurales par l'abondance d'espace ? », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 2, p. 201-210.
- JESSUA C., 1991, *Histoire de la théorie économique*, Presses universitaires de France, Paris, 584 p.
- JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Presses universitaires de France, Paris, 242 p.
- JOSEPH I., 1994, « Les protocoles de la relation de service », in DE BANDT J., GADREY J. (dir.), *Relations de service, marchés de services*, éditions du CNRS, Paris, p. 175-200.
- KALAORA B., 1993, *Le musée vert : radiographie du loisir en forêt*, l'Harmattan, Paris, 304 p.
- KALAORA B., 1995, « Les salons verts : parcours de la ville à la forêt », in ROGER A. (dir.), *La théorie du paysage en France*, Champ Vallon, Seyssel, p. 109-132.
- KALAORA B., 1999, « L'écologisation des pratiques de pleine nature, entre mythes et réalités », in *Colloque AICEF*, 25 et 26 novembre, Dijon, p. 50-61.
- KARPIK, 2000, « Le Guide rouge Michelin », *Sociologie du travail*, vol. 42, n° 3, p. 369-389.
- KARPIK L., 1989, « L'économie de la qualité », *Revue française de sociologie*, n° XXX, p. 197-210.
- KIRAT T., 1999, *Économie du droit*, la Découverte, Paris, 123 p.
- KRUTILLA J., FISHER A., 1975, *The economics of natural environments : studies in the valuation of commodity and amenity resources*, Resources for the future - Johns Hopkins University Press, Washington D.C., 292 p.

- KRUTILLA J. V., 1967, « Conservation reconsidered », *American economic review*, vol. 57, n° 4, september, p. 777-786.
- LABORDE P., 2001, *Les espaces urbains dans le monde*, Nathan, Paris, 239 p.
- LACOMBE P. (dir.), 2002, *L'agriculture à la recherche de ses futurs*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 183 p.
- LAJUGIE J., DELPHAUD P., LACOUR C., 1985, *Espace régional et aménagement du territoire*, Dalloz, Paris, 987 p.
- LALLEMENT M., LAVILLE J.-L., 2000, « Introduction au numéro spécial : qu'est-ce que le tiers secteur ? Association, économie solidaire, économie sociale », *Sociologie du travail*, vol. 42, n° 4, p. 523-529.
- LAMARCHE T., 2000, « Du service public à la relation clientèle dans les services en réseau », *Politiques et management public*, vol. 18, n° 3, p. 1-19.
- LARCHER G., 1998, *La gestion des espaces périurbains*, rapport d'information n° 415, Sénat - commission des affaires économiques et du plan, Paris, 106 p.
- LARCHER J.-L., GELGON T., 2000, *Aménagement des espaces verts urbains et du paysage rural*, 3^e éd., Tec et Doc, Paris, 502 p.
- LARRERE C., 1997, *Les philosophies de l'environnement*, Presses universitaires de France, Paris, 124 p.
- LARRERE R., 1996, « Paysans, marché, paysages », *Comptes rendus de l'Académie d'agriculture de France*, vol. 82, n° 4, p. 95-104.
- LASCOUMES P., 1994, *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*, la Découverte, Paris, 320 p.
- LASCOUMES P., 1995, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 3, juin, p. 396-419.
- LAURENT C., 1994, « L'agriculture paysagiste : du discours aux réalités », *Natures, sciences, sociétés*, vol. 2, n° 3, p. 231-242.
- LAVIGNOTTE GUERIN É. 1999, *Expertise et politiques européennes de développement local*, l'Harmattan, Paris, 344 p.
- LAVILLE J.-L., 1995, « Services de proximité et politiques publiques », in SIMONIN B. (dir.), *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, cahier du Centre d'études de l'emploi, n°34, Presses universitaires de France, Paris, p. 263-285.
- LAVILLE J.-L., 2000, « Le tiers secteur : un objet d'étude pour la sociologie économique », *Sociologie du travail*, vol. 42, n° 4, octobre-décembre, p. 531-550.
- LEFEVRE-FARCY J.-F., 1992, « La révolution tertiaire : services, emploi et croissance », *Revue française d'économie*, hiver, p. 139-166.
- LEOPOLD A., 1995, *Almanach d'un comté des sables : suivi de quelques croquis*, 1^{re} éd. 1948, Aubier, Paris, 289 p.
- LEVY J., 1994a, *L'espace légitime : sur la dimension géographique de la fonction politique*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 442 p.
- LEVY J., 1994b, « Oser le désert : des pays sans paysans », *Sciences humaines*, n° 4 (hors-série), p. 6-9.
- LIPIETZ A., 1998, *La Société en sablier*, la Découverte, Paris, 386 p.

Bibliographie

- LUGINBÜHL Y., 1989, « Paysages élitaires et paysages ordinaires », *Ethnologie française*, vol. XIX, n° 3, p. 227-238.
- LUGINBÜHL Y., 1991, « Le paysage rural : la couleur de l'agricole, la saveur de l'agricole, mais que reste-t-il de l'agricole ? », *Études rurales*, n° 121-124, janvier-décembre, p. 27-44.
- LUGINBÜHL Y., 1999, « Perception paysagère des espaces en déprise et des boisements spontanés des terres agricoles », *Ingénieries - EAT*, n° spécial « boisement naturels des espaces agricoles », p. 25-29.
- MADÉLIN V., 1994, « La rémunération des externalités positives », *Économie rurale*, n° 220-221, mars-juin, p. 209-214.
- MADÉLIN V., 1995, « La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture », *Économie et prévision*, n° 117-118, p. 77-88.
- MAHE L.-P., 2001, « La multifonctionnalité en quête de légitimité », *Problèmes économiques*, n° 2719, 27 juin, p. 1-3.
- MAHE L.-P., ORTALO-MAGNE F., 2001, *Politiques agricoles : un modèle européen*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 235 p.
- MARCEL O. (dir.), 1989, *Composer le paysage : constructions et crises de l'espace (1789-1992)*, Champ Vallon, Seyssel, 364 p.
- MARSHALL A., 1898, *Principes d'économie politique*, traduction de la 4^e édition (1906) Giard et Brière éd., rééd. 1971, Gordon et Breach, 2 tomes, Paris, 544 et 661 p.
- MAY N., 2001, « Production des services et relation de service : les limites d'un cadre analytique », *Économies et sociétés*, n° 3, série « économie et gestion des services », 6/2001, p. 943-972.
- MERLIN P., CHOAY F. (dir.), 2000, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presses universitaires de France, Paris, 903 p.
- MERMET L., 1992, *Stratégies pour la gestion de l'environnement : la nature comme jeu de société ?*, l'Harmattan, Paris, 206 p.
- MERMET L., MOQUAY P. (dir.), 2002, *Accès du public aux espaces naturels : outils d'analyse et méthodes de gestion*, Hermès Science Publications, Paris, 393 p.
- MICHELIN Y., GAUCHET S., 2000, « Gérer le paysage : joindre le geste à la parole », in CHEVALLIER D. (dir.), *Vives campagnes : le patrimoine rural, projet de société*, Autrement, Paris, p. 135-162.
- MICLET G., SIRIEIX L., THOYER S. (dir.), 1998, *Agriculture et alimentation en quête de nouvelles légitimités*, Economica, Paris, 371 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, 1991, *L'aménagement des espaces verts*, le Moniteur, Paris, 296 p.
- MORMONT M., 1996a, « Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs », *Économie rurale*, n° 236, novembre-décembre, p. 28-36.
- MORMONT M., 1996b, « L'environnement entre localité et globalité », in HIRSCHORN M., BERTHELOT J.M. (dir.), *Mobilités et ancrages : vers un nouveau mode de spatialisation ?*, l'Harmattan, Paris, p. 57-77.
- MOURIAUX M.-F., 1997, « L'environnement saisi par la division du travail ? », *La lettre du Centre d'étude de l'emploi*, n° 47, avril, p. 1-10.
- MULLER P., 1984, *Le technocrate et le paysan*, les éditions ouvrières, Paris, 175 p.

- MULLER P., 1990, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol. 8, n° 3, p. 19-33.
- MULLER P., 1991, « Vers une agriculture de services ? », *Économie rurale*, n° 202-203, mars-juin, p. 67-70.
- MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G., WARIN P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, l'Harmattan, Paris, p. 153-179.
- MULLER P., FAURE A., GERBAUX F., 1989, *Les entrepreneurs ruraux : agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux*, l'Harmattan, Paris, 189 p.
- MYLES G. D., 1995, *Public economics*, Cambridge University Press, Cambridge, 546 p.
- NEURAY G., 1982, *Des paysages : pour qui ? pourquoi ? comment ?*, les Presses agronomiques de Gembloux, Belgique, 589 p.
- OCDE, 1993, *Quel avenir pour nos campagnes ? Une politique de développement rural*, éd. OCDE, Paris, 83 p.
- OCDE, 1994, *La contribution des aménités au développement rural*, éd. OCDE, Paris, 99 p.
- OCDE, 2001, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, éd. OCDE, Paris, 177 p.
- OMC, 2000, *AGCS 2000 : services concernant l'environnement*, S/CSS/W/38, Communication des Communautés européennes et de leurs États membres, Genève, 22 décembre, 10 p.
- ORLEAN A., 1985, « Hétérodoxie et incertitude », *Cahiers du CREA*, n° 5, juin, p. 247-275.
- PASSET R., 1979, *L'économie et le vivant*, Payot, Paris, 287 p.
- PASSET R., 1990, « Environnement et biosphère », in GREFFE X., MAIRESSE J., REIFFERS J.-L. (dir.), *Encyclopédie économique*, Économica, Paris, p. 1815-1868.
- PECQUEUR B., 2000, *Le développement local : mode ou modèle ?*, Syros-Alternatives, Paris, 132 p.
- PERRIER-CORNET P. (dir.), 2002a, *À qui appartient l'espace rural ? Enjeux publics et politiques*, éditions de l'Aube/DATAR, La Tour d'Aigues, 141 p.
- PERRIER-CORNET P. (dir.), 2002b, *Repenser les campagnes*, éditions de l'Aube/DATAR, La Tour d'Aigues, 280 p.
- PERRIER-CORNET P., CAPT D., 1995, « Les agriculteurs face à la nouvelle PAC : quelles perspectives pour quels territoires ? », *Économie rurale*, n° 225, janvier-février, p. 22-27.
- PERRIER-CORNET P., HERVIEU B., 2002, « Les transformations des campagnes françaises : une vue d'ensemble », in PERRIER-CORNET P. (dir.), *Repenser les campagnes*, éditions de l'Aube/DATAR, La Tour d'Aigues, p. 9-31.
- PERROT M., DE LA SOUDIERE M., 1998, « La résidence secondaire : un nouveau mode d'habiter la campagne », *Ruralia*, n° 2, p. 137-149.
- PINGUET A., 2000, « Libres propos sur le cadre juridique des sites, supports d'activités physiques de pleine nature », *Montagnes méditerranéennes*, n° 11, p. 85-91.
- PITTE J.-R., 1983, *Histoire du paysage français*, Tome II, Tallandier, Paris, 207 p.
- POINT P., 1993, « Les services rendus par le patrimoine naturel : une évaluation fondée sur des principes économiques », *Économie et statistique*, n° 258-259.

- POINT P., 1997, « La valeur de l'eau comme actif naturel multifonction », *Comptes rendus de l'Académie d'agriculture de France*, vol. 83, n° 4, p. 179-194.
- POINT P., 1998, « La place de l'évaluation des biens environnementaux dans la décision publique », *Économie publique*, n° 1, p. 13-45.
- POINT P., 2000, « L'appréciation économique de la valeur du paysage : quelques repères méthodologiques », *Séminaire de recherche Engref-Cemagref « Le paysage a-t-il une valeur économique ? »*, Clermont-Ferrand, 16 mars, 12 p.
- POINTIEREAU P., 1999, « La mise en place du principe d'écoconditionnalité en agriculture : une nécessité immédiate », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 36, mars, p. 93-96.
- POLESE M., 1994, *Économie urbaine et régionale : logique spatiale des mutations économiques*, Economica-ASRDLF, Paris, 400 p.
- PUJOL J.-L., DRON D., 1998, *Agriculture, monde rural et environnement : qualité oblige*, Rapport à la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, la Documentation française, Paris, 589 p.
- RALLET A., 2000, « De la globalisation à la proximité géographique : pour un programme de recherches », in GILLY J.-P., TORRE A. (dir.), *Dynamiques de proximité*, l'Harmattan, Paris, p. 37-57.
- RAMADE F., 1981, *Ecologie des ressources naturelles*, Masson, Paris, 322 p.
- RATTIN S., 2001, « Premiers résultats du recensement agricole 2000 : des exploitations plus grandes, des exploitants plus jeunes », *Agreste primeur*, n° 93, juin, p. 1-4.
- REOCREUX A., DRON D., CELLULE DE PROSPECTIVE ET STRATEGIE (éd.), 1996, *Débat public et infrastructures de transport : rapport au ministère de l'Environnement*, la Documentation française, Paris, 116 p.
- RIBAULT T., 1994, « L'économie de l'information en quête d'un nouveau paradigme », *Politiques et management public*, vol. 12, n° 1, p. 29-51.
- RIDDLE D., 1987, « The role of the service sector in economic development : similarities and differences by development category », in GIARINI O. (dir.), *The emerging service economy*, Pergamon Press, Oxford, p. 83-104.
- ROCH J., 1996, *Environnement et emploi : vers une observation statistique des emplois dans le domaine de l'environnement*, collection « note de méthode », n°5, Institut français de l'environnement, Orléans, 30 p.
- ROGER A. (dir.), 1995, *La théorie du paysage en France*, Champ Vallon, Seyssel, 463 p.
- ROGER A., 1997, *Court traité du paysage*, Gallimard, Paris, 203 p.
- ROMI R., 1999, *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, Paris, 535 p.
- SAMUELSON P. A., 1954, « The pure theory of public expenditure », *Review of economics and statistics*, n° 36, p. 387-389.
- SANTOS J. M. L., 1998, *The economic valuation of landscape change : theory and policies for land use and conservation*, Edward Elgar, Cheltenham, 286 p.
- SAVIN L., 1999, *La contractualisation entre l'État et les agriculteurs pour la gestion de l'espace rural : enseignements du cas suisse pour la mise en place des CTE en France*, Mémoire de DEA « analyse et politique économiques », Université de Bourgogne, Faculté de sciences économiques et de gestion, UMR INRA-ENESAD, Dijon, 74 p.

- SCHMITT B., 1996, « Avantages comparatifs, dynamiques de population et d'emploi des espaces ruraux », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 2, p. 363-382.
- SCHULZ C., 2000, « Environmental service-providers, knowledge transfer, and the greening of industry », *Annual residential conference*, IGU Commission on the organisation of industrial space, Dongguan (Chine), 8-12 août, 16 p.
- SEABRIGHT P., 1993, « Managing local commons : theoretical issues in incentive design », *Journal of economic perspectives*, vol. 7, n° 4, Fall, p. 113-134.
- SEGUN J.-F., 2001, « Politiques publiques des paysages entre culture partagée et cohérence territoriale », *Le courrier de l'Andafar*, n° 110, 3^e trimestre, p. 4-7.
- SERVOLIN C., 1989, *L'agriculture moderne*, Seuil, Paris, 320 p.
- SIDGWICK H., 1887, *The principles of political economy*, Macmillan and Co, Londres, 595 p.
- SMITH A., 1776, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations : les grands thèmes*, réédition 1976, trad. fr., Gallimard, Paris, 445 p.
- STROBEL P., 1994, « Service public et relation de service : de l'usager au citoyen », in DE BANDT J., GADREY J. (dir.), *Relations de service, marchés de services*, éditions du CNRS, Paris, p. 43-62.
- SYLVESTRE J.-P., 1998, « Sensibilité paysagère et sensibilité écologique dans les représentations et les usages de l'espace rural », in AUBERT F., SYLVESTRE J.-P. (dir.), *Écologie et société*, Educagri éditions & CRDP, Dijon, p. 133-144.
- TERNY G., 1971, *Économie des services collectifs et de la dépense publique*, Dunod, Paris, 403 p.
- TERNY G., PRUD'HOMME R. (dir.), 1986, *Le financement des équipements publics de demain*, Économica, Paris, 432 p.
- 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 économiques, Université de Paris I Panthéon Sorbonne, UFR de sciences économiques, 377 p.
- THEVENOT N., 2000, « Le recours aux services aux entreprises : une typologie des modes d'organisation », *Économies et sociétés*, n° 2, série « économie et gestion des services », 6/2000, p. 153-170.
- THEYS J., 1993, *L'environnement à la recherche d'une définition*, collection « notes de méthode », n°1, éd. IFEN, Orléans, 47 p.
- THIEBAUT L., 1998, « Agriculture et environnement : une histoire et ses enseignements », in AUBERT F., SYLVESTRE J.-P. (dir.), *Écologie et société*, Educagri éditions - CRDP, Dijon, p. 25-41.
- TIEBOUT C. M., 1956, « A pure theory of local expenditure », *Journal of political economy*, n° 64, p. 416-424.
- 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, p. 407-426.
- TORRE A., GILLY J.-P., 1999, « On the analytical dimension of proximity dynamics », *Regional studies*, vol. 34, n° 2, p. 169-180.
- TORRES E., 1998a, « Deux problématiques de l'environnement urbain, deux voies pour son analyse économique », *Natures, sciences, sociétés*, vol. 6, n° 4, p. 41-49.

Bibliographie

- TORRES E., 1998b, *Le cadre de vie urbain : essai d'une économie de la qualité*, thèse de doctorat ès sciences économiques, Université des sciences et technologies de Lille I, Faculté des sciences économiques et sociales, 386 p.
- TORRES E., 2000, « Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche qualité », in ZUINDEAU B. (dir.), *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve-d'Ascq (Nord), p. 71-105.
- TULLOCK G., 1978, *Le marché politique : analyse économique des processus politiques*, *Économica*, 89 p.
- UNION NATIONALE DES ENTREPRENEURS DU PAYSAGE, 1996, *Calcul des prix des travaux d'espaces verts*, Groupement pour la diffusion des informations paysagistes, Paris, 77 p.
- 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.
- VANOLI A., 1990, « Nomenclatures et systèmes comptables », in GREFFE X., MAIRESSE J., REIFFERS J.-L. (dir.), *Encyclopédie économique*, *Économica*, Paris, p. 505-551.
- VELTZ P., 1995, « À quoi sert la proximité dans l'économie ? », in SAVY M., VELTZ P. (dir.), *Économie globale et réinvention du local*, DATAR/éditions de l'Aube, Paris ; La Tour-d'Aigues, p. 107-117.
- VIARD J., ARNAUD G., KOVACSHAZY M.-C. (dir.), 1998, *Réinventer les vacances : la nouvelle galaxie du tourisme*, rapport du groupe d'experts « Prospective de la demande touristique à l'horizon 2010 », la Documentation française, Paris, 325 p.
- WALRAS L., 1874, *Éléments d'économie politique pure ou théorie de la richesse sociale*, rééd. 1976, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 491 p.
- WARRANT F., 2001, *Favoriser l'innovation dans les services : un rôle pour les pouvoirs publics*, l'Harmattan, Paris, 287 p.
- WILLIAMSON O. E., 1994, *Les institutions de l'économie*, Inter éditions, Paris, 404 p.
- WUHL S., 1998, *Insertion : les politiques en crise*, Presses universitaires de France, Paris, 312 p.
- ZUINDEAU B., 2000, « La "durabilité" : essai de positionnement épistémologique du concept », in ZUINDEAU B. (dir.), *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve-d'Ascq (Nord), p. 27-69.

Liste des figures

Figure 1 – Triangle de service.....	47
Figure 2 – Place des institutions et des intermédiaires dans le triangle de service.....	58
Figure 3 – Présentation schématique des services environnementaux.....	92
Figure 4 – Projection territoriale des secteurs institutionnels	124

Liste des tableaux

Tableau 1 – Classification des rapports entre usages d’un bien-support	70
Tableau 2 – Typologie théorique des relations d’échange	76
Tableau 3 – Diversité économique des prestataires	95
Tableau 4 – Grands types de biens-supports	96
Tableau 5 – Familles de services environnementaux élémentaires	99
Tableau 6 – Synthèse des caractéristiques des services environnementaux	104
Tableau 7 – Les différents secteurs institutionnels	105
Tableau 8 – Principaux agents économiques du secteur institutionnel.....	108
Tableau 9 – Classification des services environnementaux	133
Tableau 10 – Cas-types de territoires étudiés	138
Tableau 11 – Liste des entretiens réalisés dans chaque zone.....	141
Tableau 12 – Dépouillement des dispositifs publics.....	144
Tableau 13 – Points principaux de la base de données	148
Tableau 14 – Types de services environnementaux observés.....	149
Tableau 15 – Prime à l’herbe en fonction de différents indicateurs territoriaux	153
Tableau 16 – Prestataires de services environnementaux	155
Tableau 17 – Qualification du prestataire et origine géographique	160
Tableau 18 – Services environnementaux selon le type de produit joint.....	161
Tableau 19 – Caractéristiques temporelles du service et type de prestataire.....	162
Tableau 20 – Prestataires principaux en fonction de l’usage du bien-support.....	171
Tableau 21 – Opérations techniques et types de prestataires	173
Tableau 22 – Catégories de prestataires selon les types de finalité	175
Tableau 23 – Modes de financement des services environnementaux et poids relatif	178
Tableau 24 – Services environnementaux selon différents indicateurs communaux	180
Tableau 25 – Services environnementaux par zone et indicateurs territoriaux	183
Tableau 26 – Types de prestataire principal en fonction des zones.....	184
Tableau 27 – Services environnementaux produits par les agriculteurs selon les zones.....	185
Tableau 28 – Commanditaires selon la zone d’étude.....	186
Tableau 29 – Origine de l’usager du service environnemental selon la zone.....	187
Tableau 30 – Types d’usage du bien-support selon la zone d’étude	188

Liste des tableaux

Tableau 31 – Niveau des subventions publiques selon les zones	189
Tableau 32 – Les services environnementaux selon les différents secteurs institutionnels...	194
Tableau 33 – Importance économique des services et secteur institutionnel.....	195
Tableau 34 – Les croisements entre politiques publiques.....	195
Tableau 35 – Évolution des dépenses pour les services environnementaux dans les trois zones (moyenne communale)	206
Tableau 36 – Évolution des dépenses en faveur des services environnementaux dans les communes de la zone agricole	207
Tableau 37 – Évolution des dépenses en faveur des services environnementaux dans les communes de la zone périurbaine	208
Tableau 38 – Évolution des dépenses (en milliers d’euros) en faveur des services environnementaux dans les communes de la zone touristique	210
Tableau 39 – Évolution des dépenses communales (en euros) en fonction du nombre d’habitants par zone	212
Tableau 40 – Caractéristiques des exploitations sur Olloix	218
Tableau 41 – Influence de la prime à l’herbe sur les pratiques agricoles	219
Tableau 42 – Influence de la prime à l’herbe sur l’entretien des biens-supports.....	220
Tableau 43 – Influence de la prime à l’herbe sur les seuils de production	220
Tableau 44 – Stratégies des exploitants en regard de la prime à l’herbe	221
Tableau 45 – Synthèse des caractéristiques du service environnemental produit	230
Tableau 46 – Historique des services environnementaux	242

Liste des sigles

AAPPMA	Association agréée de pêche et de protection du milieu aquatique
ACCA	Association communale de chasse agréée
ADASEA	Association départementale d'aménagement des structures des exploitations agricoles
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
AOC	Appellation d'origine contrôlée
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CDM	Coup de main
CEC	Contrat emploi consolidé
CELAVAR	Comité d'étude et de liaison entre associations à vocation agricole et rurale
CES	Contrat emploi solidarité
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNJA	Centre national des jeunes agriculteurs
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CODEGE	Commission départementale de gestion de l'espace
CPIE	Centre permanent d'initiation à l'environnement
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CREN	Conservatoires régionaux d'espaces naturels
CTE	Contrat territorial d'exploitation
CUMA	Coopérative d'utilisation du matériel agricole
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
EDF	Électricité de France
ENF	Espaces naturels de France
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIDOR	Établissement public interdépartemental Dordogne
FDC	Fédération départementale des chasseurs
FDPPMA	Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique
FFRP	Fédération française de randonnée pédestre
FGER	Fonds de gestion de l'espace rural
FGMN	Fonds de gestion des milieux naturels
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement des territoires
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FRAPNA	Fédération régionale de protection de la nature
FRAPNA	Fédération régionale de protection de la nature
GAEC	Groupement agricole d'exploitation en commun
GATT	General agreement on tariffs and trade
Ha	Hectare

Liste des sigles

ICHN	Indemnité compensatrice de handicap naturel
IFEN	Institut français de l'environnement
IGN	Institut géographique national
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
MAE	Mesure agri-environnementale
MATE	Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement
MEDD	Ministère de l'Écologie et du Développement durable
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OGAF	Opération groupée d'aménagement foncier
OLAE	Opération locale agri-environnementale
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONF	Office national des forêts
ONIC	Office national interprofessionnel des céréales
ONU	Organisation des Nations unies
OPA	Organisation professionnelle agricole
PAC	Politique agricole commune
PDD	Plan de développement durable
PDI	Programme départemental d'insertion
PDIPR	Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée
PDRN	Programme de développement rural national
PDZR	Programme de développement des zones rurales
PLU	Plan local d'urbanisme
PMSEE	Prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs
PNR	Parc naturel régional
PNRVA	Parc naturel régional des volcans d'Auvergne
POS	Plan d'occupation des sols
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RFF	Réseau ferré de France
RMI	Revenu minimum d'insertion
SAU	Superficie agricole utilisée
SCEES	Service central des enquêtes et études statistiques
SIEG	Syndicat intercommunal d'électricité et de gaz
SIRENE	Système national informatique pour le répertoire des entreprises et des établissements
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocations multiples
SNCF	Société nationale des chemins de fer
SSCENR	Schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux
TDENS	Taxe départementale sur les espaces naturels sensibles
TUC	Travail d'unité collective
UGB	Unité gros bétail
UNADEL	Union nationale des acteurs et des structures du développement local
UNCPIE	Union nationale des centres permanents d'initiation à l'environnement
VNF	Voies navigables de France
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique ou floristique
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

