

Les conflits inhérents à la gestion d'une ressource commune :

Le cas du paysage suisse



Source : Clémence Dedinger (canton de Berne, juin 2015)

Article publié sur www.agter.org

Clémence Dedinger¹



Janvier 2017

¹ Étudiante de Master 1 Etudes du développement, Développement agricole et politiques économiques. IEDES, Université Paris I Panthéon - Sorbonne. La première version de ce texte a été écrite dans le cadre du cours « Problèmes fonciers » 2015-2016, sous la direction de Michel Merlet.

Cet article synthétise la réflexion théorique menée autour de la gestion du paysage en Suisse, telle qu'elle semble se dégager du corpus bibliographique (cf. pages 13-14). Il ne s'agit pas ici de s'interroger sur le concept même de paysage, qui nourrit à lui seul une vaste littérature. Aussi, nous reprenons la définition de la Convention européenne du paysage, signée en 2000 à Florence, qui définit le paysage comme « *une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations* ». Le géographe A. Berque en donne une définition plus fine : le paysage provient d'un groupe d'individus qui observe une configuration spatiale particulière de ressources fondamentales (forêt, eau, sol...) et lui donne un sens par rapport aux références qu'il puise dans son capital culturel, son histoire commune, les représentations qui imprègnent son esprit, etc. (1990)². Le paysage a de particulier que c'est doublement le produit de l'homme, en tant que construit symbolique, esthétique et culturel et en tant que production partiellement artificielle, combinant et agençant des unités ou des composants manufacturés tirés de ressources naturelles (Aubin et al. 2006, p.1). Considéré comme un bien collectif, un bien commun, voire un bien environnemental, le paysage est une ressource complexe aux limites supra-parcellaires et supra-communales.

Au regard des « détériorations » que subit le paysage suisse depuis une soixantaine d'années, il convient de se demander comment les autorités helvétiques peuvent gérer durablement cette ressource sans générer de conflit, alors même qu'elle fait partie des choses non appropriables.

Avant de spécifier brièvement ce qui est en jeu lorsque l'on s'intéresse à la « ressource-paysage », en mettant en lumière le problème de la (non-)propriété du paysage, nous nous attarderons sur l'historique de la régulation étatique des usages du paysage qui sous-tend des tensions entre les acteurs du paysage, notamment lorsque le droit public se confronte au droit privé. Les solutions empiriques et théoriques apportées pour pallier ces frictions seront exposées dans une dernière partie.

I- Spécification de la ressource-paysage

Le paysage comme ressource commune

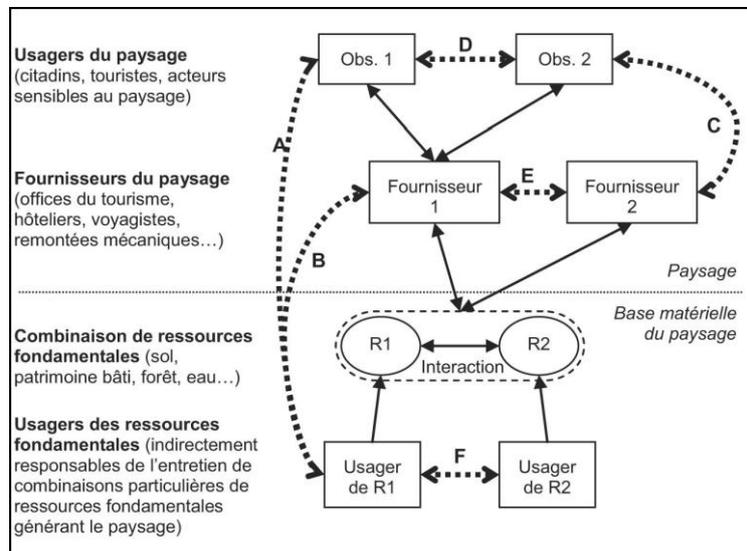
Au-delà du concept de paysage que nous avons défini suivant la Convention européenne du paysage en introduction, le paysage peut être considéré comme une ressource. L'offre de la « ressource-paysage » est à la fois anthropique et biophysique : les sociétés ont aménagé leur espace de sorte à pouvoir y vivre, ce qui influence fortement la formation des paysages ; et le support physique du paysage est aussi composé d'éléments biotiques et abiotiques. La demande de paysage est évaluée selon la préférence des individus, qui mobilisent différentes perceptions et valeurs paysagères³ pour satisfaire leurs besoins (Lifran et

² BERQUE A., 1990. *Médiance, de milieux en paysages. Géographiques, Reclus, Montpellier. (Cité par Gerber et al. 2007, pp.2-3)*

³ *On peut identifier huit valeurs paysagères : valeur productive, sacrée, esthétique, biologique, marchande, identitaire et patrimoniale, de loisirs et d'habitat. Voir Miéville-Ott et Droz (2010, p.51)*

Oueslati, 2007, p.85). La « ressource-paysage » fournit alors des prestations paysagères, essentiellement immatérielles, utilisées de diverses manières par une multitude d'acteurs⁴.

Typologie des acteurs du paysage

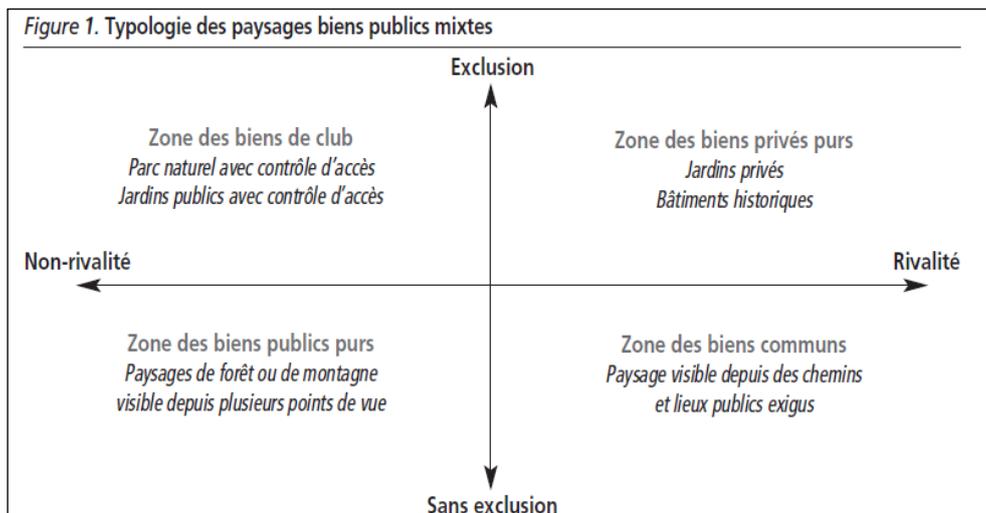


Source : Gerber et al., *Gestion durable du paysage* (2007)

Les auteurs J. Gerber, R. Rodewald et P. Knoepfel établissent une typologie des acteurs qui utilisent et influencent cette ressource. Les usagers du paysage (ou observateurs) utilisent les services fournis par la ressource paysage (récréation, panorama, culture...), ce sont les seuls à « consommer » « directement » la ressource. Les fournisseurs ou prestataires du paysage tendent à rendre les prestations paysagères utilisables pour les usagers, que leurs intérêts soient économiques, scientifiques ou culturels. Tous ces acteurs influencent directement le paysage. Les usagers des ressources fondamentales, comme les agriculteurs, ont un impact indirect sur le paysage, en ce qu'ils interviennent sur les éléments qui constituent le paysage (eau, biomasse, faune, etc.).

De manière générale, on considère le paysage comme une ressource commune. De fait, d'un point de vue économique, les paysages sont classés dans la catégorie des biens publics mixtes (ou impurs).

⁴ « La création du paysage se fait donc lorsqu'un observateur (un « usager ») procède à une mise en (inter)relation mentale des données sensorielles fournies par les ressources primaires que sont l'eau, le sol, la forêt, l'air, etc. et leur attribue une signification propre, c'est-à-dire reconnaît un usage possible à cette combinaison que nous appelons « service » ou « prestation d'interaction ». L'articulation entre les ressources primaires et le processus de construction mentale d'un sens et d'une réalité propre à la combinaison de différentes ressources primaires correspond au « plus » qui fait que le paysage n'est pas égal à la somme de ses parties, c'est-à-dire la juxtaposition des ressources primaires. » (Larrue et al. *Usages et régulation de la ressource paysage : Etudes de cas en France et en Suisse*. 2010, p.15)



Source : Lifran et Oueslati, *Eléments d'économie du paysage* (2007)

Nous nous intéressons dans notre étude aux paysages ruraux traditionnels de montagne en Suisse, qui, comme nous le verrons, font principalement l'objet des préoccupations paysagères. Dès lors, ils se caractérisent plus ou moins par la non-rivalité et la non-excluabilité⁵.

Aussi, d'un point de vue juridique, il semble difficile, si ce n'est impossible, de déterminer à qui le paysage appartient (Rodewald et al. 2004, p.2). Il n'existe de fait pas de droits de propriété formels sur le paysage. Ce dernier appartient à la catégorie des choses communes à tous et non appropriables. Le paysage ne constitue pas un objet au sens juridique du terme, ce n'est donc pas une chose finie, matériellement saisissable et contrôlable. Les acteurs qui utilisent ou influencent le paysage mobilisent ainsi soit des droits de propriété sur les ressources fondamentales constitutives du paysage (le sol, l'eau, la forêt, les pâturages et les prairies...), soit des dispositions publiques. Les observateurs du paysage peuvent ainsi profiter du fait que le paysage est une ressource commune et faire appel au droit d'accès aux pâturages et aux forêts (art. 699 du Code Civil suisse). Les fournisseurs s'approprient partiellement le paysage via un droit de propriété sur une des ressources fondamentales ou par le droit d'auteur et profitent de ce contrôle pour « vendre » le paysage aux observateurs.

Le paysage comme ressource « menacée »

Les préoccupations paysagères se manifestent lorsque les individus prennent conscience que le paysage disparaît ou se modifie (Gerber et al. 2007, p.2). De manière générale, le contexte social et économique des dernières décennies en Suisse a conduit à une pression croissante sur la ressource-paysage. Le facteur le plus important qui influe sur l'évolution du paysage

⁵ Dans une certaine mesure, il n'y a pas de rivalité entre les usagers tant qu'il n'y a pas d'effet d'encombrement. De fait, au-delà d'un certain seuil de fréquentation, chaque utilisateur supplémentaire gêne tous les autres et donc diminue le bien-être de chacun. Par ailleurs, alors que le paysage peut être un bien privé pur si le site d'observation et le site observé sont privatisés, on considère ici que même s'il y a privatisation d'un site d'observation, il en existe d'autres pour observer un paysage (Aznar O. 2002, p.5).

suisse est l'urbanisation⁶. On note également la disparition progressive de l'agriculture de montagne, la maîtrise des cours d'eau avec la construction de barrages hydroélectriques, l'extension des réseaux de transport et de communication⁷. En ce sens, le paysage suisse est une ressource rare. Sa rareté réside d'une part dans sa typicité, l'uniformisation du paysage entraînant alors la perte des spécificités paysagères régionales par exemple. D'autre part, le support physique des paysages est menacé par l'urbanisation qui entraîne une artificialisation de l'espace. La transformation des paysages devient alors presque irréversible, puisque le retour à un état « originel » pour les paysages devient de plus en plus difficile et coûteux (Lifran et Oueslati. 2007, pp. 86-87).

Une plus grande pression s'exerce sur la ressource aussi du fait d'une multiplicité croissante des acteurs du paysage, qui exploitent ou protègent la ressource, ce qui conduit à une rivalité toujours plus forte des utilisations du paysage et qui menace directement sa capacité à produire des fonctions utiles aux individus. C'est le constat porté par Rodewald et d'autres chercheurs, qui ont étudié six régions suisses de l'arc alpin⁸ dans le cadre d'un programme national de recherche dans le but d'évaluer l'évolution du paysage et qui attribuent cette augmentation des acteurs impliqués à l'importance croissante du tourisme et l'apparition de nouveaux systèmes d'informations notamment⁹.

Pourtant, qu'ils utilisent (population locale, touristes), exploitent (branche touristique) ou protègent (agences de protection de l'environnement) le paysage, il est dans l'intérêt de ces acteurs que la ressource-paysage soit gérée durablement. Pour l'Etat fédéral, il s'agit principalement de tirer profit d'une ressource non négligeable du fait de son importance pour le tourisme, lui-même étant un secteur important de l'économie suisse¹⁰. Le paysage étant une ressource commune, il est difficile d'utiliser à cette fin les logiques conventionnelles du marché (les prix ou les droits de propriété). Toutefois, à l'instar des biens environnementaux, certaines méthodes sont développées pour donner un prix au paysage et ainsi modifier les comportements des individus afin d'atteindre l'allocation optimale de la ressource. Ces méthodes cherchent généralement à révéler les valeurs d'usage du paysage¹¹.

L'action publique suisse a plutôt visé à créer et attribuer de formes de droits d'usage (d'exploitation ou de protection) du paysage, suivant les principes des tenants de l'économie

⁶ OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES FORÊTS ET DU PAYSAGE (2003): *Paysage 2020 - Commentaires et programme. Synthèse réalisée pour les principes directeurs « Nature et Paysage » de l'OFEFP, Berne.*

⁷ Voir l'annexe 1.

⁸ À savoir Sent-Ramosch-Tschlin GR, Val Mora GR, Baltschiederatal VS, Aletsch VS, Val Bavona TI, Lavaux VD (Rodewald et al, 2004).

⁹ Voir l'annexe 2.

¹⁰ « Les paysages constituent en outre [...] un facteur essentiel de compétitivité locale et touristique, un élément central de la marque « Suisse » ». (OFEV. 2011, p.5) Voir l'annexe 3.

¹¹ Il s'agit des méthodes du prix hédoniques, du coût de trajet, d'évaluation contingente ou du consentement à payer. Pour plus de précisions sur les avantages et les inconvénients de ces outils, voir Lifran et Oueslati (2007, pp.89-90).

institutionnelle des ressources, selon laquelle il est essentiel de définir clairement des droits de propriété pour gérer durablement une ressource¹².

La régulation des usages du paysage peut entraîner de nombreuses tensions, recensées notamment par Nahrath (2008, pp. 170-173) : entre usagers locaux et extérieurs, protection ou exploitation du paysage ou encore usagers présents et futurs. Nous nous intéressons ici au conflit entre intérêt collectif et intérêt individuel, puisqu'en créant un nouveau régime institutionnel avec l'attribution de formes de droits d'usage du paysage, les autorités helvétiques superposent une nouvelle couche de droits sur le régime institutionnel préexistant, relatif aux ressources fondamentales.

II- Régulation des usages du paysage

Processus historique de régulation du paysage

Comme dit précédemment, malgré l'impossibilité de définir des droits de propriété formels du paysage, l'Etat a tenté de réguler l'usage du paysage par la mise en place progressive d'outils de régulation. L'article de S. Nahrath retrace le processus de régulation du paysage en Suisse, qui va par ailleurs de pair avec l'évolution de la réflexion autour du concept de paysage (Nahrath S. 2008, pp. 165-170).

L'auteur découpe ce processus en quatre périodes, qui vont de la fin du XIX siècle à la décennie 1990. Ce qui est intéressant pour notre étude, c'est de voir les restrictions constantes des droits liés à la propriété privée, par les actions publiques limitant ces droits ou par la création des droits d'usage d'exploitation ou de protection du paysage, au nom de la gestion durable du paysage, qui tient de l'utilité publique. Dès la fin du XIXe siècle, l'Etat accorde aux acteurs privés (la Ligue suisse pour la protection de la nature et le *Heimatschutz*) des droits de protection du paysage, qui sont chargés d'inventorier et de protéger des éléments ponctuels, naturels ou culturels (espèces faunistiques, floristiques typiques, arbres centenaires, signalisation de champs de batailles, etc.). Les acteurs publics se voient attribuer des compétences et des devoirs : surveillance des eaux et de la forêt, protection de la faune et de la flore, confirmation de la régale de l'État en matière de chasse et de pêche, expropriation éventuelle afin de protéger des sites paysagers, naturels ou culturels, obligation pour la Confédération de protéger les paysages lors de la mise en place d'infrastructures. Malgré l'entrée en vigueur du Code civil suisse en 1912, qui marque une définition privative de la propriété foncière (avant cette date, on se référait aux codes civils cantonaux) ; les droits des propriétaires sont déjà limités par les dispositions du droit public ou privé. Le principe d'accession est un principe essentiel qui attribue au propriétaire d'un bien-fonds la propriété de l'ensemble des choses (au sens juridique) situées sur (et au-dessus et en dessous) le dit bien-fonds. Il est pourtant fortement relativisé¹³.

¹² Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action.* Cambridge, Cambridge University Press. (Citée par Nahrath. 2008, p.164)

¹³ Par exemple : le principe du libre accès aux prairies, pâturages et forêts, publics comme privés (art. 699 CC) ; la possibilité de restrictions publiques à la propriété foncière pour cause d'améliorations foncières ou de mesures de conservation des sites (art. 702 CC) ; l'interdiction de la propriété privée sur certaines portions du territoire en fonction de leurs caractéristiques naturelles (régions impropres

En 1966, la Loi sur la Protection de la Nature et du paysage (LPN) concrétise la volonté de mettre en place une véritable politique fédérale de protection du paysage. Cette politique attribue aux autorités cantonales des compétences en matière de protection des objets et des sites paysagers dignes d'intérêt, par le biais de procédures d'inventaire et de classement des sites et objets d'intérêt national ou régional. La Confédération dispose quant à elle d'autres instruments ou droits comme le subventionnement, la contractualisation, l'achat de terrain, voire l'expropriation. La décennie 1980 marque l'introduction de nouveaux instruments de protection avec la nouvelle Loi sur la protection de l'environnement en 1983 : principe du pollueur payeur (obligation de compensation, en nature ou financière, pour toute atteinte portée au paysage ou aux écosystèmes) et obligation de réaliser des études d'impact environnemental. Ces nouveaux outils juridiques confirment la tendance à privilégier l'intérêt collectif au détriment des droits d'usage privés. Enfin, à partir du milieu des années 1990 se développent différents programmes de subventionnement des « prestations écologiques » agricoles. Cela marque la reconnaissance de l'intérêt collectif au cœur même de la propriété privée.

Aussi, à l'instar d'autres biens environnementaux, c'est principalement sous l'angle de l'accès à la ressource (zonage, classement, inventaire), des restrictions d'usage et du coût de restauration que la protection de la ressource est envisagée (François Guy Trébulle. 2006, p.5). L'idée d'utilité publique qui se révèle de plus en plus importante interagit ainsi avec le droit de propriété privée en instaurant de nouvelles restrictions.

L'historique de la régulation des usages du paysage en Suisse met en lumière les tensions inhérentes à son élaboration dans la mesure où les dispositifs de protection limitent un peu plus les droits d'usage que confèrent la propriété privée (art. 641 CC, art. 642 CC)¹⁴. Cependant, rappelons que ces tensions concernent l'ensemble des acteurs du paysage. Par exemple, le droit de libre accès est le seul droit d'usage d'exploitation du paysage dont bénéficie l'ensemble de la population et correspond au droit de jouir esthétiquement du paysage. Pour une même propriété foncière, on trouve toujours (ou presque toujours) des ayants droit multiples, individuels ou collectifs (Merlet, 2010). Loin de s'atténuer avec le temps, cette superposition de droits est devenu de plus en plus importante, ce qui a conduit la Suisse à mettre en place un nouveau cadastre qui recense toutes les restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF¹⁵) [www.cadastre.ch]. Cet outil permet à tous les

à la culture, pierriers, glaciers, sources principale d'un cours d'eau, etc.) (art. 664 CC). Il convient de noter que lorsque ces limitations des droits d'usage sont importantes et qu'elles sont assimilables à une « expropriation matérielle », le propriétaire foncier a droit à une indemnisation (Nahrath S. 2008, p.166).

¹⁴ art. 641 CC : *Le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer librement, dans les limites de la loi, art. 642 CC : Le propriétaire d'une chose l'est de tout ce qui en fait partie intégrante.*

¹⁵ *Les RDPPF correspondent aux limitations auxquelles un propriétaire est soumis. Le nouveau cadastre rassemble et présente les restrictions frappant chaque parcelle. Selon le site web du RDPPF : « En Suisse, un propriétaire foncier ne peut pas jouir de son terrain comme il l'entend. Il doit se conformer au cadre réglementaire mis en place par le législateur et les autorités. Il se traduit par l'instauration de limitations que l'on appelle des restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF).*

propriétaires d'accéder rapidement et facilement à l'information sur l'étendue réelle de leurs droits de propriété, ce qui était auparavant rendu très difficile par la diversité des sources légales qui sont à l'origine de ces restrictions.

Mais le RDPPF ne liste que ce qui a déjà été socialement établi et intégré dans des règles. Dès lors, les observateurs du paysage peuvent toujours voir leur droit fortement restreint par l'exercice de droits de propriété privée, par exemple avec la création d'un parcours de golf, lorsqu'aucune restriction n'a encore été établie.

Focus sur les prestations écologiques

Nous illustrons le conflit latent entre intérêt collectif et intérêt individuel par le cas de la profession agricole. L'agriculture joue un rôle paysager en ce que la production alimentaire entraîne des externalités positives en termes de paysage¹⁶. Ces prestations fournies par l'agriculture (qualifiées d'intérêt général ou multifonctionnelles) sont reconnues explicitement en 1996 avec l'introduction de l'article 104 de la Constitution helvétique. Dès lors, la Confédération accorde des paiements directs aux agriculteurs ce qui doit permettre de freiner la diminution des exploitations agricoles et par là de maintenir un paysage « ouvert »¹⁷. Des prestations paysagères plus spécifiques peuvent également être rémunérées : l'agriculteur peut mettre à disposition des surfaces de compensation écologique pour toucher des paiements directs. La Confédération traduit en quelque sorte la demande sociétale environnementaliste en rétribuant des prestations d'intérêt général¹⁸. Cette promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture interroge le rapport entre le patrimoine individuel, que constitue la parcelle agricole, et le patrimoine collectif que représente l'espace rural.

Le nouveau cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) permet d'accéder aisément aux informations pertinentes en la matière concernant les biens-fonds. La sécurité du droit s'en trouve accrue, puisque les informations transmises engagent ceux qui les mettent à disposition. Du reste, les propriétaires de biens fonciers ne sont pas les seuls à tirer avantage de cet outil : les différents acteurs du marché immobilier, les autorités et les administrations publiques en profitent également. » [<https://www.cadastre.ch/content/cadastre-internet/fr/oereb.html>] , [consulté le 15 janvier 2017]

¹⁶ « *Le paysage agraire comprend des éléments paysagers créés, soignés ou modifiés par l'activité paysanne, qui peuvent avoir un caractère naturel ou culturel. L'attrait du paysage rural se caractérise par la typicité d'une diversité régionale, en lien étroit avec la structure de l'espace naturel.* » (Vogel et al. 2008, p.221).

¹⁷ « *Les transformations des paysages se font souvent sans remaniement majeur de la structure de propriété et des réseaux, simplement parce que les ressources distribuées dans le paysage sont socialement ou économiquement dévalorisées. Il en résulte un processus d'abandon ou de changement d'usage qui déclenche une dynamique de la couverture végétale, et une transformation du paysage.* » (Lifran et Oueslati. 2007, p.93)

¹⁸ « *Toutefois, selon la terminologie employée dans la Loi sur les subventions, il ne s'agit pas d'indemnités mais d'aides financières. Les paiements directs n'indemnisent pas la valeur sociale des prestations fournies, mesurées par exemple à l'aune du consentement à payer de la population, mais ils soutiennent l'agriculture en complétant ses recettes afin qu'elle puisse accomplir les tâches qui lui ont été assignées.* » (Huber, 2003. Cité par Vogel et al. 2008, p.218).

L'agriculture suisse est traditionnellement perçue comme une agriculture paysanne de petites exploitations, transmises de génération en génération. Ce maintien des petites exploitations était permis par une politique publique de soutien à l'agriculture, qui passait par une politique de prix et de revenus élevés. Seulement, la libéralisation de l'agriculture suisse en 1990 a entraîné une chute du prix des produits agricoles et partant une baisse du revenu des agriculteurs, menaçant le secteur lui-même. Le système de paiements directs, initié par la réforme agricole de 1993 qui marque la séparation entre la politique des prix et la politique des revenus, permet de garantir un certain revenu aux agriculteurs et donc de maintenir le secteur agricole.

Dès lors, on assiste à une sorte de dénaturation des droits d'usage historiques des paysans. L'Etat et la demande sociétale attribuent aux paysans le rôle d'entretien du paysage, alors qu'ils étaient chargés de nourrir la nation jusqu'alors. Le travail de Philippe Cardon est révélateur de ce sentiment d'ingérence perçu par la profession agricole, notamment dans l'arc jurassien où les agriculteurs sont majoritairement propriétaires de leur exploitation (Cardon. 1997, p. 15).

Les compensations écologiques liées à la surface signifient que les agriculteurs peuvent bénéficier de l'aide s'ils conservent, par exemple, les bandes herbeuses entourant les champs, pour favoriser le développement floristique. L'idée est que le maintien de la diversité écologique favorise la qualité paysagère. Au niveau de la production, les agriculteurs sont incités à utiliser des méthodes écologiques (limitation de l'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires, extensification de la production, etc.). La terre, bien individuel, patrimoine agricole, outil de travail qui définit l'identité des agriculteurs, est donc soumise à des contraintes environnementales, justifiées par un discours environnementaliste et paysager. Au regard de ce système de paiements directs, les agriculteurs se sentent devenir des « jardiniers du paysage ». La régulation des usages qu'ils font de leur patrimoine individuel par la mise en place d'une réglementation stricte et imposée par le haut conduit à remettre en cause leur propre savoir-faire et leur indépendance professionnelle. Ils sont pourtant fortement incités à s'orienter vers ces changements de pratiques pour compenser la baisse des prix des produits agricoles suite à la libéralisation¹⁹.

Des réponses empiriques et théoriques ont été apportées pour tenter d'atténuer ces conflits tout en régulant les usages du paysage de sorte à promouvoir une gestion durable de la ressource. Nous verrons toutefois qu'il semble difficile de concilier les deux objectifs.

¹⁹ « Le gros changement, c'est comme je vous dis, c'est qu'avant, on était des vrais indépendants, on était maître à bord comme un capitaine de bateau. Aujourd'hui, on ne peut plus rien faire sans le contrôleur ou sans téléphoner à un technicien parce qu'il faut une autorisation pour utiliser un produit ou bien, si on déroge à la ligne... On peut utiliser certains produits, mais il faut une autorisation. Mais le paysan, il devient de moins en moins indépendant, il devient de plus en plus fonctionnaire et puis ça, c'est un peu dramatique, parce que ça va enlever un peu de l'esprit... C'est vrai, ça a toujours été indépendant le paysan, libre sur ses terres. » (Propos d'un agriculteur recueillis dans le cadre du travail de recherche de Philippe Cardon, p.27).

III- Solutions empiriques et théoriques

Les Parc naturels régionaux, vers une meilleure conciliation des intérêts

Les Parc naturels régionaux suisses (PNR), développés à partir de 2007 suite à la modification de la LPN de 1966 (art. 23g), sont des structures qui visent à rassembler les trois catégories d'acteurs pour favoriser la négociation et la prise de décisions qui puissent satisfaire les intérêts de tous, tout en visant une gestion durable des paysages.

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) définit trois types de parcs d'importance nationale : parc national, parc naturel régional et parc naturel périurbain. L'objectif de la création de ces parcs est de « préserver les beaux paysages, améliorer leur qualité et les mettre en valeur ». Le processus de création des parcs est volontaire et se fait au niveau régional, étant donné la grande diversité du paysage suisse et les différences de perceptions et de représentations. Il est par ailleurs participatif puisque la population locale décide si son espace de vie peut devenir un parc ou non. Aussi l'un des bénéfices de ces parcs est de permettre une meilleure compréhension des valeurs paysagères portées par chaque acteur du paysage pour faciliter le dialogue, et une plus grande coordination entre les actions sur le paysage²⁰.

Ce processus participatif est dissuasif en ce qu'aucun acteur n'est censé pouvoir s'imposer aux dépens des autres, en portant atteinte à la ressource paysage. La création d'un PNR est également motivée par le désir de promouvoir le développement régional. A cet égard, le tourisme (les fournisseurs du paysage) est perçu comme influençant positivement la biodiversité et le paysage : ils constituent le capital des parcs, il est donc nécessaire de les protéger et de les mettre en valeur. Des formes de droits d'usage d'exploitation sont fournies à travers les Labels « parc » et « produit » et des droits d'usage de protection sont confiés à la Confédération.

Concernant la régulation des usages du paysage, ces PNR semblent plus porter un caractère normatif que contraignant. En ce sens, Gerber, Rodewald et Knoepfel (2007) ont mis en avant le rôle que pourraient jouer les « bourgeoisies » et les autres corporations territoriales dans le cadre des PNR²¹. Réunissant les différents acteurs qui utilisent ou influencent le paysage, elles sont en adéquation avec la visée des PNR en ce qu'elles peuvent servir de forums de discussion et ainsi améliorer la cohérence entre les politiques publiques d'exploitation et de protection du paysage et les revendications de chacun. Par ailleurs, elles

²⁰ « Le paysage doit devenir un paysage projet, où il s'agit de réfléchir au « comment vivre ensemble ». Il peut et doit devenir un « moyen de dialoguer, de négocier des actions de développement local ou d'aménagement, de repenser la distribution des usages sociaux de l'espace ou des productions, de réguler les transformations des territoires » (Miéville-Ott et Droz. 2010, p. 56).

²¹ L'Etat suisse s'organise autour de trois échelons d'exécution : les communes, les cantons et la Confédération. Différentes entités communales se partagent les droits et les devoirs de l'autorité communale, comme les communes politiques, les communes bourgeoises, les communes d'églises ou paroisses... Comme les cantons se chargent de l'organisation de ces communes, il existe une multitude de combinaisons dans le pays. De nos jours, le devoir principal des communes bourgeoises est de gérer les biens bourgeoisiaux et d'octroyer le droit de cité (elles diffèrent en cela des communes politiques qui rassemblent l'ensemble des personnes domiciliées sur leur territoire, indépendamment de leur appartenance cantonale ou communale).

détiennent des droits de propriété sur des ressources fondamentales, ce qui leur permettrait de réguler l'utilisation du paysage²² (par exemple, 24,3% des forêts leur appartiennent. Office fédérale de la statistique, 2004). Par exemple, sans porter atteinte au droit de libre-accès, la propriété foncière permet aux communes bourgeoises d'agir par le biais d'aménagements ou d'infrastructures afin d'orienter les visiteurs ou de gérer les flux d'observateurs qui accèdent au paysage (Gerber et al. 2007, p.6). Aussi, la mission légale des « bourgeoisies » est de gérer un patrimoine, c'est-à-dire qu'elles tendent à transmettre leur bien aux générations futures, faisant ainsi référence à la notion de développement durable (Vivien, 2001. Cité par Gerber et al. 2007, p. 5).

Les parcs semblent être un instrument qui permet d'atténuer les tensions précédemment évoquées. Par son processus de création, ces cadres institutionnels de la ressource paysage visent à organiser une gouvernance démocratique du paysage, au niveau supra-communal²³. En se basant sur l'étude de Anne-Louise Guilmain, nous avançons que « la participation et l'information des différents acteurs augmentent fortement l'acceptation des décisions »²⁴.

La plura-domania, vers une meilleure régulation des usages du paysage

Les PNR, bien qu'ils semblent permettre d'atténuer les conflits que sous-tend la gestion de la ressource-paysage, ne résolvent que partiellement le problème de la régulation des usages du paysage. Ce sont des dispositifs publics qui portent sur les droits d'usage d'exploitation et de protection.

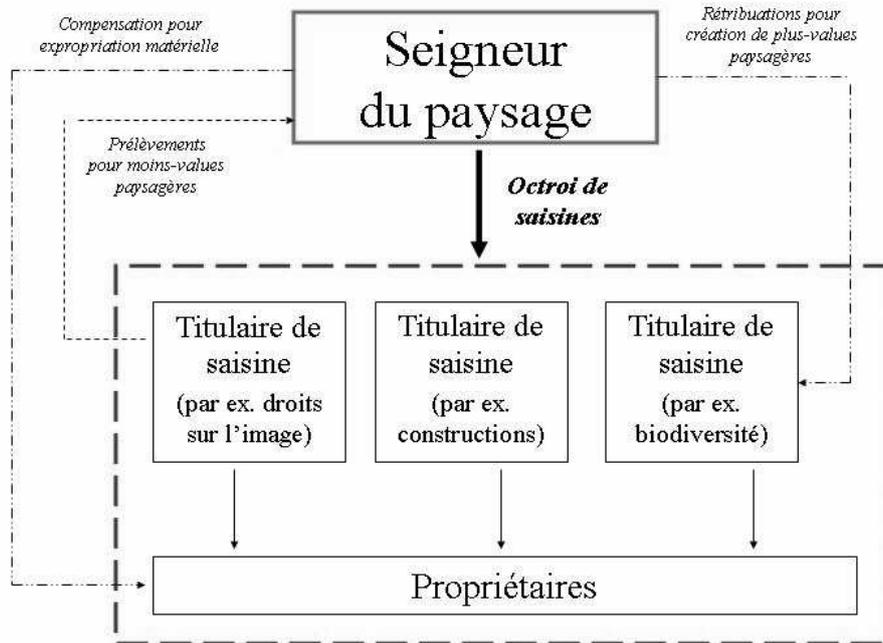
Les théoriciens ont apporté d'autres réponses à cette problématique. Nous nous concentrerons sur une d'entre elles, la pluri-domanialisation du paysage. Outre la patrimonialisation et la communautarisation, la pluri-domanialisation du paysage a été pensée pour dépasser l'actuel (non-)régime du paysage reposant sur la propriété foncière privative (Aubin et al. 2006, pp. 10-12).

²² Il convient toutefois de noter qu'elles ne détiennent en général que des « portions du paysage », le paysage ne tenant pas compte des limites communales.

²³ A cet égard, voir l'annexe 4.

²⁴ « Première hypothèse ; la participation augmente l'acceptation des agriculteurs. Cette hypothèse semble confirmée. En effet, les programmes paysagers élaborés sans les agriculteurs sont rejetés car les agriculteurs forment une corporation forte (avec une forte cohésion qui se sent menacée dans son identité si elle ne bénéficie pas du respect des autorités » (Guilmain A. –L. 2004, p.35)

Pluri-domanialisation du paysage



Source : Aubin et al. (2006)

Ce régime foncier induirait que la propriété formelle du paysage soit détenue par un « seigneur du paysage » (le paysage deviendrait son « fief paysager »). Il n'en serait pas le propriétaire privé (il ne pourrait aliéner le bien) mais il garantirait la protection et la mise en valeur du paysage. En ce sens, il serait chargé d'allouer des droits autres à différents usagers du paysage ; ces droits d'usages correspondant à des « saisines paysagères ». Ces droits d'usages ne seraient pas forcément parcellisés (par exemple, saisine sur la protection de la biodiversité des arbres, saisine sur l'exploitation photographique du paysage, etc. qui ne correspondent pas au découpage foncier), il n'y aurait donc plus besoin d'être propriétaire pour pouvoir en bénéficier. Dès lors, la propriété du paysage engloberait des usages multiples qui « cohabitent, se superposent, s'entremêlent, s'alternent dans le temps etc. sur un territoire donné », rappelant le régime féodal (Aubin et al. 2006, p.11) et reconnaissant ainsi les ayants droit multiples.

Cette plura domania du paysage induirait une inversion du principe d'accession dont bénéficient actuellement les propriétaires fonciers. En effet, on pourrait évoquer un principe d'accession (au paysage) pour limiter certains droits de disposition et d'usages des propriétaires (fonciers) au bénéfice de nouveaux usagers qui sont titulaires d'une saisine paysagère octroyée par le seigneur.

Par ailleurs, le seigneur du paysage pourrait récompenser les détenteurs de saisines paysagères qui influencent positivement le fief paysager (et vis-et-versa).

A travers ce régime paysager, la régulation des usages du paysage serait plus aboutie et permettrait de pallier les conséquences du (non-)régime actuel, reposant sur la propriété foncière privative, sur la durabilité de la ressource. Cependant, il ne permettrait pas de calmer les conflits latents autour de cette régulation. De fait, le seigneur du paysage serait

habilité à limiter les usages des actuels propriétaires fonciers ainsi que ceux d'autres ressources (eau, forêts, propriété intellectuelle) car ces derniers cèderaient une partie de leurs droits (implicites) sur le paysage (le principe d'accession notamment), en échange d'une protection et d'une mise en valeur du paysage. Cela paraît peu réaliste actuellement.

Il apparaît dans ce dossier que la gestion du paysage en Suisse est motivée par la prise de conscience des menaces qui pèsent sur celui-ci, par une vision que l'on pourrait qualifier de « catastrophiste ». Bien que le fait de « détruire » le paysage rural alpin suisse entraîne la création de nouveaux paysages (notamment urbains et moins diversifiés), cette évolution est jugée négative par certains acteurs (population locale, agence de tourisme, agence de protection de l'environnement). Il s'agit alors de protéger, voire figer, un paysage « traditionnel », alors que le paysage est difficilement immuable, du fait de sa base matérielle en constante évolution, de même que les perceptions que les individus ont du paysage (Miéville-Ott et Droz. 2010, p.48).

Pour protéger ses paysages, ressources communes importantes pour le dynamisme de l'économie suisse, les autorités helvétiques ont donc cherché à réguler les usages du paysage par la création et l'attribution de droits d'usage d'exploitation ou de protection du paysage. V. Miéville-Ott et Y. Droz ont souligné que ce mode de gestion s'attarde sur la base matérielle du paysage, qui est vu comme un espace à gérer (Miéville-Ott et Droz. 2010, p.53). La gestion du paysage est alors associée à celle de la nature et de l'environnement, laissant de côté le paysage en tant que construit social et mental. Toutefois, la création d'un nouveau régime institutionnel a permis de redéfinir les droits de chaque acteur, de sorte à assurer une meilleure gouvernance du paysage. Par exemple, les lois et les règlements énoncés dans ce dossier, qui limitent les droits des propriétaires, montrent que ceux-ci ne possèdent qu'un ensemble de droits sur leur terre, reconnaissant ainsi l'existence d'autres ayant droits (Merlet M. 2010, p.3).

La régulation des usages du paysage entraîne de nombreuses tensions, notamment lorsque les droits d'usage liés à la propriété privée se trouvent restreints, pour lesquelles des solutions théoriques et empiriques ont été apportées. Par ailleurs, dans le cadre des Parcs Naturels Régionaux, il serait intéressant de jouer en outre sur les droits de transfert : favoriser l'échange de propriétés foncières situées à des emplacements ayant un intérêt paysager permettrait d'avoir une gestion plus globale du paysage (celui-ci n'ayant comme limite que le regard).

Bibliographie

Aubin D., Nahrath S., Varone F. 2006. « Paysage et propriété : un retour vers la *pluradomania* ? » in D. VANDERGLICHT and F. VARONE (eds.), *Le paysage à la croisée des regards*, Brussels : La Lettre volée, 171-190.

Aznar O. 2002. « Une caractérisation des services environnementaux à dimension paysagère produits dans les espaces ruraux », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 1, mis en ligne le 29 juillet 2014, consulté le 5 décembre 2016. URL :

<http://developpementdurable.revues.org/904> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.904. 23 pages.

Barjolle D. « La politique agricole suisse entre économie, écologie et société », *Économie rurale* [En ligne], 315 | Janvier-février 2010, mis en ligne le 05 février 2012. 4 pages.

Cardon, P. « *Agriculture et paysage dans l'arc jurassien suisse : réforme agricole suisse et représentations patrimoniales des exploitants agricoles* ». Sous la direction de Jacques Jouvenot D. Septembre 1997. LA. S.A de l'université de Franche Comté. 33 pages.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC, Office fédérale de l'environnement, OFEV. *Stratégie paysage de l'OFEV*. 25 pages. Berne, octobre 2011.

Gerber J. -D., Rodewald R. et Knoepfel P. « Gestion durable du paysage », *Revue de Géographie Alpine | Journal of Alpine Research* [En ligne], 95-3 | 2007, mis en ligne le 03 mars 2009. 10 pages.

Guilmain, A. -L. 2004. La place de l'agriculture dans les politiques paysagères en Suisse et à l'étranger [published online 2007] Available from World Wide Web >voir http://www.wsl.ch/publikationen/books/Details_DE?id=. Birmensdorf, Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL. 41 S. 43 pages.

Larrue C., Knoepfel P., Amalric M., Bonnefond M., Pousset F., et al. Usages et régulation de la ressource paysage : Etudes de cas en France et en Suisse. Réponse à l'APR Paysage et développement durable, une étude des usages paysagers est confrontée a.. 2010. <hal-01094628>. 284 pages.

Lifran R. et Oueslati W., « Eléments d'économie du paysage », *Économie rurale* [En ligne], 297-298 | janvier-avril 2007, mis en ligne le 01 mars 2009, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://economierurale.revues.org/2031> ; DOI : 10.4000/economierurale.2031. 15 pages.

Merlet M. Les droits sur la terre et sur les ressources naturelles. *Des fiches pédagogiques pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest* [en ligne], décembre 2010, [consulté le 11 décembre 2016]. Disponible à l'adresse : www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-38.html. 4 pages.

Nahrath S. « Propriété privative et régulation du paysage en Suisse », *Etudes rurales* 2008/1 (n° 181), pp. 163-180.

Programme national de recherche 48 «Paysages et habitats de l'arc alpin» du Fonds national suisse, FNS. Juillet 2006. Cahier thématique III Valeur des Alpes. Berne. 40 pages.

Rodewald R., Knoepfel P., Gerber J. -D., de Fossey A., Mauch C. 2004. « A qui appartient le paysage? Importance des régimes institutionnels pour le paysage ». Exposé au Colloque international « De la connaissance des paysages à l'action paysagère » du 4 décembre 2004. 9 pages.

Trébulle, F. -G. « Le régime des biens environnementaux : propriété publiques et restrictions administratives au droit de propriété » Les Xe Journée juridiques franco-chinoises sur le droit de l'environnement : Paris, 11-19 octobre 2006 : <http://www.legiscompare.com>. 22 pages.

Valérie Miéville-Ott et Yvan Droz. « Évolution de la réflexion paysagère en Suisse. A partir du programme Paysages et habitats de l'arc alpin », *Économie rurale* [En ligne], 315 | Janvier-février 2010, mis en ligne le 05 février 2012. 15 pages.

Vogel S., Lanz S., Barth L. et Böbner C. Objectifs pour une agriculture multifonctionnelle. *Revue suisse Agric.* 40 (5): 217-223, 2008. Office fédéral de l'agriculture OFAG, Mattenhofstrasse 5, 3003 Berne.

Wicki F, Nicodet M., Reis O. Le nouveau cadastre suisse des restrictions de droit public à la propriété foncière Une avancée en matière de sécurité du droit de la propriété foncière. *Revue XYZ*, 1^{er} trimestre 2010, n°122. 2 pages.

Sites internet

Brochure d'information : Le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière [En ligne], Direction fédérale des mensurations cadastrales, [consulté le 27 avril 2016]. Disponible sur www.cadastre.ch

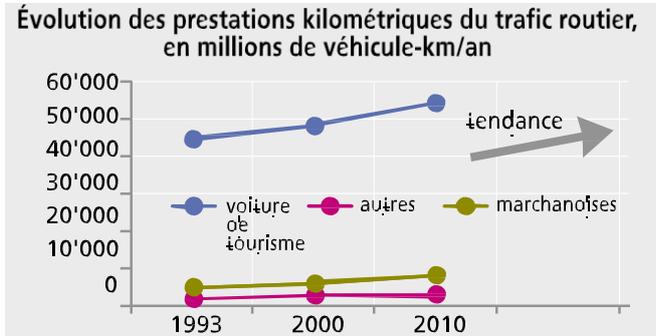
Catégories de parcs [En ligne], Office fédéral de l'environnement, [consulté le 27 avril 2016]. Disponible sur www.parc-suisse.ch

www.statistique.admin.ch

www.swisstopo.admin.ch

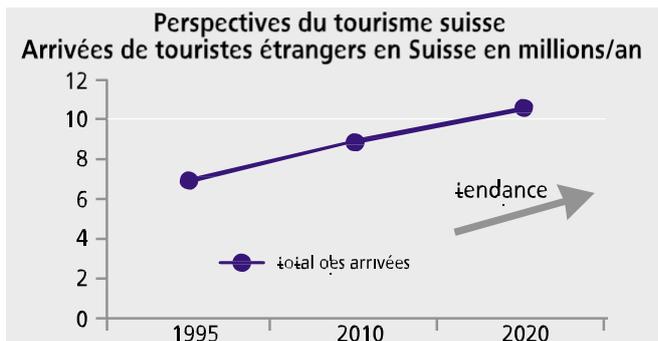
Annexes

IV- Annexe 1 : Évolution des prestations kilométriques du trafic routier



Source : SET 1995, 1997, 1999; ECOPLAN 1997

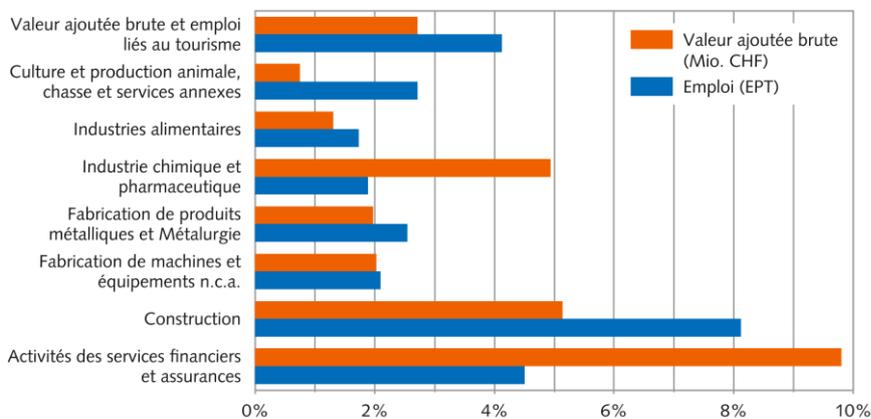
V- Annexe 2 : L'accroissement du tourisme en Suisse



Source: Message du Conseil Fédéral, 2002

VI- Annexe 3 : Importance du tourisme pour l'économie nationale suisse

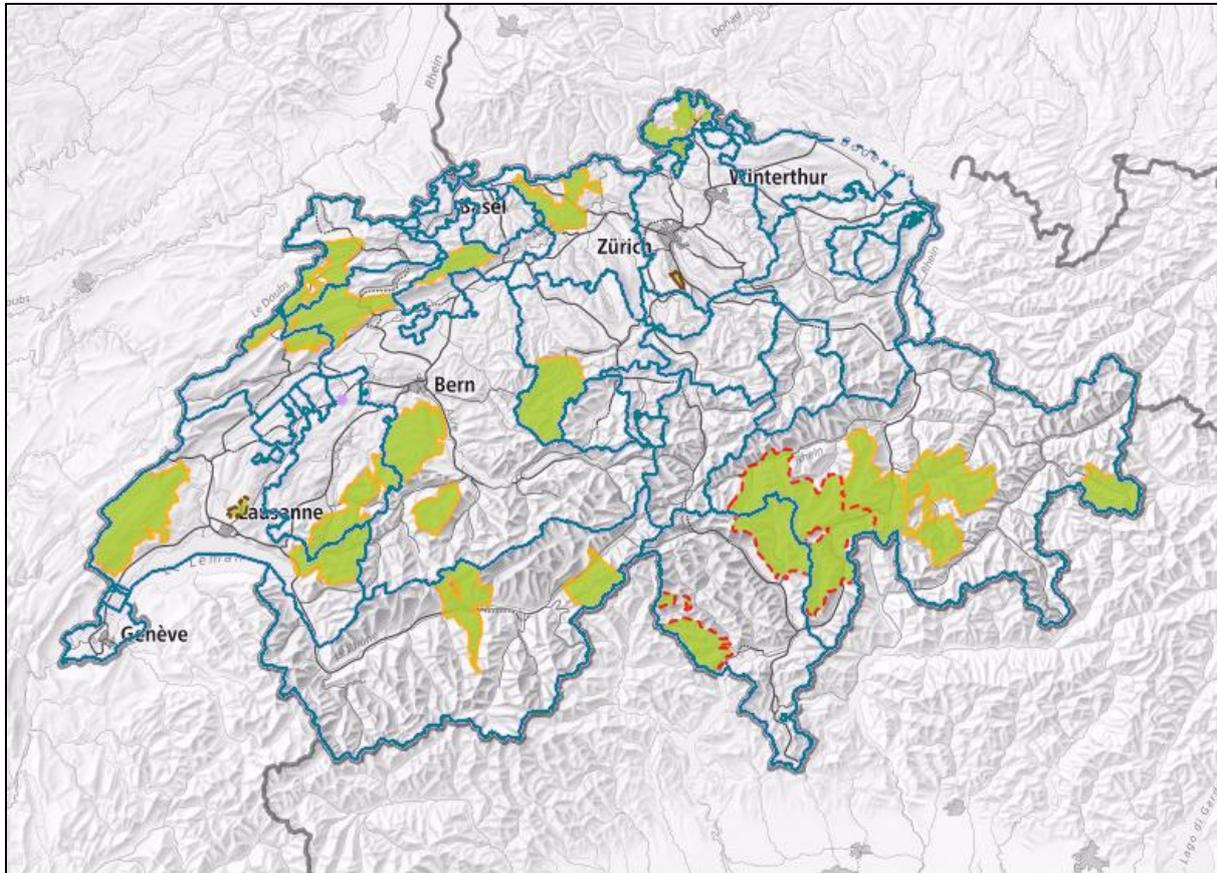
Le tourisme comparé à d'autres branches d'activité:
valeur ajoutée brute et emploi, en 2011



Sources: OFS - CST 2011, CN, STATENT

© OFS, Neuchâtel 2016

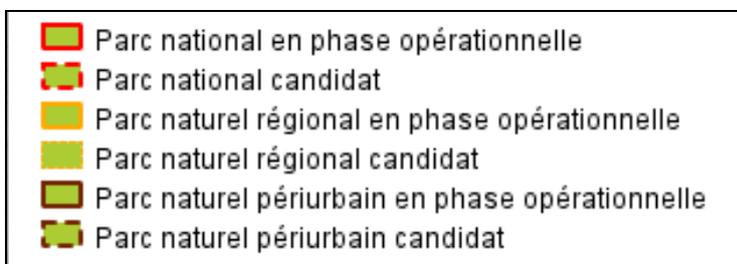
VII- Annexe 4: Les limites supra-communales des Parcs Naturels Régionaux (PNR)



50 km

Source : Swisstopo

Les parcs d'importance nationale



Les limites communales

