



UNITE MIXTE DE RECHERCHE INRA-ENESAD
EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES



Les services environnementaux dans les espaces ruraux : de nouveaux types d'interventions des collectivités locales ?

Olivier AZNAR (UMR INRA-ENESAD, Unité DFCF Cemagref)

Marielle BERRIET-SOLLIEC (UMR INRA-ENESAD)

Marc GUÉRIN (Unité DFCF Cemagref)

Nadia BRETIGNOLLE (UMR INRA-ENESAD, collaboration)



2001/6

Working Paper

RESUME

Cette présentation restitue les premiers résultats d'une recherche en cours sur l'analyse économique des services environnementaux, à partir d'une grille de lecture issue de l'économie des services. Les services environnementaux sont définis ici comme des opérations élémentaires portant sur un bien support et mettant en relation un prestataire et un usager. Les résultats présentés concernent les services environnementaux impliquant les communes et leurs groupements. L'étude empirique est centrée sur une vingtaine de communes du Puy-de-Dôme situées dans le Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne. Une méthodologie comptable est utilisée dans un premier temps afin de repérer finement la diversité des services environnementaux des collectivités locales. Dans un second temps, est mobilisée la grille de lecture précédemment décrite pour analyser l'évolution des services environnementaux des communes et de leurs groupements durant les trente dernières années.

NOTE INTRODUCTIVE

Ce travail a été présenté pour la première fois lors du 24^e colloque de l'Association des ruralistes français "Territoires prescrits, territoires vécus : inter-territorialité au cœur des recompositions des espaces ruraux" (ENFA de Toulouse, 25-27 octobre 2000). Il est important de préciser qu'il s'agit d'un document de travail constituant une étape intermédiaire dans une recherche sur le sujet des services environnementaux.

Parce qu'elle recouvre souvent des acceptions très variées et qu'on assiste à une véritable inflation de son usage, la notion de "service environnemental"¹ mérite d'être précisée en s'appuyant sur des critères de classement empruntés à la théorie économique. Les enjeux de cette question sont essentiels, non seulement dans un souci de précision des nomenclatures utilisées pour caractériser les questions ayant trait à l'environnement (IFEN, 1998), mais plus généralement pour apporter un éclairage sur les débats actuels autour des "services environnementaux" que fournissent –ou fourniraient– certaines catégories d'acteurs.

En particulier, concernant les espaces naturels et ruraux, la notion de "service" est de plus en plus usitée en matière de paysage et d'environnement. La demande de "services environnementaux" peut, a priori, y apparaître comme résultant de la croissance des usages récréatifs, émanant à la fois de personnes extérieures, notamment urbaines, et de la population résidante. Pour répondre à cette demande, les initiatives publiques sont nombreuses et le "Schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux"² constitue la plus récente tentative de traduction administrative de la notion de "service environnemental".

Ces "services environnementaux", au sens de "fonctions", conduisent-ils à des prestations de services, réellement nouvelles ? Quelle est la place des collectivités locales dans ces nouveaux rapports sociaux autour de l'environnement et du paysage ? De prime abord, ces dernières pourraient s'y impliquer grâce à une dynamique de nature politique, la décentralisation et l'intercommunalité étant susceptible de stimuler l'intervention publique locale dans ce domaine.

Les services environnementaux, au sens de l'économie des services (de Bandt, Gadrey, 1994), constituent-ils des prestations supplémentaires nouvelles ou a contrario correspondent-ils à des fonctions édilétaires traditionnelles qui auraient

¹ Le terme de "service environnemental" est mis entre guillemet, lorsque nous faisons référence à son usage dans le sens commun, qui assimile le "service environnemental" à une fonction (les "services fournis par la nature"). En l'absence de guillemet, la notion de service environnemental sera définie, en regard de l'économie des services (de Bandt, Gadrey, 1994), comme une opération élémentaire de transformation de l'état d'un bien support, assurée par un prestataire de service et à la demande d'un usager final de ce service.

² Instauré par la récente Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (loi n°99-553 du 25 juin 1999).

simplement évolué sous l'effet mécanique des tendances socio-démographiques affectant les espaces ruraux? Quelle est la nature économique de ces services environnementaux et les principaux facteurs d'évolution de leur production ?

Afin d'éclairer ce débat, il nous paraît important de repartir d'une analyse des conditions de production du service environnemental, en détaillant les facteurs de variation en jeu, qu'ils concernent le déroulement de la prestation de service ou le cadre de sa production. Les difficultés d'émergence d'une offre organisée de services environnementaux peuvent dépendre non seulement des questions de solvabilité, mais encore des difficultés à déterminer avec précision quelles sont les relations de service en jeu.

Par souci de cohérence, nous avons réduit notre champ d'analyse aux opérations d'entretien et de gestion de l'espace rural¹, c'est-à-dire les interventions ayant une concrétisation spatiale. Nous chercherons à identifier la place de véritables services environnementaux au sein de ce champ d'activités.

Pour répondre à ces interrogations, nous présenterons tout d'abord une définition du service environnemental afin de discerner les contours de cette notion et d'identifier ses différentes composantes. Cette définition trouve sa source dans le courant théorique de l'économie des services. Ensuite, nous tenterons d'illustrer, à partir de l'étude d'une vingtaine de communes, la nature des services environnementaux produits à l'échelle des communes et leur traduction budgétaire. Enfin, nous mettrons l'accent sur le rôle de l'intercommunalité dans l'évolution de la production des services environnementaux.

1. L'économie des services : un moyen de rendre compte de la diversité des services environnementaux

1.1. L'approche par l'économie des services

1.1.1. D'une déclinaison résiduelle à une définition substantielle

Une définition usuelle du service le désigne comme une activité fournissant des biens immatériels. Souvent assimilés au secteur tertiaire ou considérés comme

¹ Les activités de gestion et d'entretien de l'espace sont définies dans le cadre de ce travail de la façon suivante: il s'agit de l'ensemble des opérations concrètes visant l'amélioration, l'entretien ou la mise en valeur d'un support spatialisé, ancré sur le sol terrestre, en vue d'un usage, productif ou non productif.

une de ses sous-parties, les services englobent les activités ne pouvant être classées dans l'industrie ou dans l'agriculture (INSEE, 1999).

La clarté de la définition des services est perturbée par la manière binaire dont le débat a été posé aux origines de la science économique. À la suite d'une représentation partagée à la fois par les physiocrates et par Adam Smith (1776), le débat s'est longtemps focalisé sur la frontière entre les activités productives et celles considérées comme "improductives". Il est d'ailleurs possible que la rémanence de la pensée physiocratique désignant l'agriculture comme la principale activité productive et les services comme des activités improductives, voire même "serviles", contribue à rendre floue la notion de "service environnemental".

A contrario, dans la lignée de Bastiat (1851), un élargissement extrême a conduit ensuite à diluer totalement la notion de service dans l'ensemble de l'activité économique¹. Cette vision extrême du service oblige à tenir l'ensemble des agents économiques pour des prestataires de service. Elle nous paraît difficilement transposable pour proposer une typologie des services dans le domaine de l'environnement et du paysage.

Certaines définitions insistent sur trois caractéristiques techniques : l'immatérialité, l'instantanéité et la coproduction (Barcet, Bonamy, 1999). Ce type d'approche peut se révéler utile pour aborder le déroulement intrinsèque d'une prestation de service. Mais admettant de nombreuses exceptions, elle ne permet pas de caractériser l'ensemble des activités de service (Gadrey, 1996).

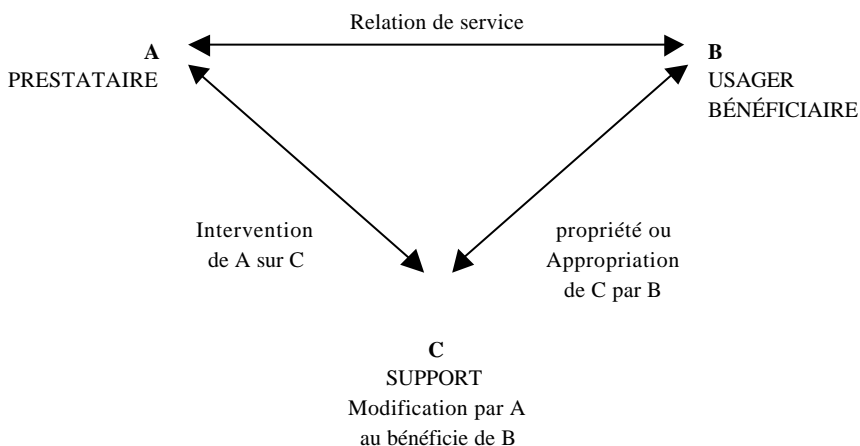
Nous nous référerons plutôt à un courant qui, dans la lignée de Hill (1977, 1999), considère la distinction entre biens et services comme un partage pertinent mais nécessitant une définition renouvelée. Les approches de Hill (1977), approfondies par Delaunay et Gadrey (1987) cherchent à dépasser le débat matériel / immatériel ou productif / improductif. Ces auteurs ont proposé une définition du service qui insiste sur l'étude des conditions et des caractéristiques de la production de services.

¹ Bastiat affirmait dans *Harmonies Économiques* (1851) que "la société n'est qu'échange de service", le travail humain n'aboutissant pas à des "matériaux", mais simplement il les "combine, les déplace pour son avantage ou pour l'avantage d'autrui".

1.1.2. Une définition fondée sur la relation de service

Gadrey (1992, 1996), s'appuyant sur l'image du triangle de service, propose une définition fonctionnelle du service envisagé comme un processus de production. Il avance qu'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". Ce support C peut être un objet, un bien, un individu (qui peut être confondu avec l'utilisateur 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 (cf. figure 1).

Figure 1
Le triangle de service



Source : Gadrey, 1996, p. 171.

Dans son analyse, Gadrey insiste sur la circulation économique du service et sur le rôle des agents économiques impliqués dans le service. Cette "circulation" est en effet impossible sans le support, la réalité, l'objet du service. C'est là le point central de la définition de Gadrey, il permet très précisément d'opérer une

partition dans l'économie entre la production de biens et celle de service¹. En effet, il introduit une articulation entre la réflexion sur les droits de propriété et celle sur le service. Il devient, en effet, impossible d'attribuer un droit de propriété à un service, ce qui le différencie fondamentalement d'un bien.

La notion de "relation de service" (de Bandt, Gadrey, 1994) s'est alors imposée comme une voie majeure de compréhension du déroulement de la prestation. Selon Delaunay (2000), cette dimension ne doit pas masquer l'importance du cadre de production à l'intérieur duquel le service prend place.

À partir de cette présentation succincte de l'analyse théorique du service, nous allons pouvoir présenter notre grille d'analyse.

1.2. Grille d'analyse des services environnementaux délivrés par les communes

Nous proposons de définir le service environnemental comme la relation particulière qui s'établit entre trois pôles identifiables : le prestataire, l'utilisateur du service et le bien support, cette relation ayant pour but d'assurer la transformation de l'état du bien support en fonction de critères environnementaux ou paysagers. Dès lors, toutes les formes d'entretien ou de gestion de l'espace ne concourent pas à la production de services environnementaux. Il faut pour cela que l'entretien ou la gestion de l'espace ait pour but explicite la protection de l'environnement naturel ou la mise en valeur d'un paysage.

1.2.1. Le bien support

¹ De nombreux auteurs proposent aujourd'hui une définition proche. Hill (1999) affirme que seuls les biens sont des "entités qui existent en dehors de leurs producteurs et de leurs consommateurs". De la même façon, Barcet et Bonamy (1999, p. 201) situent le service comme une "relation instituant un droit de créance entre acteurs économiques", n'existant pas indépendamment des acteurs impliqués dans la relation. Dans la lignée de Gadrey, Damien (1998) affirme que "le résultat d'un service est en effet tangible et médiat et il n'est véritablement produit que consommé. N'ayant pas de valeur en lui-même, il ne peut s'approprier directement ni se transmettre à un tiers comme un capital accumulé".

Parmi l'extrême variété des supports possibles pour le service, nous n'abordons que les biens supports strictement fixes et localisables dans l'espace. Ainsi, le service désigne l'acte de transformation, d'entretien, de création ou de restauration de ce support –ou bien support– dans un sens conforme à un objectif paysager ou environnemental. On considère qu'un bien environnemental (ou paysager) est constitué de l'association de nombreux biens supports (zones agricoles, espaces d'habitat, etc) dont le tableau ci-dessous propose un premier classement. Nous avons opté pour distinguer les biens supports à la fois selon leur morphologie et leur degré de transformation ("d'artificialisation"). Il ressort de cette classification quatre grands types de biens supports : les infrastructures ou éléments ponctuels, l'agglomération, les différents réseaux linéaires, l'espace productif.

La nature de la propriété (propriété publique, propriété privée et affectée de servitudes plus ou moins contraignantes¹) constitue un premier critère de variation des types de biens supports. Ensuite, leurs usages forment un deuxième aspect de cette différenciation. Une troisième dimension concerne l'importance de la transformation du bien support qu'entraîne la prestation de service. À ce titre, le caractère épuisable du bien support doit être souligné, mais il convient alors de distinguer le fond, non modifiable à court terme, du stock qui est l'objet d'un renouvellement continu. L'intervention peut entraîner un entretien ou un renouvellement du stock préexistant. Par ailleurs, le bien support peut avoir des fonctions différentes par rapport aux agréments de l'espace rural, soit comme un réceptacle, soit en favorisant l'accès à ces mêmes agréments. Enfin, la spécificité essentielle de ce bien support provient de sa possible appartenance au prestataire, ou même à un tiers, qui n'est ni le prestataire, ni le commanditaire, phénomène peu courant dans la plupart des services.

Tableau 1
Classement des interventions selon le type de bien support

Bien support	Usages principaux	Nature de la propriété	Types d'intervention
--------------	-------------------	------------------------	----------------------

¹ De nombreux types de dispositifs réglementaires liés en particulier au contrôle de l'utilisation des sols affectent la nature du bien support et limitent la portée de l'exercice du droit de propriété.

Infrastructures Éléments ponctuels	Transport	Publique	Aménagement paysager d'aires de repos
	Récréatif culturel		Mise en valeur de sites
	Élimination des déchets	Publique	Intégration et suppression des décharges
	Récréatif culturel	Publique ou privée	Entretien du patrimoine (petit patrimoine, monuments classés)
	Non-usage	Publique ou privée	Intervention sur les zones humides ou sur les zones en friches
Agglomération	Résidentiel	Publique ou privée	Aménagement de bourg Création et entretien d'espaces verts Fleurissement
Réseau linéaire	Récréatif sportif	Publique ou privée	Entretien des berges de plans d'eau et de cours d'eau
	Production		
	Récréatif sportif	Publique ou privée	Tracé ou entretien de sentiers de randonnées
	Transport	Publique	Intégration paysagère de la voirie goudronnée et non goudronnée
	Transport d'énergie Télécommunication	Publique	Intégration des lignes aériennes
Espace productif	Production agricole	Privée	Intervention paysagère sur le bâti
			Préservation des éléments non bâtis (haies)
			Intervention sur la morphologie des parcelles
	Production forestière	Publique ou privée	Entretien paysager de la forêt
	Production industrielle	Privé	Intégration paysagère du bâti industriel et des zones d'extraction de minerai

Ces biens supports peuvent être la propriété des communes et appartenir à leur domaine public ou privé, comme dans le cas de certaines forêts. L'action des communes peut également concerner des biens supports possédés par d'autres agents dont elles chercheront à infléchir le comportement par des subventions ou par la réglementation. La commune peut avoir pour but l'entretien, la modification des attributs du bien support, voire plus fondamentalement le changement d'affectation (cas de la suppression des décharges publiques).

Notre approche par les biens supports se référant à la fois à la morphologie des éléments en jeu et aussi aux usages qui s'y rattachent évite de scinder artificiellement les formes matérielles de l'espace rural des activités économiques et sociales qui concourent à les modifier.

1.2.2. L'expression de la demande

L'usager final n'est pas présent au moment de la conception et de la réalisation l'opération de production du service environnemental, même si c'est bien à lui qu'est destiné, en dernier recours, l'usage de ce service. Si son existence est souvent invoquée pour justifier l'intervention, dans ces types de relation qui sont souvent de nature non marchande, l'usager final est rarement consulté par rapport aux types de transformation qu'il est censé souhaité. De fait, un commanditaire peut servir d'intermédiaire et s'ériger en "porteur" de la demande, les rapports entre usagers et prestataires devenant alors plus distants.

En tant que commanditaire, les municipalités cherchent assez souvent à se poser comme les traductrices des attentes des usagers résidents (en invoquant leur mandat de délégation) ou des populations extérieures qu'elles peuvent estimer stratégique d'attirer ou au contraire de canaliser. Dans ce domaine, les élus communaux peuvent jouer un rôle d'anticipation plus ou moins important.

1.2.3. L'offre de services environnementaux

On constate aisément la forte diversité des offreurs potentiels de services environnementaux, ne serait-ce que par la liste des gestionnaires classiques des biens supports évoqués dans le tableau 1. Nous en avons identifié plusieurs grands types :

- les institutions publiques représentées par les collectivités locales et les autres établissements publics et administratifs,
- les agriculteurs peuvent émettre de simples externalités de production, de nature positive ou négative. Ils peuvent participer à la production de véritables services environnementaux, selon le caractère plus ou moins intentionnel de la production et son coût de production (Aznar, 2001),
- les prestataires de services marchands que sont les entrepreneurs de travaux,
- les fournisseurs de services non marchands (en partie du moins) que sont les bénévoles ainsi que les entreprises du domaine de l'économie sociale.

A priori, la place que peut prendre la collectivité locale dans la production de services environnementaux paraît fort variable. Elle peut dans certains cas se positionner comme un prestataire direct de services environnementaux, alors que dans d'autres cas, elle va commanditer ces services à divers prestataires, afin de fournir ces services aux résidents ou aux touristes. Elle peut dans certaines situations jouer un rôle d'intermédiaire en collectant les fonds publics et en adaptant aux enjeux locaux les dispositifs proposés par d'autres organismes publics. Par ailleurs les collectivités locales peuvent édicter certaines normes d'élaboration des services, plus particulièrement pour ceux qui paraissent nouveaux et dépassent les fonctions traditionnelles des collectivités locales.

2. Gestion publique locale des services environnementaux

2.1. Présentation de la démarche adoptée

2.1.1. Choix des communes de l'enquête

Afin de caractériser la nature des services environnementaux et de tester l'influence du contexte spatial dans les conditions de leur production, la grille d'analyse précédemment présentée a été appliquée à l'étude de 20 communes¹ du sud-ouest du Puy-de-Dôme. Ces dernières font partie de zones rurales dont la

¹ Les critères de choix des communes sont l'appartenance au Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne, la localisation en zone de montagne, l'éligibilité aux fonds structurels (objectif 2), enfin l'adhésion à une communauté de communes.

dynamique d'évolution socio-économique contrastée a été choisie afin de favoriser la diversité des observations. Le choix des zones étudiées a été opéré en prenant en considération le type d'organisation des territoires (prédominance d'une logique de production ou d'une logique de consommation).

Quatre zones ont ainsi été déterminées, la zone agricole "productive" de Rochefort-Montagne, la zone agricole "fragile" de Sancy-Artense, la zone touristique du Sancy et enfin la zone résidentielle des Cheires au sud-ouest de Clermont-Ferrand.

Tableau 2
Présentation des 20 communes de la zone d'étude

Zone agricole "productive"	Zone agricole "fragile"	Zone touristique	Zone résidentielle
Communauté de communes de Rochefort-Montagne	Communauté de communes de Sancy-Artense	Communauté de communes du Sancy	Communauté de communes des Cheires
Aurières Ceyssat St Pierre Roche Vernines St Bonnet près Orcival Rochefort-Montagne Nébouzat	Bagnols La Tour d'Auvergne Tauves St Sauves d'Auvergne	La Bourboule Mont Dore Chastreix Besse et Saint Anastaise	Aydat Cournols St Saturnin Chanonat Olloix

2.1.2. Une méthodologie reposant sur l'exploitation de documents comptables

Une première étape de ce travail de recherche a consisté à repérer les divers services environnementaux. Pour ce faire, nous avons mis en œuvre une méthodologie comptable qui repose sur l'exploitation systématique des comptes administratifs¹ dans les communes étudiées.

Cependant, ces documents comptables présentent les dépenses de façon très agrégée². Pour analyser dans le détail les interventions communales, il a alors

¹ 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 renvoie à certaines conclusions de travaux antérieurs 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 (Berriet-Sollic, 1999).

² Les comptes administratifs des communes utilisent la nomenclature M11 (remplacée depuis 1998 par la M14) qui consiste en une classification par nature. Dans cette nomenclature, la plupart des dépenses concernant les services environnementaux sont agrégées avec d'autres dépenses que nous ne prenons pas en considération.

fallu recourir à la liste des mandatements consignés dans les registres de comptabilité selon la démarche analytique prônée par Herzog (1985). Nous n'avons pu disposer des registres de comptabilité que dans 12 communes.

En outre, il s'est avéré indispensable de coupler cette démarche comptable avec des entretiens avec le maire et/ou le personnel de la mairie afin de pouvoir obtenir davantage d'informations sur la nature précise des dépenses repérées comme "services environnementaux" selon la grille présentée auparavant. Des informations quantitatives et qualitatives ont été recueillies sur le personnel de la commune et le matériel possédé, les dépenses relatives à ces deux fonctions ayant ensuite été affectées aux différentes dépenses selon une estimation du temps passé par le personnel à chaque tâche et selon le degré d'utilisation du matériel pour la réalisation des différents travaux d'entretien¹.

Enfin, nous avons raisonné en termes de dépenses brutes, sans pouvoir déduire les recettes venant de tiers (État, Région, Département, etc). En effet, les recettes ne peuvent, la plupart du temps, être affectées à des dépenses données (dotations, subvention globale, ...). La dernière étape du travail a consisté à transformer l'ensemble des données recueillies en francs constants.

2.1.3. Cadre temporel et domaine retenu pour l'analyse empirique

Nous avons choisi de nous intéresser à un domaine initialement assez large afin de recueillir la plus grande diversité de services environnementaux. Il s'agit de l'ensemble des interventions sur les biens supports figurant dans le tableau 1.

Le travail de collecte d'informations a été réalisé pour trois périodes :

- 1974-1976, période avant les lois de décentralisation,
- 1989-1991, période précédant la loi sur l'Administration Territoriale de la République qui impulse le mouvement de création des communautés de communes,
- enfin, une période récente : 1995-1997.

¹ Le coefficient ainsi calculé a été élaboré dans les communes où ce type d'information a pu être collecté par entretien. Pour les autres localités, nous avons utilisé le coefficient estimé dans des communes de caractéristiques voisines.

2.2. L'implication des communes dans la production de services environnementaux

2.2.1. Évolution des dépenses communales dans l'entretien et la gestion de l'espace

Cette première étape permet de cadrer et de relativiser le niveau de dépenses pour la production de services environnementaux parmi le montant total consacré à l'entretien et la gestion de l'espace communal.

Sur les trois périodes étudiées, pour les 20 communes étudiées, les moyennes des dépenses consacrées à l'entretien et la gestion de l'espace ont connu une légère augmentation (14 % d'augmentation entre les deux périodes 74-76 et 95-97), avec un niveau moyen de dépenses qui reste proche du million de francs, ce qui représente environ 6,5 % du total du budget communal.

Tableau 3
Évolution des dépenses liées à l'entretien
et la gestion de l'espace communal

	74-76		89-91		95-97	
	M	%	M	%	M	%
Rural touristique	2 325	14	2 528	14	2 799	15
Rural résidentiel	174	8	657	33	397	13
Rural agricole productif	358	25	366	25	384	25
Rural agricole fragile	Nd	Nd	713	21	764	22
Moyenne zone d'étude	952	14	1 066	17	1 086	16

Données exprimées en moyenne (en milliers de francs constants) et en % par rapport aux dépenses totales des communes (Nd = non déterminée).

Source : Bretagnolle, 2000.

Ce constat global est à relativiser en examinant le détail par types de communes avec différents facteurs externes influant sur cette augmentation. Il apparaît en premier lieu un niveau élevé de dépenses des communes rurales touristiques (2 millions de francs), importance liée en partie au volume financier des dépenses d'entretien des domaines skiabiles. En raisonnant en valeur relative par rapport au niveau de dépenses totales, on observe également l'importance de l'investissement financier des communes rurales agricoles (22% et 25% de leur budget respectivement pour les zones de Sancy-Artense et de Rochefort-Montagne), ceci s'interprétant par l'intensification des travaux d'entretien des chemins à usage agricole et touristique. Enfin, pour la zone résidentielle, on note une hausse sensible des dépenses relatives d'entretien et de gestion de l'espace, que l'on peut notamment expliquer par l'importante variation de population à la fin des années 80, ce qui s'est traduit sur la période 89-91 par d'importants investissements en voirie.

2.2.2. L'évolution de l'intervention des communes

Une analyse plus détaillée des actions d'entretien et de gestion de l'espace communal permet de mettre en évidence deux principaux types d'interventions (cf. tableau 4) :

- des interventions que nous pouvons considérer a priori comme "traditionnelles" ou classiques et qui recouvrent les interventions portant sur la voirie et la gestion des espaces productifs (entretiens des forêts, actions foncières),
- des interventions à caractère plus innovant ayant notamment trait à la production de services environnementaux tels que nous l'avons défini en première partie.

Tableau 4
Biens supports et formes d'évolution
des interventions communales

	Supports classiques	Nouveaux type de support
Usages productifs ou autres types d'usages nécessitant des interventions traditionnelles	- Entretien courant de la voirie	X
Usage paysager ou environnemental nécessitant la production de services environnementaux	- Création de sentiers de randonnée sur des chemins existants	- Création de sentiers de randonnée en ouvrant de nouveaux chemins. - Entretien des berges de rivières - Intégration d'anciennes décharges - Entretien du petit patrimoine

Cette classification demande cependant à être affinée. Même dans les cas où le bien support est identique, compte tenu de l'évolution de la demande, il n'est pas possible de conclure que la nature des services rendus par la commune est semblable. Cette évolution est soulignée par notre analyse en terme d'économie des services qui permet d'introduire une distinction au sein des services, non seulement entre biens supports, mais aussi en fonctions des usages auxquelles ces services font référence. Dans les deux points suivants, on tentera de distinguer dans l'entretien et la gestion de l'espace ce qui relève de la production de services environnementaux.

2.2.3. L'entretien et la gestion de l'espace : une intervention classique des communes

Les principales dépenses communales demeurent consacrées à la gestion de biens supports appartenant au réseau linéaire, c'est-à-dire à la fois les frais liés à la voirie goudronnée (pour les deux tiers) et ceux consacrés à l'entretien des chemins (pour un tiers). Ce domaine de compétence représente plus de 60 % du total des dépenses liés à l'espace communal. Les dépenses de voirie sont en forte progression¹, la part allouée aux chemins croissant plus que celle consacrée à la voirie goudronnée². Selon notre grille d'analyse, les actions relatives à la voirie goudronnée et non goudronnée, abordée dans sa fonction de circulation, ne concernent pas la production de services environnementaux.

La gestion et l'entretien de l'espace productif forestier est un autre poste de dépenses traditionnel pour les communes auvergnates. Il représente environ 5 % du total des dépenses consacrées à l'espace rural pour les communes étudiées, avec une très forte diminution (- 75 % en 20 ans) à partir des années 80. Nous ne nous intéressons qu'aux forêts soumises au régime forestier, c'est-à-dire celles gérées par l'ONF : forêts communales et sectionales³. Ces dépenses recouvrent à la fois les frais liés à la protection de la ressource productive et ceux consacrés à sa constitution et sa mise en valeur. Comme pour le bien support "réseau linéaire", ces actions ne recouvrent que très peu les services environnementaux tels que présentés dans le tableau 1. Il est probable que de tels services environnementaux à vocation paysagère ou écologique existent, mais que les communes s'y impliquent peu au profit de l'ONF et des autres acteurs forestiers.

Un autre champ concerne l'entretien et la gestion de l'espace communal sans faire partie des services environnementaux. Il s'agit de la gestion de l'espace

¹ + 90 % entre les périodes 74-76 et 95-97, avec un montant évoluant de 400 KF à 770 KF en francs constants.

² La croissance de ce type d'intervention résulte de l'accessibilité à l'ensemble des hameaux du village en toute saison. C'est ainsi que les communes ont souvent été amenées à goudronner certains chemins ruraux. En parallèle, les usages agricoles ont nécessité d'élargir certains chemins et de les stabiliser, le matériel agricole devenant plus volumineux.

³ Entité territoriale infra-communale, la section d'une commune, forme originale de propriété existant en Auvergne, tire son existence de la reconnaissance institutionnelle des droits que ses habitants exercent de manière exclusive sur un patrimoine commun (pâturage, bois, fours à pain). Les sections ont l'obligation d'avoir leur compte en mairie. Les dépenses et les recettes liées à la forêt sectionale apparaissent dans le budget de la commune mais sont des "opérations blanches". La commune n'étant pas propriétaire, elle n'engage pas de frais pour ce type de forêt mais veille à l'équilibre budgétaire.

productif agricole, plus précisément du rôle que les communes jouent lors des aménagements fonciers (dont les dépenses sont, comme pour l'entretien de la forêt, en forte diminution, représentant désormais moins de 1% du total des dépenses liées à l'espace). Ce sont en fait les subventions que les communes reversent aux associations foncières créées lors du remembrement, sous forme de remboursement d'annuités d'emprunt.

2.2.4. Des interventions correspondant à la production de services environnementaux.

Nous retiendrons dans le champ les opérations sur des sentiers de randonnée, dans la mesure où il vise à faciliter l'usage touristique de ces sentiers ou à développer l'intérêt paysager d'une zone. Ces interventions sur les chemins recouvrent des actions de plusieurs types : balisage, entretien courant, restauration, voire aménagement. Le balisage des circuits de randonnée est souvent confié à des associations extérieures à la commune, alors que l'entretien courant des sentiers reste à sa charge ou à celle de la structure communale. Dans la plupart des cas, les circuits de randonnées sont dessinés principalement sur des chemins ruraux utilisés pour la circulation, en particulier pour les usages agricoles, afin de limiter le coût d'entretien. À noter l'exception des communes touristiques qui ont parfois les moyens de créer ex nihilo des sentiers touristiques nettement individualisés correspondant à un tracé, un gabarit et un type d'usage clairement spécifié.

Lorsqu'elles visent à renforcer l'aspect esthétique de certains lieux, certaines dépenses consacrées au bien support «agglomération» (cf. tableau 1) sont plus directement comprises dans le champ des services environnementaux. Elles représentent en moyenne, sur les trois périodes, plus de 25% du total des dépenses liées à la gestion et l'entretien de l'espace communal¹. Ce type de service environnemental, rendu à la fois aux touristes et la population locale, concerne un bien support traditionnel, le centre-bourg, mais avec une logique de production permettant le classement parmi les services environnementaux.

¹ Les dépenses retenues ici comprennent outre les matériaux nécessaires à l'embellissement de la commune, la rémunération des employés communaux qui assurent en grande partie l'entretien de ces espaces publics, ainsi que les frais liés au matériel.

Pour ce bien support, les interventions menées par les communes rurales recouvrent deux principaux types de services environnementaux :

- actions d'aménagement ou de création de nouveaux espaces de loisirs qui peuvent résulter de la transformation ou de l'amélioration d'un site déjà existant,
- actions d'entretien régulier pour maintenir un cadre de vie agréable. La commune est à la fois le commanditaire et le prestataire de ce type de services environnementaux et s'autofinance dans la plupart des cas. On peut noter une augmentation notable –voire une apparition– des dépenses de fleurissement dans la plupart des communes¹.

L'aménagement de bourg, initiative récente² dans la plupart des communes, concourt également à la production de services environnementaux : enfouissement des réseaux téléphoniques et électriques, pavages des rues et des places. Isoler la part propre aux services environnementaux se révèle particulièrement difficile pour l'aménagement de bourg car les montants sont agrégés et ont un caractère pluriannuel. À noter que les biens supports sont de propriété le plus souvent publique, mais les effets incitatifs sur le domaine privé ne sont pas négligeables, comme l'attestent les opérations d'amélioration du parc immobilier.

De nouveaux types de biens supports sont traités par les communes, en ce qui concerne l'entretien du petit patrimoine vernaculaire (éléments ponctuels à usage récréatif culturel) et des berges des rivières (réseau linéaire). Bien que restant de faible niveau (1% du total des dépenses liées à la gestion et l'entretien de l'espace communal), ces types d'interventions progressent nettement. La conservation du petit patrimoine vernaculaire, vestige emblématique des pratiques sociales rurales, est particulièrement appréciée par les touristes et les migrants alternants. Dans la plupart des cas, il s'agit de fours à pain, de lavoirs et de fontaines qui sont situés dans les centres des villages. La restauration de

¹ Les communes de la zone touristique y consacrent des montants importants depuis longtemps pour offrir un cadre agréable aux touristes.

² La mise en œuvre de ces programmes résulte de l'augmentation importante des subventions extérieures (État, Europe, conseil général, conseil régional) et de l'émergence de dispositifs institutionnels transversaux visant à les encourager, telle les chartes architecturales et paysagères initiées par le conseil régional d'Auvergne.

ce petit patrimoine, souvent réalisée par des artisans locaux, est une préoccupation particulièrement récente dans les espaces ruraux puisque les financements consacrés à ce domaine d'intervention étaient quasi-inexistants sur la période 74-76 et se développent surtout depuis les 5 dernières années. Il est possible que l'élaboration des chartes paysagères et architecturales ait contribué à l'augmentation de l'implication communale, de même que le soutien du Parc Naturel Régional.

Pour ce qui concerne l'entretien des berges de cours d'eau, cette fonction tend à être assumée à l'échelle intercommunale comme nous l'abordons dans le paragraphe suivant.

2.3. Intercommunalité et services environnementaux

Désormais, une partie des services environnementaux est gérée à l'échelle intercommunale (communauté de communes et syndicats intercommunaux). Nous tenterons d'abord d'analyser les causes de ce développement avant de préciser la nature des services environnementaux dont la gestion s'est la plus développée à cet échelon¹.

2.3.1. Intercommunalité et services environnementaux : trois raisons d'un développement récent

L'essor de la gestion de certains services environnementaux dans le cadre de l'intercommunalité tient d'abord au renforcement des moyens que permet ce niveau d'organisation institutionnelle. Les structures intercommunales, conformément aux vœux de leurs promoteurs, constituent une unité de gestion permettant de mettre en commun des moyens plus importants d'ordre matériel (financement d'équipes² d'entretien et de gestion de l'espace) mais aussi d'ordre immatériel. L'intercommunalité facilite en effet la mobilisation des compétences techniques nécessaires à la réalisation de l'entretien, à l'encadrement de l'équipe d'entretien et de gestion de l'espace, ainsi qu'à la maîtrise de l'ingénierie d'élaboration de projets indispensables pour bénéficier de certains crédits alloués dans le cadre de programmes spécifiques. Les équipes intercommunales assurent parfois l'entretien des sentiers et rivières qui traversent l'espace. L'intercommunalité rurale valorise ainsi sa capacité à gérer des procédures allouées par l'État, l'Europe, le conseil général et le conseil régional. Susceptibles de financer des services environnementaux, ces autres pouvoirs publics favorisent les actions intercommunales pour des raisons d'efficacité mais aussi pour réduire leur coût de gestion et de transaction.

Par ailleurs, dans la période récente, les politiques d'insertion (principalement de l'État et du conseil général) et les politiques agricoles (émanant surtout de l'État) ont commencé à inciter à la fourniture de services environnementaux. Or,

¹ Les résultats présentés dans cette partie sont issus d'entretiens avec les responsables des structures intercommunales des zones étudiées.

² Elles sont composées de bénéficiaires de contrats emplois consolidés, encadrés par des agents intercommunaux. L'équipe d'entretien peut être mise au service des communes à tour de rôle ou utilisée sur des projets spécifiquement intercommunaux.

l'intercommunalité est devenue l'un des niveaux de coordination de ces politiques sectorielles en voie de territorialisation partielle. L'action intercommunale s'est ainsi trouvée renforcée dans ce domaine par le double mouvement de concentration des moyens communaux et de territorialisation de politiques sectorielles.

Troisième interprétation plus nettement économique, le développement du rôle de l'intercommunalité dans la gestion des services environnementaux s'explique aussi parce que le périmètre d'action des structures intercommunales se rapproche de la dimension des biens supports qui dépasse souvent celle de la commune. Autrement dit, l'intercommunalité correspond à la taille de supports qui répondent aux caractéristiques de biens publics mixtes, notamment d'unités paysagères remarquables ou d'ouvrages à structures linéaires comme les berges de rivières. Le pays, a contrario, atteignant une taille plus vaste que la plupart de ces biens supports, est probablement moins adapté.

2.3.2. Les types d'interventions privilégiées par l'intercommunalité

D'une manière générale, les dépenses publiques externes permettent de renforcer l'action des communes et leurs groupements dans des domaines déjà intégrés à leurs prérogatives mais pour lesquels elles manquaient de moyens. Ces actions correspondent à des postes de dépenses en forte progression. C'est le cas typique des aménagements d'entrées et de centres des bourgs. L'intercommunalité permet également de coordonner des opérations qui ne constituent pas des services environnementaux, mais se situent en amont, comme dans le cas de l'étude des plans d'aménagement de bourgs. En parallèle, peuvent être initiées des actions plus proches du domaine marchand, en partie pour solvabiliser les services environnementaux. L'édition de guides de randonnées fait partie de cette catégorie, avec l'objectif implicite de renforcer l'identité collective de la structure intercommunale. De plus, les structures intercommunales agissent sur l'offre de services environnementaux, en incitant des agents économiques à s'y impliquer, y compris sur leur propre espace privé.

En outre, les transferts financiers externes permettent de financer des actions véritablement inédites. Peuvent être considérés comme tels les aménagements de sites remarquables. En revanche, il se manifeste probablement des effets de substitution en ce qui concerne l'entretien de certains chemins ruraux. En effet,

l'évolution de leur usage exclusivement agricole vers une utilisation en sentiers de randonnée s'est accompagnée d'une prise en charge croissante par la structure intercommunale, et plus ponctuellement de la part du conseil général.

Mais cette modification du mode de financement est associée parfois à un changement d'usage. Ainsi, dans une certaine mesure, ces transferts peuvent être considérés comme un reversement en faveur de l'espace intercommunal dans le but d'entretenir un bien public dont l'usage est en grande partie effectué par des touristes et des populations résidentes mais d'implantation récente. Ces financements permettraient ainsi de palier l'effet de débordement dont est l'objet le bien public localisé spécifique constitué par le paysage.

Conclusion

De la présentation de ce travail encore exploratoire, il ressort plusieurs enseignements. Le premier, d'ordre méthodologique, concerne le statut des zones d'études. Le choix de quatre zones contrastées découle d'un souci de variété des observations, afin d'obtenir une meilleure représentativité, en limitant le risque de circonscrire nos observations à une zone où prédominent des usages particuliers. Toutefois, nous ne prétendons pas généraliser à partir d'observations encore peu étayées, même s'il apparaît des traits saillants à même d'affiner nos hypothèses.

Concernant les facteurs de variabilité de la production de services environnementaux, il apparaît clairement que les finances locales affectées aujourd'hui à la gestion et l'entretien de l'espace rural ne concernent plus uniquement l'appui à la fonction de production agricole ou sylvicole mais correspondent aussi au développement de services environnementaux à l'usage d'autres catégories de populations. Les premiers usagers semblent en être les résidents, mais les touristes sont également concernés. L'objectif paysager, conçu dans une perspective esthétique, paraît le plus développé. A contrario, la préservation de la biodiversité concerne peu les communes. Le type de service en œuvre, l'utilisateur du service moins directement identifiable (selon la référence aux "générations futures"), les résultats plus intangibles et souvent à long terme participent probablement des raisons pour lesquelles les communes s'y

impliquent peu. Au demeurant, depuis une date récente sauf dans les localités thermales, les communes jouent un rôle notoire dans les opérations de production de services environnementaux. De façon générale, ces collectivités agissent sur des biens supports dont elles ont la tutelle et produisent des services relativement élémentaires, qui souvent prolongent simplement des travaux classiques de gestion et d'entretien de l'espace communal, réalisés en régie directe ou par appel d'offre. Notons que les communes ne participent que modestement à la production de services environnementaux sur les espaces privés.

En parallèle, notre analyse, qui resterait à compléter par une collecte plus systématique, suggère que les structures intercommunales n'interviennent pas uniquement en substitution des communes, mais participent à la production de services environnementaux véritablement nouveaux. L'innovation peut concerner les types de biens supports qui dépassent le domaine public ou privé des communes. L'intercommunalité participe à des services touchant à d'autres "supports", notamment par le biais du conseil architectural ou de formations scolaires. En parallèle, l'intercommunalité intègre parfois la production de services environnementaux dans des projets de développement plus globaux.

Enfin, en guise d'ouverture, nous envisageons de prolonger l'analyse en affinant la définition des services environnementaux et en précisant les conditions de leur émergence. Des facteurs explicatifs plus globaux pourraient être mobilisés, se référant aux dynamiques rurales. Selon les catégories de l'économie spatiale (Schmitt, Goffette-Nagot, 2000), les facteurs liés à la position des communes rurales dans l'armature villes-campagnes pourraient constituer des facteurs explicatifs de l'émergence de services environnementaux. D'autres facteurs pourraient emprunter les catégories de l'économie régionale (Brun et al., 1992), selon le type d'activité dominante dans les territoires étudiés (évolution de l'agriculture, poussée périurbaine, fréquentation touristique, etc). En parallèle, il paraît essentiel de se référer aux formes d'organisations territoriales selon les catégories de l'économie territoriale (Aubert, Guérin, Perrier-Cornet, 2001), en particulier pour analyser les influences réciproques entre l'organisation intercommunale et les formes de productions de services environnementaux.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Aubert E, Guérin M., Perrier-Cornet P.** (2001) (à paraître), "Organisation et territoire : un cadre d'analyse appliqué aux espaces ruraux", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°3,
- Aznar O.** (2001), "Une caractérisation des services environnementaux produits dans les espaces ruraux", *Séminaire interdisciplinaire sur le développement durable*, IFRESI, Lille, 12 avril, 20 p.
- Bastiat F.** (1982) (1^e édition en 1851, Paris, Guillaumin), *Harmonies économiques*, Genève-Paris, Slatkine, 568 p.
- Barcet A., Bonamy J.** (1999), "Éléments pour une théorie de l'intégration biens/services", *Economies et Sociétés - Série "Économie et Gestion des Services"*, n°1, 5/1999, pp. 197-220.
- Blanc M., avec la collaboration de Assens P., Aznar O., Cesari L., Guérin M., Lépicié 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.
- Berriet-Sollicé M.** (1999), *Les interventions décentralisées en agriculture - Essai sur la composante territoriale de la politique agricole*, Paris, L'Harmattan, 333 p.
- Bretagnolle N.** (2000), *L'implication des communes rurales dans l'entretien de l'espace - Le cas de vingt communes du Puy De Dôme*, Mémoire de fin d'étude, ENESAD, Dijon, 109 p.
- Brun A., Cavailhès J., Perrier-Cornet P., Schmitt B.** (1992), "Les espaces ruraux revisités", *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°1, pp. 37-66.
- Damien R.** (1998), *La société de service - Note sur une crise philosophique*, Université de Franche-Comté, Besançon, 11 p.
- De Bandt J., Gadrey J.** (dir.) (1994), *Relations de services, marchés de services*, Paris, Editions du CNRS, 338 p.
- Delaunay J.C., Gadrey J.** (1987), *Les enjeux de la société de service*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 333 p.
- Delaunay J.C.** (2000), "Quelle ligne éditoriale pour la série Économie et Gestion des Services (EGS) ?", *Economies et Sociétés - Série "Économie et Gestion des services"*, n°2, 6/2000, pp. 5-11.
- Derycke P.-H., Gilbert G.** (1988), *Économie publique locale*, Bibliothèque de Science Régionale, Paris, Economica, 308 p.

- Gadrey J.** (1990), "Rapports sociaux de service : une autre régulation", *Revue Economique*, n°1, pp. 49-70.
- Gadrey J.** (1994), "Relations, contrats et conventions de services", in De Bandt J., Gadrey J. (dir.), *Relations de services, marchés de services*, Paris, Éditions du CNRS, pp. 123-152.
- Gadrey J.** (1996), *Services : la productivité en question*, Paris, Desclée de Brouwer, 359 p.
- Gadrey J.** (2000), "The characterisation of goods and services : an alternative approach", *Review of Income and Wealth*, vol. 46, n°3, september, pp. 369-387.
- Guérin M., Michalland B.** (2000), "Le paysage : quelles caractéristiques économiques ?", *Actes du séminaire de recherche et d'échanges ENGREF-Cemagref "Le paysage at-il une valeur économique ?"*, Clermont-Ferrand, 16 mars, 16 p.
- Hertzog R.** (1985), "Finances locales et environnements - Quelques réflexions sur un couple méconnu", *Revue Française de Finances publiques*, n°10, pp. 23-47.
- Hill P.** (1977), "On goods and services", *Review of Income and Wealth*, vol. 4, n°23, pp. 315-338.
- Hill P.** (1999), "Tangibles, intangibles and services : a new taxonomy for the classification of output", *Canadian Journal of Economics*, vol. 32, n°2, avril, pp. 426-446.
- IFEN** (1998), *Acquis et lacunes de l'information statistique sur l'environnement*, Collection Notes de Méthode, n° 10, Orléans, Editions de l'IFEN, 74 p.
- INSEE** (1999), *La France des services*, Paris, Editions de l'INSEE, 164 p.
- Schmitt B., Goffette-Nagot F.** (2000), "Définir l'espace rural ? De la difficulté d'une définition conceptuelle à la nécessité d'une délimitation statistique", *Économie Rurale*, n°257, pp. 42-55.
- 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.
- Smith A.** (1976) (1776, 1^{er} publication), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations - Les grands thèmes*, Paris, Gallimard, 445 p.