

L'intervention publique paysagère comme processus normatif

Jacqueline CANDAU

Olivier AZNAR

Marc GUÉRIN

Yves MICHELIN

Patrick MOQUAY

Jacqueline CANDAU *, Olivier AZNAR **, Marc GUÉRIN ***, Yves MICHELIN *****,
Patrick MOQUAY *****

Landscape policy as a normative process

Summary – Our analysis studies the social production of norms when defining, and of landscape policies in the local scale. It shows that this normative production comes along with an evolution concerning the name of some material objects. This new naming, often unstable, expresses normative conflicts because some norms can be very different from those applied up to there, for some actors. It also shows that these conflicts of norms around material objects traduce alternative or combined uses of these objects. So, landscape policies permit to recognize multi-functionality of rural areas by practices connected to leisure activities (biking, visits). They legitimize the visual appropriation of space, which is a specific appropriation accompanying these practices.

Key-words: landscape, local public action, norm, rural area

L'intervention publique paysagère comme processus normatif

Résumé – Notre analyse interroge la production sociale de normes concomitante à la définition et à la mise en place d'interventions publiques paysagères à l'échelle locale. Elle montre que cette production normative s'accompagne d'une évolution dans la façon de nommer certains objets matériels. Cette nouvelle dénomination, souvent instable, témoigne de conflits normatifs, tant certaines normes peuvent être difficiles pour certains acteurs à concilier avec celles appliquées jusque-là.

Notre étude montre également que ces conflits de normes autour des objets matériels sont autant de signes des usages alternatifs ou combinés de ces objets. On voit de la sorte que les politiques paysagères ont pour effet de reconnaître le « multi-usages » de l'espace rural en renforçant les pratiques liées aux loisirs (randonnées, visites). Elles légitiment en cela l'appropriation de l'espace par le regard, appropriation spécifique qui accompagne ces pratiques.

Mots-clés : paysage, action publique locale, norme, espace rural

* Cemagref, Aménités et dynamiques de l'espace rural, 50 avenue de Verdun, 33610 Cestas
e-mail : jacqueline.candau@cemagref.fr

** Cemagref, Mutation des activités, des espaces et des formes d'organisation dans les territoires ruraux,
24 avenue des Landais, BP 50085, 63172 Aubière cedex
e-mail : olivier.aznar@cemagref.fr

*** Cemagref, Direction générale, département Gestion des territoires, Parc de Tourvoie, BP 44,
92163 Antony cedex
e-mail : marc.guerin@cemagref.fr

**** ENITA, Site de Marmilhat, 63370 Lempdes
e-mail : michelin@enitac.fr

***** Engref, Mutation des activités, des espaces et des formes d'organisation dans les territoires ruraux, puis
Cemagref, Aménités et dynamiques de l'espace rural, 50 avenue de Verdun, 33610 Cestas
e-mail : patrick.moquay@cemagref.fr

L'ACTION publique s'accompagne d'un processus de changement qui touche notamment les représentations et les comportements de différents acteurs (Muller, 2005) et se traduit, en particulier, par la production de divers types de normes. Ces modifications sont supposées d'autant plus fortes que les politiques sont émergentes et concernent des thèmes nouveaux comme dans le cas du paysage. Il s'agit de s'interroger ici sur la production sociale de normes concomitante à la définition et la mise en place d'interventions publiques de paysage à l'échelle locale. Quelles sont les normes mobilisées lors de telles interventions ? Lesquelles, dans ce mouvement, se trouvent actualisées et renforcées, voire inventées ? Comment ces interventions et ces normes concourent-elles à leur légitimation mutuelle ?

En nous inspirant de Rocher (1970), nous entendons par norme toute règle collective ou commune qui sert de guide ou de standard dans l'orientation de l'action. Ainsi, la norme « ordonne ou prescrit [que] quelque chose doit avoir lieu » (Mercier, 2002, citant Kelsen, 1996). Ces normes peuvent être formelles et explicites : c'est le cas des normes juridiques ou de nombreuses normes techniques. Elles peuvent également être implicites et suivies de manière inconsciente, dans le cas de règles de comportement intériorisées par les acteurs sociaux – ce que l'on définit comme normes sociales¹ ou culturelles, pouvant également régir des actes techniques (pratiques professionnelles habituelles, par exemple).

On considère que les instruments d'intervention dépendant des politiques sectorielles et des politiques spécifiques de paysage constituent en eux-mêmes des matrices normatives dans la mesure où ils véhiculent, souvent de manière implicite, des catégories, des valeurs et des répertoires de normes sur lesquels s'appuient leur conception, puis leur mise en œuvre². Ce sont « *des systèmes d'interprétation du réel, au sein desquels les différents acteurs publics et privés pourront inscrire leur action* » (Muller et Surel, 1998, p. 47). Ils orientent et organisent ainsi les interventions futures. Ces dispositifs sont associés les uns avec les autres par les acteurs locaux afin de donner corps à une intervention dans le domaine du paysage qui soit au service de leur projet de territoire. Dès lors, une question centrale est de percevoir les systèmes normatifs qui résultent de cette mise en cohérence et lui donnent sens (Hall, 1993 ; Jobert et Muller, 1987), à l'échelle des territoires.

Or, pour être effective, l'action publique suppose que les normes auxquelles elle se réfère aient atteint un certain degré d'acceptation et de partage : « *la légitimité d'un régime découle de son identification à un système de normes, de son aptitude présumée à assurer le triomphe des valeurs socialement désirables* » (Lagroye, 1985, p. 400). Le partage des normes et le crédit qui leur est accordé rejaillissent sur la capacité d'action des institutions : « *les éléments de légitimation du pouvoir et des valeurs [sont] indissolublement liés* » (*ibid.*, p. 423).

¹ Certains auteurs optent pour une définition extensive des normes sociales, intégrant normes explicites et tacites, y compris les normes juridiques et techniques, toutes ayant en définitive une origine sociale (voir en ce sens Pharo, 2001). La perspective plus précise qui a guidé notre analyse est présentée à la fin de l'article en annexe.

² Jobert et Muller (1987) parlent à ce sujet de référentiel.

Si l'action publique s'appuie sur des normes établies, elle contribue également à les diffuser et à les faire évoluer. En effet, les politiques publiques privilégient certains cadrages des situations traitées³, renforçant ce faisant les normes sociales correspondantes. D'un point de vue praxéologique, enfin, les politiques diffusent des normes en instaurant des dispositifs et en donnant accès à certains moyens d'action, notamment financiers, ce que l'on peut particulièrement illustrer en matière de paysage. Elles pré-définissent des problématiques d'intervention (la fermeture du paysage, le maintien des paysages d'herbage, la restauration de haies et de murets, l'impact des bâtiments d'élevage et des infrastructures de transport...) qui rendent éligibles certains projets et pas d'autres. Elles pré-désignent également les acteurs à impliquer, soit en tant que protagonistes – les parcs naturels régionaux (PNR) sont des acteurs majeurs depuis la loi Paysage –, soit en tant qu'exécutants. Elles précisent aussi la procédure à suivre pour définir le contenu des actions localisées : tout contrat pour le paysage ou toute charte paysagère et architecturale, par exemple, doit être préparé grâce à une démarche participative et avec l'aide de professionnels du paysage.

Notre analyse vise à préciser la nature des normes qui émergent lors de l'élaboration des interventions publiques paysagères et celles qui sont remises en cause. Notre hypothèse postule l'apparition de conflits de normes, compte tenu du caractère relativement nouveau que revêt le paysage comme thème d'intervention sur les espaces ruraux. Ce(s) conflit(s) tiendra(en)t notamment à une tension entre la qualification agricole de ces espaces – établie – et leur qualification paysagère – nouvelle. Les normes paysagères pourraient, de ce fait, être représentatives d'une nouvelle modalité de la normativité, qui modifie les rapports à l'espace et les comportements licites, en modifiant la délimitation entre espace public et espace privé. En confortant la dynamique contemporaine de « publicisation » de l'espace, sensible en particulier dans les espaces ruraux (Hervieu et Viard, 1996 ; Perrier-Cornet, 2002), elles contribueraient à l'évolution générale des normes.

Dans la première partie, nous identifierons les normes de nature technique qui sont en jeu car toute action paysagère se concrétise par l'intervention sur des objets matériels⁴. Mais, de par leurs caractéristiques, ces objets peuvent également imposer certaines façons de faire (deuxième partie). Dans la troisième partie, nous verrons que les normes sont aussi de nature sociale en ce sens que certaines concernent les relations de coordination de l'action. Cette production normative va de pair avec un processus cognitif. Elle s'accompagne d'une évolution dans la façon de nommer les

³ Jacques Lagroye (1985, p. 396) souligne ainsi que l'action des institutions s'accompagne de la production et de la diffusion de doctrines, « conceptions élaborées de la société et du pouvoir qui établissent la relation entre des règles et des principes d'organisation et les finalités assignées au pouvoir politique, et qui prennent la forme d'un enchaînement rationnel de propositions et d'arguments ». Pierre Muller (2005, p. 180) rappelle pour sa part que « toute politique publique correspond à une opération de découpage du réel à travers laquelle va être identifiée et "formatée" la substance des problèmes à traiter ».

⁴ Par objet matériel, nous entendons des objets ancrés sur le sol de façon plus ou moins permanente (chemins, cours d'eau, maisons, cultures...). Prenant le risque du pléonasmе, nous retenons cette expression pour distinguer ces éléments matériels des objets conceptuels, ainsi que de l'interprétation sociale qui peut en être faite.

objets, qui reste incertaine, témoignant du caractère instable des normes en changement (quatrième partie). Dans la dernière partie enfin, nous chercherons à savoir si cette évolution s'accompagne de conflits, non pas sociaux, mais normatifs tant il apparaît que certaines normes peuvent être difficiles, pour certains acteurs, à concilier avec celles appliquées jusque-là.

Notre analyse s'appuie sur deux interventions publiques menées sur deux territoires ruraux éloignés de l'attraction urbaine⁵ : la première se situe en Sancy-Artense (Puy-de-Dôme), où la communauté de communes a lancé une charte paysagère ; la seconde, dans le terroir des Feuillardiers au sud de la Haute-Vienne où le nouveau parc naturel régional (PNR) Périgord-Limousin a tenté d'impulser un contrat pour le paysage (voir carte 1 et encadré 1)⁶. La prise en considération du paysage est relativement nouvelle sur ces deux terrains : ni les élus de la communauté de communes de Sancy-Artense, si l'on ne tient pas compte de leurs plaquettes touristiques, ni les élus et les agents du PNR Périgord-Limousin ne s'étaient auparavant investis dans le lancement d'une action publique concernant le paysage. Ceci n'exclut pas l'application de certaines mesures nationales ou régionales menées ici comme ailleurs (la prime à l'herbe ou la restauration du petit patrimoine, par exemple). C'est dire que, dans ce domaine, aucune problématique n'était déjà réfléchie ou discutée spécifiquement sur chaque zone et l'identification des partenaires ou des réseaux institutionnels à mobiliser restait à construire. Précisons d'ores et déjà que la charte paysagère a été approuvée en 1996 par les élus de Sancy-Artense, se reconnaissant autour de certaines priorités (une charte est avant tout un programme d'objectifs), tandis que le programme d'actions définissant le contrat pour le paysage (2000) n'était toujours pas validé par les élus du PNR à la fin de nos enquêtes (2003).

Des normes techniques pour une forme matérielle à produire

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

Ces biens supports sur lesquels portent les réalisations locales peuvent différer de ceux qui sont désignés par les toutes premières priorités des programmes d'action. Tout en identifiant les uns et les autres, nous tâcherons de révéler quels traits sont encouragés par l'application des normes techniques qui leur sont assignées par leur mise en paysage.

⁵ L'enquête a été réalisée en 2000-2001 lors de la recherche « Acteurs locaux et initiatives publiques dans le domaine du paysage » (Candau et *al.*, 2003), financée par le ministère chargé de l'Environnement dans le cadre du programme « Politiques publiques et paysages ».

⁶ Nous ne prétendons pas réaliser une comparaison systématique de ces deux terrains, qui exigerait un appareil méthodologique plus ambitieux (Badie, 1989), mais tirer des éléments de réflexion de leur analyse respective – et le cas échéant de leur rapprochement.

Encadré 1. Présentation des territoires d'enquête

La communauté de communes de Sancy-Artense (Puy-de-Dôme) appartient à l'espace rural isolé. Certaines de ses neuf communes sont fortement marquées par la déprise agricole dans cette zone de production du Saint-Nectaire. Les élus municipaux, très préoccupés par la dépopulation de leur territoire durant les cinquante dernières années, ont souhaité s'engager dans une action volontariste afin d'attirer de nouveaux résidents ou visiteurs. À l'issue de cinq années de discussions (1992-1996), la charte paysagère définit des objectifs (et non un programme d'actions) dont les premiers se focalisent sur le maintien de l'activité agricole et la maîtrise de la déprise ; la gestion de l'urbanisme et la valorisation des paysages constituent les deux suivants. Ces objectifs résultent d'une réflexion dans laquelle se sont fortement impliqués le président et le directeur de la communauté de communes et trois experts paysagistes, ainsi que les élus municipaux. Ils ont en outre été discutés, ou du moins présentés aux différents acteurs publics rassemblés dans un comité de pilotage (collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État et établissements publics et para-publics).

Le pays des Feuillardiers (Haute-Vienne) est également éloigné de l'attraction urbaine. Voulant au départ limiter les plantations de résineux dans cette zone de 17 communes caractérisée par ses taillis de châtaigniers et son maillage de prairies vouées à l'élevage de limousines, le tout jeune parc naturel régional Périgord-Limousin (1998) a engagé une réflexion avec plusieurs partenaires. Un programme d'actions a bien été défini (2000), mais faute d'adhésion de la part des élus notamment, le contrat pour le paysage ne connaissait pas de phase de réalisation à la fin de nos enquêtes. La réflexion ici a surtout été menée par des agents techniques : le chargé de mission paysage du parc, l'animateur du syndicat mixte de développement local, un agent de la DIREN (Direction régionale de l'environnement) et le cabinet d'étude. Les élus sont restés en retrait, ne participant qu'au comité de pilotage, qui ressemble par sa composition à celui mis en place en Sancy-Artense.

Entretenir les parcelles en friche, intégrer les bâtiments agricoles...

Les deux programmes élaborés affichent comme objectifs à atteindre l'entretien des parcelles agricoles (lutte contre la friche en Sancy-Artense et entretien des prés humides dans les Feuillardiers) ainsi que la rénovation du bâti ancien et l'intégration paysagère des bâtiments agricoles. Ces trois objectifs ont connu une phase de réalisation, non par le contrat pour le paysage ou par la charte paysagère, mais par des dispositifs conçus et mis en œuvre à une échelle administrative plus large, départementale ou nationale.

L'entretien des parcelles agricoles en déprise est encouragé par la « prime à l'herbe » ou prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE)⁷. Celle-ci a été instituée par le décret n° 93-738 du 29 mars 1993 dans le cadre du plan d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune. Le premier

⁷ La « prime à l'herbe » a connu deux exercices : le premier de 1993 à 1998 institué par le décret n° 93-738, le second de 1998 à 2003 institué par le décret n° 98-196 du 20 mars 1998. Depuis 2003, la prime à l'herbe a été remplacée par la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) (cf. décret n° 2003-774).

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* ». Mais qu'est-ce qu'un « bon entretien » ? Le décret n° 93-738 stipule qu'outre les surfaces en herbe, il concerne également les haies, les fossés et les points d'eau. Pour les surfaces en herbe, un premier critère a été défini qui repose sur le nombre d'animaux présents par hectare⁸. Deux seuils importants ont été fixés : un seuil maximum (1,4 UGB/ha) en deçà duquel le mode d'élevage est dit extensif et, surtout, un seuil minimum (0,6 UGB/ha) qui assurerait une tenue « correcte » de ces parcelles par les animaux⁹. Si l'on s'intéresse maintenant aux critères en vigueur lors des contrôles, la grille d'évaluation est essentiellement basée sur une **appréciation visuelle** de l'entretien des prairies à l'échelle de chaque parcelle sous contrat : « *le pâturage [doit être] effectivement constaté (présence de déjections animales, présence de refus de pâturage, aire d'alimentation et d'abreuvement aménagée...)* »¹⁰.

En ce qui concerne les bâtiments agricoles anciens sur la zone de Sancy-Artense, une fiche technique, réalisée en 1995 par le PNR des Volcans, le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), la direction départementale de l'Équipement (DDE), la direction départementale de l'Agriculture du Cantal et les chambres d'Agriculture des départements du Cantal et du Puy-de-Dôme, encourage les éleveurs à les réhabiliter au nom du patrimoine¹¹. La photographie illustrant une « *extension réussie* »¹² (c'est la légende de la photo) montre un bâtiment à la toiture recouverte d'ardoises (ou de lauzes) avec le volume supplémentaire adossé à un côté de la construction initiale, crépi et vraisemblablement construit en pierres (on voit des moellons aux deux angles). L'objectif recherché est de ne pas « *dénaturer un élément architectural* », de retenir à la fois des couleurs, des matériaux et des volumes qui « *se rapprocheront de l'existant* ». Une autre piste est suggérée dans cette fiche technique, qui modifierait l'affectation première de ces constructions : les transformer en gîtes. Elles trouveraient ainsi leur place aux côtés de la maison d'habitation des propriétaires pour former un ensemble homogène de résidences.

Ce même document traite également de l'intégration paysagère des bâtiments agricoles « *contemporains* ». L'important est d'implanter ces constructions « *dans un site naturel* » de façon harmonieuse (notons la référence à la nature, utilisée pour qualifier le site). Il est préconisé de choisir des couleurs sombres « *qui permettent au bâtiment de*

⁸ Il est appelé taux de chargement et se calcule ainsi : rapport entre le nombre d'animaux présents sur l'exploitation (exprimé en unité gros bétail ou UGB) et la surface fourragère de l'exploitation (exprimée en hectares).

⁹ Ce taux ne résulte pas vraiment d'un calcul scientifique précis, quoique des experts aient été consultés pour le fixer. En fait il résulte d'un compromis politique entre l'État français, les organisations professionnelles agricoles et la Commission européenne.

¹⁰ Cf. convention signée entre la DDAF du Puy-de-Dôme et l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) pour contrôler l'entretien des prairies dans le cadre de la prime à l'herbe (décret n° 98-196).

¹¹ Les recommandations sont adressées aux éleveurs du département du Puy-de-Dôme (où se situe la communauté de communes de Sancy-Artense) et ceux du département du Cantal.

¹² Les périphrases en italique et entre parenthèses sont extraites de cette fiche.

s'incruster dans le lieu d'accueil ». Une attention particulière est également portée aux volumes (qui ne doivent pas être trop importants), à la forme architecturale (les tunnels et les « boîtes métalliques » sont à éviter) et au lieu d'implantation bien sûr, afin de limiter l'« impact visuel négatif » de la future construction. Ici aussi, les critères avancés sont avant tout des critères d'appréciation visuelle qui s'appuient implicitement sur le concept de « sitologie » développé par certains architectes dans les années 70 (Faye *et al.*, 1974).

Pour quelle forme matérielle à promouvoir ?

Intervenir sur l'espace au nom du paysage, c'est donc intervenir concrètement sur des objets physiques afin qu'ils donnent ensuite forme à un ensemble paysager. Le passage entre les objets précis et une forme matérielle plus globale ne va pas de soi et les protagonistes n'affichent pas toujours le modèle paysager (Cadiou et Luginbühl, 1995) qu'ils veulent promouvoir même s'ils en ont défini un. Bien souvent ce modèle reste implicite et peut aussi ne pas exister pour certains acteurs qui veulent avant tout améliorer l'état de certains éléments spatiaux. Rien n'assure en effet qu'ils aient en tête un modèle de référence spécifiquement paysager, au moins sur les deux terrains observés, mais ils trouvent dans les dispositifs d'intervention publique paysagers l'opportunité d'inscrire un projet conçu précédemment, dont la motivation s'inscrit dans d'autres registres. Pour exemple, on peut mentionner l'aménagement de centres bourgs souhaité par un maire dans le pays des Feuillardiers, ou les sectionnaux délaissés en Sancy-Artense. Pour autant, on peut se demander quelle coordination d'objets techniques prend forme avec les normes ainsi prescrites. Quelle forme matérielle est en train d'être produite en Sancy-Artense comme dans le pays des Feuillardiers ?

Des caractéristiques notables différencient ces deux régions, notamment l'importance de la forêt (très présente dans le sud de la Haute-Vienne où les taillis de châtaigniers lui ont donné ce nom des Feuillardiers¹³), ce qui interdit la production, ici et là, d'un modèle paysager identique. Pour autant, des tendances lourdes sont communes et donnent à voir certaines orientations actuelles de la mise en paysage de l'espace rural.

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

¹³ Feuillardier est le nom donné aux hommes qui exploitent ces taillis en hiver pour produire des feuillards, ce bois fendu de châtaignier qui sert à cercler certaines barriques de vin, les barriques dites de transport, notamment utilisées dans le Bordelais. Très nombreux jusqu'à l'après-guerre, ils ne sont aujourd'hui que quelques-uns à poursuivre cette activité.

se situe le pays des Feuillardiers) tandis que les normes d'aménagement du Puy-de-Dôme (terrain Sancy-Artense) restent plus urbaines.

D'un autre côté, les bâtiments agricoles sont « inclus », « intégrés » dans le site « naturel », du moins pour les plus récents, et les anciens ne doivent pas se différencier de la maison d'habitation (couverture en ardoises généralement, parfois en lauzes pour les bâtiments les plus anciens en Sancy-Artense). Comme si le travail agricole ne devait plus se voir ou du moins apparaître de façon discrète et en cohérence avec le décor. *A contrario*, l'action publique conduit à pérenniser les effets du travail agricole quand ils sont estimés positifs. Elle pousse notamment à entretenir les friches.

Ces parcelles en déprise amènent bien les responsables institutionnels de Sancy-Artense à questionner leur utilisation possible par les agriculteurs. Ce regard s'accompagne cependant d'une autre description de ces espaces : ce sont des parcelles agricoles, certes, mais ce sont aussi des espaces caractérisés par un cortège floristique spécifique (genêts, fougères...). Cette qualification écologique est de plus en plus accentuée dans les deux territoires étudiés. Elle est d'ailleurs la seule retenue par les acteurs locaux des Feuillardiers qui se soucient des prés de fonds (PNR, élu du conseil général notamment). Ils justifient la nécessité de les entretenir avec des arguments paysagers (ouverture) et des arguments relatifs à la qualité de l'eau (lutte contre son réchauffement, meilleure vie piscicole). Il convient donc de prendre soin des parcelles délaissées par l'agriculture, mais principalement pour des raisons esthétiques et écologiques.

Cette mise en forme matérielle de l'espace rural s'accompagne de normes techniques dont certaines tendent à cacher les traces du travail agricole, pour associer patrimoine architectural et patrimoine naturel domestiqué.

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

Les objets matériels, supports de l'intervention publique, sont déterminants pour celle-ci. Leur choix donne corps au projet. Ils désignent également et révèlent les acteurs qui sont ou qui devraient être des partenaires de l'opération. Ces objets sont des « médiateurs affectant les modalités de coordination » (Vinck, 1999, p. 388) dans la mesure où, du fait de leurs caractéristiques, ils portent en eux certaines contraintes.

Leur propriétaire et leur exploitant – quand ils ne se confondent pas – se trouvent *de facto* impliqués dans l'action, ne serait-ce parce qu'il leur sera demandé de mettre en application les cahiers des charges définis. À ce titre, les agriculteurs sont largement interpellés lorsqu'il est prévu d'intervenir sur les espaces touchés par la déprise ou sur le bâti agricole.

Les acteurs publics habituellement impliqués dans la gestion d'un objet sont également à associer. Dans le cas contraire, les institutions mises à l'écart (délibérément ou non) risquent de considérer l'action comme une menace et notamment comme une remise en cause de leur légitimité¹⁴. Leur opposition peut

conduire à l'avortement du projet, lorsque le désaccord se répercute sur l'ensemble des relations de collaboration initiées.

L'aménagement des centres bourgs dans le pays des Feuillardiers en est un exemple. Le conseil général est le partenaire financier incontournable des municipalités qui veulent lancer une action de ce type. Ne pas l'avoir associé de façon étroite à l'élaboration de ce volet du contrat pour le paysage a occasionné un conflit qui a bloqué l'ensemble du contrat. Le conseil général a cru ses compétences dans ce domaine disputées (confisquées ?) par le PNR ; en conséquence il a émis de fortes réserves à l'encontre de l'ensemble du programme d'actions.

Le statut juridique de la propriété des biens supports est une des explications de l'écart observé entre le contenu des programmes et les actions effectivement réalisées. Les actions réalisées, bénéficiant de financements publics¹⁵, affectent avant tout les espaces publics des agglomérations et des voies de circulation car, pour plusieurs raisons, il est plus facile d'intervenir concrètement sur les biens supports qui relèvent de la propriété publique. D'une part, les personnes à impliquer sont moins nombreuses. D'autre part, la maîtrise foncière par la collectivité élimine un des facteurs d'incertitude dans la bonne réalisation du programme, alors que l'engagement des propriétaires privés est plus difficile à obtenir. De plus, en agriculture, surtout dans les zones de faire-valoir indirect dominant, la diffusion des normes par voie contractuelle est confrontée au rapport propriétaire-fermier tel qu'il est régi par le statut du fermage¹⁶. Ceci explique que dans le pays des Feuillardiers, il est prévu de faciliter l'acquisition d'espaces forestiers par les collectivités locales afin qu'y soit développé l'accueil. C'est une action prioritaire du programme.

Cette plus grande facilité d'intervention sur les biens de propriété publique octroie aux collectivités locales une place privilégiée dans les projets visant des objectifs paysagers. Le dispositif d'intervention ou d'autres éléments peuvent également diffuser des normes qui cadrent les relations de coordination.

Les normes pour la coordination de l'action

Le choix des éléments matériels sur lesquels doivent porter les actions résulte des discussions entre plusieurs acteurs locaux qui ont aménagé les dispositifs d'intervention en fonction de leurs préoccupations plus ou moins partagées. Est-ce que les dispositifs eux-mêmes désignaient des acteurs pour participer à la phase

¹⁴ La mise à l'écart d'une institution est symboliquement un déni d'utilité, qui constitue directement une atteinte à sa légitimité. En effet, l'efficacité des institutions « *tient pour une grande part à la croyance diffusée en leur utilité et, plus encore, en leur dignité* » (Lagroye *et al.*, 2002, p. 448). Or cette efficacité présumée constitue l'un des supports de la légitimité des institutions, « *reconnaissance fondée à la fois sur une argumentation rationnelle (le pouvoir est nécessaire et fonctionnel) et sur une imputation morale (le pouvoir (...) est au service des valeurs communes)*. » (*ibid.*, p. 441)

¹⁵ Nous avons analysé les comptes administratifs des communes concernées, afin d'identifier les budgets que chaque commune a consacrés à l'entretien du paysage (Candau *et al.*, 2003).

¹⁶ Cet aspect pose la question plus générale de l'adaptation du statut du fermage à l'application de certaines règles environnementales.

d'élaboration ou à la phase de réalisation ? Si c'était le cas, quel rôle ou fonction leur était dévolu ? Durant le processus de conception, certains acteurs se sont-ils désengagés ou, au contraire, d'autres ont-ils été associés compte tenu de l'évolution des échanges ? Certains ont-ils été écartés ?

Les normes auxquelles nous allons plus particulièrement nous intéresser sont donc celles qui régissent les relations de coordination de l'action. À la différence des normes techniques (mais aussi des normes juridiques), le plus souvent, elles ne présentent pas de caractère formel car elles ne revêtent pas nécessairement une forme écrite.

Une place aménagée aux professionnels du paysage

Le contrat pour le paysage et la charte paysagère et architecturale aménagent une place particulière aux cabinets d'étude paysagistes dans la mesure où le projet qui sera subventionné doit au préalable faire l'objet d'une étude paysagère. Le budget consacré à de tels travaux peut être conséquent (30 % du budget affecté aux actions paysagères entre 1992 et 1998 en Sancy-Artense¹⁷).

L'application de tels dispositifs d'intervention en espace rural a pour conséquence de faire évoluer le métier de paysagiste. Dans un premier temps, pour ne plus s'intéresser uniquement aux jardins mais aussi aux « grands paysages », le paysagiste a dû ajuster ses outils (Briffaud, 1998). Dans un second temps, parce que de nombreux projets s'élaborent en partie à l'échelle locale avec une démarche participative, elle aussi, préconisée par les dispositifs d'intervention publique, le professionnel du paysage devrait assumer un rôle de médiateur (Briffaud, 2002). L'exemple du contrat de paysage sur le pays des Feuillardiers témoigne de cette place parfois laissée au cabinet d'étude lors de l'élaboration du projet : non seulement il lui a été demandé de consulter les équipes municipales des communes concernées par le projet, mais, de plus, l'animation des réunions (comité technique et comité de pilotage) lui a été déléguée sans pour autant qu'aucun mandat officiel ne le précise.

On peut se demander comment se passent réellement les échanges entre ces experts et les acteurs locaux : est-ce que l'étude préalable a une incidence significative sur les discussions de préparation ou cette règle procédurale reste-t-elle sans effet sur les problématiques paysagères réfléchies localement ?

Sur nos deux terrains, les compétences des cabinets d'étude se retrouvent dans les programmes d'action finaux. Alors que les problématiques architecturales étaient absentes au départ sur le pays des Feuillardiers, elles sont peu à peu apparues : la lettre de commande mentionnait que le risque majeur engendré par le vieillissement de la population agricole était la fermeture du paysage. Pourtant, la moitié des actions finalement proposées ont trait à l'espace bâti : améliorer la qualité

¹⁷ Nous avons procédé à un inventaire des politiques paysagères mises en œuvre dans la zone de Sancy-Artense, à partir du dépouillement des dossiers administratifs de demandes d'aides publiques auprès des gestionnaires de ces politiques.

architecturale du bâti, mieux intégrer les réseaux aériens, améliorer l'aménagement des espaces publics, valoriser les entrées de bourgs, mettre en valeur un village remarquable ; or l'urbanisme est une des spécialités du cabinet d'étude mandaté. En Sancy-Artense à l'inverse, les problématiques d'occupation du sol et de l'agriculture en particulier, constituent *in fine* les premières priorités assignées à la charte, bien qu'elles ne figuraient nullement dans le projet initial des élus. Ces derniers s'étaient engagés dans la réflexion d'une action paysagère pour leur territoire afin de « *Sauvegarder l'existant : le charme et le caractère de nos constructions rurales sont un attrait touristique.* »¹⁸ Comment ne pas relier cette inflexion des objectifs aux compétences en agro-géographie d'un des experts paysagistes qui s'est particulièrement investi dans le projet ?

Le paysage dans l'espace rural est un domaine qui se professionnalise. Il a ses experts. Dans ces deux expériences, la spécialité des experts sollicités a sans conteste influencé la problématisation des questions paysagères sur chacune des zones, portant la preuve de leur poids dans la définition des normes techniques paysagères. Ceci pose la question de la collaboration entre ces spécialistes et les acteurs locaux, ou plus précisément la façon d'intégrer ces savoirs experts à la construction à plusieurs d'une problématique d'intervention. Cette coopération n'est pas toujours constructive. On a effectivement pu constater (en particulier sur les Feuillardiers) que le diagnostic normatif des experts s'est réalisé aux dépens des préoccupations et des projets des acteurs locaux (des élus en particulier), ce qui a eu pour conséquence d'inciter le désengagement de ces acteurs.

L'émergence sociale de services d'entretien des paysages

L'émergence de la notion de service d'entretien des paysages résulte d'un double processus social. Tout d'abord, cette notion provient de l'évolution de la place de l'agriculture dans la société. Est mis en avant le rôle d'entretien des paysages qu'assurent les agriculteurs¹⁹. Cet argument s'appuie sur le fait que les agriculteurs sont gestionnaires (comme exploitants et propriétaires) d'une large partie de l'espace rural et qu'ils permettraient, à ce titre, le maintien de paysages ouverts. Ce « service » est aujourd'hui l'objet d'une demande sociale et suscite de nombreuses politiques agricoles dédiées (exemple de la prime à l'herbe). Même si la notion de « service » n'est pas employée dans les documents officiels présentant ces politiques, leur contenu montre le passage progressif d'un service général (une externalité) à une prestation spécifique. En effet, une externalité est un effet non intentionnel et non marchand exercé par l'action d'un agent (émetteur de l'externalité) sur un autre agent (récepteur). Lorsque l'effet « rend service » au récepteur, on parle d'externalité positive ; dans le cas contraire il s'agit d'une externalité négative. Par le truchement des politiques agricoles mises en place (PMSEE, PHAE, contrat d'agriculture

¹⁸ Cet objectif a été formulé à la fin de la session de formation des élus, organisée par le PNR des Volcans en 1991. Voir Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne – SIVOM de Sancy-Artense, *Programme de formation des élus. Bilan de la session 90-91*, document non paginé.

¹⁹ C'est un des résultats de l'enquête menée auprès des habitants de Sancy-Artense.

durable...), le « service-externalité », assez flou, devient l'objet d'une véritable demande de prestation spécifique, portée par un commanditaire public (par exemple, le ministère de l'Agriculture) et orientée vers un usage à dimension paysagère.

Le deuxième processus en jeu a trait à l'émergence des usages à dimension collective du paysage rural. En effet, la progression des activités de pleine nature, le dynamisme démographique en milieu rural traduisent de nouvelles demandes collectives concernant des « services » relatifs au paysage rural. Nous avons recensé les principaux services : ceux-ci concernent l'entretien des berges de cours d'eau, la restauration du petit patrimoine, l'intégration paysagère des bâtiments agricoles, l'élagage des arbres ornementaux, l'aménagement paysager des bourgs et des voiries, le fleurissement, l'enfouissement de réseaux, l'entretien de parcelles et de leurs bordures (haies), le débroussaillage de chemins et leur balisage pour la randonnée. Il s'agit globalement de l'entretien et de la gestion de l'espace rural en vue de satisfaire l'attente d'un « espace naturel paysager ».

De ce double processus découlent de nouvelles politiques publiques qui prennent explicitement en compte la notion de « service » dans le domaine du paysage rural²⁰. Ces politiques s'appuient sur certaines normes sociales ayant trait à l'entretien et la gestion du paysage rural. Il s'agit le plus souvent de normes de coordination reposant sur la notion de « service d'entretien des paysages ». Cette prestation spécifique intègre de plus en plus des critères d'estimation du coût et de la qualité de l'activité réalisée. Des prestataires sont désignés par les politiques et des usagers sont visés par le service d'entretien des paysages.

Il apparaît un certain nombre de particularités pour les coordinations qui se mettent en œuvre dans le cadre des services d'entretien des paysages. Tout d'abord, ces coordinations ont trait à des objets spatiaux, biens supports du service d'entretien des paysages. Le service d'entretien des paysages permet d'entretenir ou d'améliorer les qualités paysagères de l'objet spatial, bien support du service. Comme nous l'avons souligné précédemment, ces objets matériels sont principalement des biens de propriété publique. Les seuls biens de propriété privée, objets de services d'entretien des paysages, sont les espaces agricoles et, dans une moindre mesure, les espaces forestiers. Plus globalement, l'offre de politiques publiques ayant trait à la production de services d'entretien des paysages traduit la « publicisation » progressive des espaces ruraux (Perrier-Cornet, 2002).

Ces services d'entretien des paysages présentent une autre caractéristique importante : ils s'appliquent à des objets spatiaux dotés d'usages multiples. De ce fait, une concurrence, voire des conflits, peuvent émerger entre les différents usages

²⁰ Il s'agit principalement des politiques suivantes : contrat territorial d'exploitation (CTE), contrat d'agriculture durable (CAD), PMSEE, PHAE, fonds de gestion de l'espace rural (FGER), plan de développement durable, programme départemental d'insertion (des personnes en difficulté sont employées pour des chantiers de rivière), opérations locales agri-environnementales, politiques des « emplois verts » du ministère en charge de l'Environnement. Plusieurs dispositifs portés par les conseils régionaux et généraux prennent aussi en compte les services d'entretien des paysages.

(paysagers et non paysagers) du bien support. Nous présentons ci-dessous certains conflits de normes qui ont pu émerger à ce propos, notamment autour des voies de circulation non goudronnées pouvant être qualifiées, selon leurs usages, soit comme des chemins agricoles, soit comme des sentiers de randonnée.

Enfin, les politiques publiques dans le domaine du paysage instaurent la production de services d'entretien des paysages en encourageant des interventions sur des biens supports qui sont justifiées par l'usage futur que feront d'autres personnes de ces derniers. Pourtant, l'usager ne formule généralement pas directement une demande de service d'entretien des paysages. Certains commanditaires publics, issus de différents réseaux institutionnels²¹, se font les porteurs de cette demande. Parmi ces commanditaires publics, les collectivités locales jouent un rôle important. Cette caractéristique des services d'entretien des paysages explique la place prépondérante accordée aux élus locaux dans les systèmes d'action en jeu.

La place prépondérante des élus locaux

Bien que divers réseaux institutionnels soient désignés par les dispositifs d'intervention publique pour intervenir dans le domaine du paysage, on se rend compte que les élus prennent une place centrale dans les systèmes d'action locaux. Ils captent les dispositifs les plus adaptés aux priorités locales d'intervention et les coordonnent tout en organisant les relations de coopération avec les autres acteurs institutionnels. Ils semblent plus libres pour engager un projet dans ce domaine que les représentants de l'agriculture ou les représentants de la protection de l'environnement, qui, tous deux, ont tendance à opposer économie et environnement. Lors de la mise en place des contrats territoriaux d'exploitation en Dordogne par exemple, il est apparu que la production et la protection sont deux objectifs antagonistes pour ces deux types d'acteurs qui en viennent à situer leurs interlocuteurs dans un des deux domaines, ce qui ne facilite pas les échanges constructifs (Candau et Chabert, 2003). Les élus sont plus dégagés de ce dualisme.

Cette implication des élus locaux se traduit par un engagement financier remarquable. En moins de 10 ans (entre 1989-1991 et 1997-1999), les dépenses communales paysagères ont été multipliées par 7 en moyenne sur la zone de Sancy-Artense (Aznar *et al.*, 2002). Cette forte augmentation s'explique par la réalisation de programmes importants d'aménagement de bourgs (que nous avons retenus dans notre champ d'étude) entre 1997 et 1999²². Même si l'on peut raisonnablement se demander si ce niveau financier peut être pérennisé, on doit relever cette progression spectaculaire, témoignant des préoccupations des élus locaux en matière de paysage.

²¹ Nous désignons par réseau institutionnel un regroupement d'agents économiques et d'institutions autour d'un champ d'intérêt commun. Nos enquêtes ont mis en évidence plusieurs réseaux institutionnels impliqués dans l'action paysagère locale : réseaux de l'agriculture, de l'environnement, de l'équipement, de l'emploi, du développement local.

²² Ce montant tient compte des subventions reçues par les communes qui s'élèvent à 80 % des dépenses engagées pour l'aménagement des bourgs.

Les structures intercommunales jouent à ce titre un rôle décisif. C'est souvent à leur niveau que prennent corps et que s'élaborent les projets – voir les études de cas présentées dans Candau *et al.*, 2003. Elles proposent parfois des formations, service de conseil en architecture, que ne peuvent pas proposer les municipalités, en plus des services d'entretien des paysages qui ne pourraient pas être financés dans les plus petites communes, tel l'entretien de berges de rivière, par exemple.

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

La voix déléguée des usagers absents

Dans la mise en place de services d'entretien des paysages comme dans l'argumentation des élus locaux en Sancy-Artense, on dénote la présence de plusieurs types d'usagers de l'espace. Hormis les agriculteurs et les forestiers, parfois les pêcheurs, il est rare que les usagers soient directement représentés par une organisation qui leur soit propre. Dans les territoires étudiés, les associations de protection de la nature ne sont pas très présentes à l'échelle locale. Les résidents secondaires, les visiteurs et les randonneurs ne sont généralement pas regroupés en collectifs. Dans certaines situations, mais cela n'a été le cas ni sur les Feuillardiers, ni en Sancy-Artense, les visiteurs sont « représentés » par les professionnels du tourisme – propriétaires de camping, organisateurs de randonnées moto-cross, par exemple (Grangier, 2003 ; Michel et Moquay, 2001). Pourtant, les élus de Sancy-Artense défendent leurs actions au motif qu'elles sont attendues par certains usagers (la transformation des chemins agricoles en chemins de randonnée, l'intégration paysagère des bâtiments agricoles...) et encouragent de la sorte la production de services d'entretien des paysages.

On voit bien ici une légitimité acquise à parler au nom des usagers absents. Les acteurs les mieux placés pour le faire voient leur légitimité renforcée dans les systèmes d'acteurs locaux qui discutent de paysage. Ils se présentent en effet – implicitement ou explicitement – comme les porte-parole d'un collectif élargi.

Ce rôle est parfois assumé par les agents de l'administration au nom de l'intérêt général dont ils se portent garants face aux intérêts particuliers directement représentés (par les professionnels agricoles et les forestiers, par exemple). Il est également tenu par les élus locaux au nom de la diversité de leurs administrés et des visiteurs accueillis sur leur espace communal dont ils prétendent assumer et intégrer les intérêts. On voit donc de la sorte s'affirmer deux figures, celle de l'agent de l'État souhaitant incarner l'intérêt général, et celle du représentant politique soucieux de la cohabitation locale.

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

La préservation du paysage telle qu'elle est proposée dans les deux territoires étudiés pourrait faire advenir un espace esthétisé où l'agriculture serait moins visible car les signes du travail agricole seraient estompés, tandis que le patrimoine à la fois architectural et naturel serait mis en valeur. Cette évolution dans le modelage matériel de l'espace se retrouve également dans les façons de décrire cet espace, car « pour parvenir à normer une activité quelconque, il faut d'abord agir sur les façons de la nommer » (Micoud, 1992, p. 80).

Le qualificatif agricole est en train de disparaître de la dénomination de plusieurs objets pourtant utilisés par les agriculteurs²³. La double dénomination actuelle des chemins ruraux en Sancy-Artense témoigne de ce travail de redéfinition actuellement à l'œuvre. Jusqu'ici surtout utilisés en tant que chemins agricoles pour desservir les parcelles et construits avant la mécanisation, ils sont aujourd'hui jugés inadaptés compte tenu de l'encombrement des machines actuelles, certains agriculteurs devant passer dans le champ de leur voisin pour accéder au leur. Certains chemins sont élargis pour pallier cela. En même temps, des associations pédestres demandent que quelques-uns soient restaurés (murets ou talus souvent éboulés) afin de maintenir leur charme de sentiers et qu'ils soient mis à la disposition des randonneurs avec un jeu complet d'éléments signalétiques (guides, fléchage, proposition d'itinéraires, cartographies...). Cet usage en plein développement se retrouve dans la nouvelle appellation, qui l'institue par le langage : le chemin de randonnée.

De la même manière, il est exceptionnel d'entendre parler d'étables ou de bâtiments agricoles pour désigner les anciens bâtiments d'exploitation, maintenant qualifiés de richesse patrimoniale ou d'architecture rurale dans les discours liés à des objectifs paysagers. On peut se demander à ce propos quel rôle jouent – ou ont joué – les inventaires de patrimoine réalisés par la direction régionale des Affaires culturelles (DRAC). Le caractère « nature/naturel » tend simultanément à se substituer aux descriptions relatives à l'usage du sol : les friches agricoles sont progressivement décrites dans les archives de la charte de Sancy-Artense en tant que « qu'espaces de développement des genêts ». L'espace dans lequel doivent s'intégrer les nouveaux bâtiments agricoles est qualifié de « site naturel » (bien que la vocation de la construction désigne un espace voué à l'activité agricole).

Ceci nous conduit à formuler deux remarques. D'abord, on passerait d'un espace agricole à un « espace naturel paysager » ; la spécialisation agricole des espaces ruraux, telle qu'elle s'est affirmée à la fin du XIX^e siècle et parachevée avec les lois de modernisation des années 1960, aurait donc vécu. Nous rejoignons là Micoud (1992) qui constate également cette mise sous silence de la qualification agricole de

²³ Ce résultat repose sur l'analyse de contenu des entretiens menés auprès des responsables institutionnels (enquêtes 2000) et sur l'analyse de documents d'archive (comptes rendus de réunions des comités techniques et comités de pilotages, fiches techniques, études, bulletins internes).

l'espace rural et avance que l'actuelle « gestion des animaux sauvages » donne à voir un espace « écologisé ».

Ensuite, ces nouvelles dénominations impulsées par une lecture paysagère de l'espace rural (rappelons que nos deux zones d'étude sont des espaces du rural isolé) désignent une diversité d'usagers : les nouveaux résidents (permanents ou secondaires), les visiteurs, les randonneurs, les agriculteurs... Elles portent le témoignage d'une certaine diversité sociale et renforcent cette appropriation de l'espace par le regard, par l'habiter, par le loisir, par la production.

Conflits de normes

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

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

Un autre conflit de normes sur cette zone concerne les permis de construire (dont l'attribution est du domaine de compétence des maires depuis 1982). Les élus et les experts se sont mis d'accord sur les normes architecturales concernant la pente et la couleur des toits, le volume des bâtiments... Non qu'ils les aient élaborées ensemble car elles l'étaient déjà, par le CAUE notamment. Mais ils les ont discutées, adoptées pour la plupart, et surtout, ils se sont engagés à les promouvoir afin que les constructions présentent une certaine cohérence sur l'ensemble du territoire. En revanche, des différends ont surgi quant au lieu d'implantation. D'un côté, la DDE ainsi que le CAUE et certains maires (peu nombreux) souhaitent que les nouvelles constructions soient installées dans les bourgs et les villages²⁴, c'est-à-dire à l'intérieur d'une zone déjà urbanisée ou en continuité du palier existant conformément à la loi montagne. De l'autre, la majorité des maires a pour souci de répondre au mieux à la demande des nouveaux résidents, qui veulent obtenir un permis de construire à l'endroit de leur choix. Certes, « on ne peut pas laisser faire

²⁴ L'habitat dispersé en Artense s'organise entre le bourg, parfois conséquent, et plusieurs villages qui peuvent regrouper une vingtaine de maisons.

n'importe quoi » (maire de Cros), construire au sommet des petites montagnes, par exemple. Mais « *sans être non plus trop restrictif, parce que c'est vrai, on est bien content qu'il y ait des constructions* » (maire de Cros).

Les maires sont pris dans ce dilemme : refuser un permis de construire, c'est respecter des critères esthétiques, mais c'est aussi refuser des habitants. Or cela ils ne peuvent l'accepter tant la plupart est obnubilée par l'image morbide du « désert humain » qui les a poussés à s'engager dans une action volontariste²⁵.

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

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

²⁵ Entre 1962 et 1999, l'ensemble des 9 communes de Sancy-Artense a perdu 63 % de ses résidents, sa densité moyenne comptant à peine 15 habitants au km² aujourd'hui. Le projet de charte paysagère est né de ce constat partagé par les maires (lors de la formation des élus, précédemment mentionnée) qui ont ainsi voulu régénérer l'attractivité de leur territoire afin de lutter contre cette hémorragie en attirant de nouveaux résidents et des visiteurs. Certains maires comptent les nouveaux habitants (et les naissances) à l'unité tant cette préoccupation leur tient à cœur.

de l'association locale se sont alors reportés sur l'appui à la commune, de façon plus informelle, lors de l'organisation de festivités locales.

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

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

Conclusion : L'offre publique entérine et renforce l'appropriation de l'espace par le regard

Bien que nous n'ayons pas souhaité nous livrer à une réelle comparaison des deux cas étudiés, le rapprochement de certaines de nos observations permet d'étayer quelques conclusions, qui pourraient avoir une portée plus générale.

L'image paysagère de l'espace d'intervention qui résulte de l'élaboration du projet peut ne se retrouver que partiellement dans les réalisations effectivement menées. Ainsi, on constate un décalage important entre les objectifs affichés dans le programme d'action et les actions conduites. Dans les deux zones, il était prévu d'intervenir prioritairement sur l'espace agricole et forestier. Cette priorité conduit à encourager l'activité agricole et à lutter contre les friches en Sancy-Artense et, dans le pays des Feuillardiers, à valoriser la forêt et à préserver la qualité des paysages agricoles. Or le budget le plus conséquent a été attribué à l'aménagement des bourgs en Sancy-Artense (34 %) et les actions qui ont été les plus précisément définies dans les Feuillardiers traitaient également de l'aménagement des entrées et des centres bourgs. La qualification paysagère de l'espace d'intervention se poursuit donc avec la phase des réalisations et avec l'évolution des biens supports qui sont sélectionnés.

L'intervention publique va encourager la production de services d'entretien des paysages qui ne peuvent résulter spontanément de l'existence de biens supports ou des attentes sociales. Les commanditaires se font les intermédiaires de demandes sociales et proposent un financement public à des prestataires afin qu'ils interviennent à bon escient sur des biens supports qui dès lors pourront être utilisés par des usagers (touristes, randonneurs, pêcheurs...).

Plus généralement, les objets ainsi désignés changent souvent de nom et donc de catégories cognitives : les vieux bâtiments agricoles sont vus comme des éléments du patrimoine architectural, au même titre que les constructions dans les bourgs ; les chemins agricoles peuvent devenir des sentiers de randonnée ; les friches agricoles sont aussi des espaces voués au genêt et à la fougère. Ces nouvelles dénominations, issues de la lecture paysagère, passent sous silence la qualification agricole de l'espace.

Elles mettent en valeur le patrimoine architectural et naturel, et de la sorte, donnent à voir un espace naturel paysager.

Plus qu'une nouvelle dénomination, on constate l'existence d'une double dénomination qui s'accompagne de deux systèmes de normes techniques, un pour chaque usage de l'objet matériel. Cette pluralité des systèmes de normes peut être rapprochée de la multifonctionnalité des espaces ruraux. Les conflits de normes autour des objets matériels sont autant de signes des usages alternatifs (ou combinés) de ces objets. Dès lors, les modalités de coexistence et d'articulation de ces systèmes de normes peuvent être déterminantes pour assurer, dans des conditions aussi harmonieuses que possible, la multifonctionnalité des espaces concernés. Les élus locaux prennent généralement en charge ces conflits de normes autour des objets constitutifs du paysage pour organiser le « multi-usage » de l'espace rural.

Ce faisant, les élus locaux cherchent à intégrer des intérêts et des aspirations portés par différents acteurs. Comme d'autres agents publics, ils convoquent la diversité des groupes ou des personnes concernés pour étayer et argumenter leurs choix. Cela les conduit à justifier leurs initiatives en parlant au nom d'usagers absents. Ils le font en tant que représentants politiques (pour les élus), ou en tant que garants de l'intérêt général (pour les agents de l'État). Ce registre d'expression, en érigeant les commanditaires de services – qui sont aussi les instigateurs d'interventions publiques – en porte-parole, vient élargir symboliquement l'assise de leurs propositions et conforter en retour leur propre position.

L'affirmation de nouvelles normes va de pair avec la mise en œuvre d'interventions publiques novatrices et accompagne probablement une transformation concomitante des réseaux d'acteurs, ou de la place respective de ceux-ci dans le système local de décision. Le portage de certains intérêts, la diffusion des normes et la mise en œuvre des interventions publiques sont liés ; les trois phénomènes se renforcent et se légitiment mutuellement. Les changements dans les pratiques qui vont être exigés par la mise en œuvre de politiques nouvelles, en l'occurrence à finalités paysagères, se trouvent ainsi progressivement justifiés et acceptés. On voit de la sorte que les politiques paysagères ont pour effet de reconnaître le multi-usage de l'espace rural en rendant légitimes les pratiques liées aux loisirs (randonnées, visites...). Plus que cela, elles ont pour effet de légitimer l'appropriation de l'espace par le regard, appropriation spécifique qui accompagne ces pratiques.

Bibliographie

- Aznar O., Berriet-Sollic M. et Guérin M. (2002). Caractérisation socio-économique de l'intervention publique locale dans les services environnementaux, *Économies et Sociétés*, 4, série « Économie et gestion des services », 7/2002, pp. 1041-1064.
- Badie B. (1989). Comparative analysis in political science: Requiem or resurrection?, *Political Studies*, 37, pp. 340-351.

- Bakhtine M. (1977). *Le marxisme et la philosophie du langage. Essai d'application de la méthode sociologique en linguistique*, traduit du Russe par Yaguello M., Paris, Éditions de Minuit, 1929/1977.
- Berger P., Luckmann T. (1986). *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 288 p.
- Boltanski L., Thévenot L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 483 p.
- Briffaud S. (2002). Pour une pédagogie de la médiation paysagère. Une problématique pour la formation des professionnels du paysage, Intervention présentée au Colloque « La gestion des paysages de montagnes. Pour un développement concerté et durable », Florac, 5-6 novembre, 9 p.
- Briffaud S. (1998). Les paysages changent, les paysagistes aussi, *Le Festin, revue des patrimoines, des paysages et de la création en Aquitaine*, 27-28, Bordeaux, pp. 145-147.
- Cadiou N., Luginbühl Y. (1995). Modèles paysagers et représentations du paysage en Normandie-Maine, in: *Paysage au pluriel. Pour une approche ethnologique des paysages*, Collectif, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, pp. 19-34.
- Candau J., Aznar O., Guérin M., Le Floch S., Michelin Y., Moquay P. (2003). Acteurs locaux et initiatives publiques dans le domaine du paysage – Une analyse du processus de construction des interventions publiques localisées, Rapport final de recherche, Programme de recherche MEDD 1998-2003 « Politiques publiques et paysages », Cemagref-ENITAC-ENGREF, 138 p.
- Candau J., Chabert M. (2003). La multifonctionnalité, un sens en discussion. La place accordée au paysage dans le projet agricole de la Dordogne, in: *Les Cahiers de la multifonctionnalité, Coordinations locales et action collective pour une agriculture multifonctionnelle*, Caron P., Pivot J.-M. (dir.), Paris, Éditions Cemagref-Inra-Cirad, pp. 71-87.
- Darré J.-P. (1994). Le mouvement des normes avec Bakhtine, et quelques agriculteurs, in: *Pairs et experts en agriculture. Dialogues et production de connaissance pour l'action*, Darré J.-P. (dir.), Ramonville Saint-Agne, Erès, p. 15-30.
- Demeulenaere P. (2001). Normativité et rationalité dans l'analyse sociologique de l'action, in: *L'explication des normes sociales*, Boudon R., Demeulenaere P. et Viale R. (dir.), Paris, PUF, pp. 187-202.
- Duran P. (1999). *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 212 p.
- Durkheim E. (1893). *De la division du travail social*, Paris, PUF, 416 p. (édition 1960).
- Durkheim E. (1897). *Le suicide*, Paris, PUF, 463 p. (édition 1983).
- Faye P., Faye B., Tournaire B. et Godard A. (1974). *Sites et sitologie : comment construire sans casser le paysage ?*, Paris, J.-J. Pauvert.
- Fritsch P. (dir.) (1992). *L'activité sociale normative. Esquisses sociologiques sur la production sociale de normes*, Paris, Éditions du CNRS, 142 p.

- Giddens A. (1987). *La constitution de la société*, Paris, PUF, collection Sociologies, 474 p. (*The Constitution of Society*, 1984).
- Grangier P. (2003). Expérience de médiation en Ardèche : préparation d'une charte pour l'utilisation des chemins, communication orale, Forum de la médiation environnementale, Bordeaux 18-19 mars.
- Hall P. (1993). Policy paradigm, social learning and the State, *Comparative Politics*, 25, pp. 275-296.
- Hervieu B., Viard J. (1996). *Au bonheur des campagnes (et des provinces)*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 159 p.
- Jobert B., Muller P. (1987). *L'État en action*, Paris, PUF, 242 p.
- Kelsen H. (1996). *Théorie générale des normes*, Paris, PUF, 604 p.
- Lagroye J. (1985). La légitimation, in: *Traité de science politique*, Grawitz M., Leca J. (dir.), Paris, PUF, tome 1, pp. 395-467.
- Lagroye J., avec François B. et Sawicki F. (2002). *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po/Daloz, 599 p.
- Mercier G. (2002). La norme paysagère. Réflexion théorique et analyse du cas québécois, *Cahiers de géographie du Québec*, 46 (129), pp. 357-392.
- Michel C., Moquay P. (2002). Des associations pour recréer de la proximité : la gestion de l'accès aux espaces ruraux face au déclin des liens locaux, in: *Accès du public aux espaces naturels : outils d'analyse et méthodes de gestion*, Mermet L., Moquay P. (dir.), Paris, Hermès, pp. 327-344.
- Micoud A. (1992). La production sociale de normes en matière d'environnement, in: *L'activité sociale normative. Esquisses sociologiques sur la production sociale de normes*, Fritsch P. (dir.), Paris, Éditions du CNRS, pp. 69-91.
- Muller P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, 55 (1), pp. 155-187.
- Muller P., Surel Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, collection Clefs politiques, 156 p.
- Perrier-Cornet P. (dir.) (2002). *À qui appartient l'espace rural ? Enjeux publics et politiques*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube/DATAR, 141 p.
- Pharo P. (2001). Normes de culture et normes de raison, in: *L'explication des normes sociales*, Boudon R., Demeulenaere P. et Viale R. (dir.), Paris, PUF, pp. 143-157.
- Rocher G. (1970). *Introduction à la sociologie générale*, Paris, Seuil, collection Points, 3 tomes.
- Vinck D. (1999). Les objets intermédiaires dans les réseaux de coopération scientifique, *Revue française de sociologie*, avril-juin, XL-2, pp. 385-414.

ANNEXE

Quelques repères à propos des normes

La production sociale de normes est une question très attachée à l'action (Demeulenaere, 2001), ici publique de surcroît. Elle vise à régler la pratique (les pratiques) dans un champ en forte évolution. C'est du moins son objet apparent (Fritsch, 1992). Les normes précisent ce qu'il est possible de faire (« virtualités », selon Pharo, 2001), plus qu'elles ne dictent ce qui doit être fait et sont donc considérées comme des repères pertinents, des jalons, pour un groupe donné à un moment donné. Sans être des impératifs catégoriques à appliquer, elles n'en restent pas moins des *contraintes* car elles permettent aux personnes de se reconnaître membres d'un collectif. Ne pas les observer, c'est courir le risque d'être marginalisé. Mal les connaître par un déficit important de socialisation ou d'intériorisation peut fragiliser les individus (notion d'anomie, Durkheim, 1897). Cette dimension collective dote cependant les normes d'une autre qualité qui peut sembler contradictoire : ce sont également des ressources (Giddens, 1987) car elles définissent un cadre intelligible, reconnu entre pairs, et permettent dès lors compréhension mutuelle et coordination (la langue est un exemple significatif). Dans un domaine de pratiques en mutation, il s'agit bien de définir des cadres d'action qui soient communs.

Les normes apparaissent donc multiples et relatives, sachant cependant que certaines sont plus permanentes que d'autres (les rites religieux, par exemple). Nous nous éloignons de la conception stable et déterministe que l'on peut lire dans les premiers travaux de Durkheim, soucieux d'établir la sociologie comme nouvelle discipline notamment distincte de la psychologie : « *Une règle, en effet, n'est pas seulement une manière d'agir habituelle : c'est, avant tout, une manière d'agir obligatoire, c'est-à-dire soustraite, en quelque mesure, à l'arbitraire individuel* » (Durkheim, 1893).

Chaque domaine de pratiques est cadré par un système de normes, comportant des variantes et des essais, plus qu'il n'est régi par une norme unique et incontournable. Nous rejoignons la conception fluctuante que propose Bakhtine (1977) lorsqu'il analyse la langue : « *La langue est une activité, un processus créatif ininterrompu de construction, qui se matérialise sous la forme d'actes de parole individuels* ». Les nouveautés réitérées de vocabulaire par exemple viennent ensuite à être consignées dans les dictionnaires. Les normes ne sont pas données une fois pour toute, mais constamment sujettes à ajustement, négociation et innovation. Darré (1994) s'inspire de cette perspective pour comprendre comment les cultures techniques se transforment et il relève que les normes traitent à la fois de notre rapport aux choses (normes techniques) et de notre rapport aux autres (normes sociales).

L'action publique, qui a la particularité à la fois d'être une forme d'action collective et de mettre en jeu des acteurs publics, généralement en relation avec des acteurs privés (Duran, 1999), est reliée à la production de normes sur plusieurs registres. L'activité des institutions publiques se traduit par la production de normes (juridiques, techniques...); elle s'appuie également sur des normes sociales, qui permettent de fonder et de justifier¹ les choix effectués : « *le monde institutionnel requiert une légitimation, c'est-à-dire des modes d'explication et de justification. (...) l'ordre institutionnel en expansion développe une voûte correspondante de légitimation, étendant sur celui-ci une couverture protégeant à la fois son interprétation cognitive et normative.* » (Berger et Luckmann, 1986, p. 88)

¹ Sur ce travail de justification des actes, on peut notamment se référer à l'ouvrage de Boltanski et Thévenot, cherchant à « *montrer la façon dont les personnes font face à l'incertitude en s'appuyant sur des objets pour confectionner des ordres et, inversement, consolident les objets en les attachant aux ordres construits* » (Boltanski et Thévenot, 1991, p. 31). Cependant notre analyse n'emprunte pas leur appareil théorique. Loin de chercher à établir et qualifier une modalité générale de justification, notre souci est plus modestement de repérer les formes de construction normative qui accompagnent le déploiement d'une action paysagère locale.