

Kurt Bisang  
Stéphane Nahrath  
Adèle Thorens

**Screening historique des régimes  
insitutionnels de la ressource paysage  
(1870-2000)**

Working paper de l'IDHEAP 8/2000  
UER: Politiques publiques et environnement

Comparative analysis of the formation and the outcomes of the  
institutional resource regimes in Switzerland

---

Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen  
institutioneller Ressourcenregime in der Schweiz

---

Analyse comparée de la genèse et des effets des régimes  
institutionnels de ressources naturelles en Suisse

Project financed by the Swiss national science foundation

Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf, Frédéric Varone  
Kurt Bisang, Corine Mauch, Stéphane Nahrath, Emmanuel Reynard,  
Adèle Thorens

## **ANALYSE COMPAREE DE LA FORMATION ET DES EFFETS DES REGIMES INSTITUTIONNELS DE RESSOURCES NATURELLES EN SUISSE**

Partant du constat de l'accroissement significatif et généralisé de la consommation des ressources naturelles, le projet a pour ambition d'examiner, dans le cas de la Suisse, quels sont les types de régimes institutionnels -régimes composés de l'ensemble des droits de propriété de disposition et d'usages s'appliquant aux différentes ressources naturelles, de même que des politiques publiques d'exploitation et de protection les régulant- susceptibles de prévenir des processus de surexploitation et de dégradation de ces ressources.

Dans le cadre de ce projet de recherche financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNRS), il s'agit, dans un premier temps, d'analyser les trajectoires historiques d'adaptation et de changements des régimes institutionnels des différentes ressources sur une durée d'environ un siècle (1900-2000). C'est l'objet des différents screenings.

Dans un second temps et à l'aide d'études de cas, ces transformations de (ou au sein des) régimes institutionnels sont analysées sous l'angle de leurs effets sur l'état de la ressource.

L'ambition finale de cette recherche est de comprendre les conditions d'émergence de "régimes intégrés" capables de prendre en compte un nombre croissant de groupes d'usagers agissant à différents niveaux (géographiques et institutionnels) et ayant des usages de plus en plus hétérogènes et concurrents de ces différentes ressources.

Le champ empirique de la recherche porte plus particulièrement sur cinq ressources que sont: l'eau, l'air, le sol, le paysage et la forêt.

## **VERGLEICHENDE ANALYSE DER GENESE UND AUSWIRKUNGEN INSTITUTIONELLER RESSOURCENREGIME IN DER SCHWEIZ**

Ausgehend von der Feststellung, dass die Konsumraten natürlicher Ressourcen weltweit stetig steigen, untersucht das Projekt, ob und welche institutionellen Regime in der Schweiz einer Übernutzung und Degradation von solchen Ressourcen entgegenwirken. Solche Regime bestehen aus der eigentumsrechtlichen Grundordnung (Eigentumstitel, Verfügungs- und Nutzungsrechte) und der Gesamtheit der ressourcenspezifischen öffentlichen Nutzungs- und Schutzpolitiken.

In einem ersten Schritt zeichnen wir nach, wie sich die institutionellen Regime verschiedener Ressourcen über eine Dauer von ungefähr hundert Jahren (1900-2000) angepasst und entwickelt haben. Diese überblicksartigen historischen Analysen bilden den Inhalt der verschiedenen Screenings.

In einem zweiten Schritt werden mittels Fallstudien die Wirkungen von Veränderungen eines institutionellen Regimes auf den Zustand der Ressource evaluiert.

Mit dem Projekt soll das Verständnis dafür erhöht werden, unter welchen Bedingungen „integrierte Regime“ entstehen können: Wie kann es zu institutionellen Regimen kommen, welche die zunehmend heterogenen und konkurrenzierenden Nutzungen einer steigenden Anzahl von Nutzergruppen aus verschiedenen geographischen und institutionellen Ebenen berücksichtigen?

Als empirische Beispiele stehen in diesem vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) finanzierten Projekt die fünf natürlichen Ressourcen Wasser, Luft, Boden, Landschaft und Wald im Zentrum.

## **COMPARATIVE ANALYSIS OF THE FORMATION AND OUTCOMES OF RESOURCE REGIMES IN SWITZERLAND**

In the context of a significant and widespread increase in the consumption of natural resources, the aim of this project is to determine, in the case of Switzerland, which type of institutional regime (the property and uses rights pertaining to the different natural resources as well as the public policies regulating their exploitation and protection) would most effectively prevent the overexploitation and degradation of these resources.

In the first stage of this project, financed by the Swiss National Science Foundation, we will analyse how previous institutional regimes evolved over a period of one hundred years (1900-2000). Several screenings will be devoted to this issue.

The next stage of our research will be devoted to the analysis, based on several case studies, of these modifications from the point of view of their impact on the state of a given natural resource.

The final aim of this research project is to understand the conditions necessary for the elaboration of an "integrated regime" which would take into account the growing number of users at various levels (both geographical and institutional), as well as the increasingly varied and competing forms of consumption of these resources.

This study will focus on five main resources: water, air, soil, landscape and forests.

## EINLEITUNG

Die sechs in der ersten Projektphase (Herbst 1999 bis Sommer 2000) erarbeiteten Screenings betreffen die rechtliche und die politische Entwicklung der Basiselemente der fünf Ressourcen Boden, Wasser, Luft, Landschaft und Wald. Sie nehmen ihren Ausgangspunkt in einer gemeinsamen *Definition einer natürlichen Ressource* als einer gegebenen und teilweise durch den Menschen gestalteten Komponente von Natur, die die Fähigkeit besitzt, sich über eine bestimmte Zeit zu regenerieren und auf diese Weise Erträge zu produzieren, die für den Menschen direkt oder indirekt in Gestalt von Gütern und Dienstleistungen von Nutzen sind. Das institutionelle Regime einer natürlichen Ressource ist mitverantwortlich dafür, ob die in einem bestimmten Raum und einer bestimmten Zeitperiode von Menschen in Anspruch genommenen Güter und Dienstleistungen quantitativ und qualitativ dem natürlich produzierten Ertrag entsprechen (nachhaltige Nutzung), diesen Ertrag übersteigen (Übernutzung) oder unter diesem Ertrag bleiben (Unternutzung).

Aus gesellschaftlichen, politischen und historischen Gründen weisen natürliche Ressourcen in der Regel unterschiedlichen Regime auf, die sich historisch über lange Zeiträume entwickeln und die die institutionellen Rahmenbedingungen für entsprechende Über- oder Unternutzungen schaffen. Die Screenings bezwecken diese Entwicklung der *institutionellen Regime* im letzten Jahrhundert anhand ihrer gemeinsamen Definitionsmerkmale nachzuzeichnen.

Diese *Definitionsmerkmale* bestehen gemäss unserem IRM-Ansatz in der eigentumsrechtlichen Grundordnung (= regulatives System), die bestimmte Verfügungs- oder Nutzungsrechte am Stock, an den Erträgen oder an (einzelnen) Gütern und Dienstleistungen umschreibt und diese berechtigen Einzelpersonen, Personengruppen oder öffentlichen Körperschaften zuweist oder als dem Eigentum nicht zugängliche Gemeinschaftsgüter (res communes) definiert. Hinzu kommen als zweite definitorische Komponente ressourcen- oder aktivitätsspezifische öffentliche Schutz- oder Nutzungspolitiken, die den durch die Eigentumsordnung konstituierten Rechtssubjekten oder von diesen Politiken selbst neu definierten Zielgruppen bestimmte Nutzungsrechte, Schutzpflichten oder Nutzungsbeschränkungen zuteilen oder auferlegen. Diese bezwecken die Reproduktionsfähigkeit des Ressourcenstockes zu erhalten, den Ertrag dieser Reproduktion für eine bestimmte (meist wirtschaftliche) Aktivität zu sichern und/oder die Gesamtmenge der entnommenen Güter und Dienstleistungen nach Massgabe bestimmter politischer Zielsetzungen zu begrenzen oder in anderer Weise zu verteilen.

Alle Screenings fragen nach Kontinuität und Veränderung bestimmter Regimekomponenten. Sie zeigen eine erstaunliche Kontinuität bezüglich der Komponenten des regulativen Systems (Eigentumsordnung) und beachtliche Veränderungen in den einschlägigen öffentlichen Politiken. Diese in den Screenings im Einzelnen aufgezeichnete Entwicklung betrifft sowohl die (meist zunehmende) Anzahl der pro Ressource regulierten Güter und Dienstleistungen (Dimension: Breite des Regimes – "étendue", "extent") als auch die Anzahl der im Laufe der Jahre aufgebauten und konsolidierten (in vielen Fällen güter- und dienstleistungsspezifischen) öffentlichen Politiken, die rund um eine Ressource entstanden, die bisher aber nur in den seltensten Fällen systematisch miteinander koordiniert wurden (Kohärenz des Policy-Designs).

Das *juristische Screening* bezweckte eine möglichst detaillierte Analyse des privaten und des öffentlichen Rechts und deren geschichtliche Entwicklung seit den Anfängen des

Jahrhunderts. Es wurde in (ungewohnt) enger Zusammenarbeit zwischen einem Privat- und einem Öffentlichrechtler nach Massgabe der konzeptionellen Fragestellung des IRM-Projektes und (erster) Vorgaben der interessierenden Güter und Dienstleistungen der fünf behandelten Ressourcen erstellt. Diese Dokumentation und Analyse wurde deshalb notwendig, weil unseres Wissens eine die zivilistische und die öffentlichrechtlich Eigentumsfragen gleichermaßen wie die ressourcenspezifische Nutzungs- und Schutzpolitiken umfassende Debatte auch unter Juristen seit den heftigen Auseinandersetzungen um das Bodenrecht in den späten 60er Jahren nie mehr geführt wurde. Eine der wichtigen Vorgaben für dieses Screening bestand darin, einen streng disziplinierten juristischen Ansatz zu verfolgen und dabei soweit erforderlich auch die Judikatur einzubeziehen.

Die *fünf Ressource-Screenings* stützten sich auf das juristische Screening ab. Sie gehen aber insoweit darüber hinaus, als sie dieses Material nach Massgabe der (politologischen und ressourcenökonomischen) Analysedimensionen des IRM-Ansatzes im Hinblick auf die Identifikation von relativ homogenen Phasen und von Perioden der Regimeänderungen ("Umschlagstellen") unter Einbezug zusätzlichen (meist historischen) Datenmaterials neu analysieren. Das Endprodukt der Screenings besteht in einer *Phasierung* der jeweiligen Regimeentwicklung und im Versuch einer *Qualifizierung* der darin feststellbaren Regime nach Massgabe der unten dargelegten Typologie. Eine bewusste (sekundäre) Zielsetzung dieser Screenings bestand ausserdem darin, das IRM-Konzept und die erwähnte Typologie zu testen oder gegebenenfalls zu modifizieren.

Diese Zielsetzung verlangte eine relativ rigide *konzeptionelle Konkretisierung des IRM-Konzeptes*, die hier im Einzelnen nicht dargelegt zu werden braucht; verschiedene Projektpublikationen aus den Jahren 2000 und 2001, die wir ebenfalls in die Working paper aufgenommen haben, zeichnen diese konzeptionelle Verfeinerung nach. Die Grundelemente des IRM-Konzeptes kommen in der allen Screenings *gemeinsamen Struktur* zum Ausdruck. Es sind dies:

- eine grobe Beschreibung der als einschlägig angenommenen *Reproduktionsmechanismen* der betroffenen Ressource (Basis: naturwissenschaftliche Literatur).
- eine Identifikation der für die einschlägige Ressource heute bekannten *Güter und Dienstleistungen* (Basis: naturwissenschaftliche und ressourcenökonomische Literatur). Diese "Listen" begleiten das ganz Screening, indem sie als grobe Messlatte für die Breite des Regimes dienen.
- *die Entwicklungslinie und Phasierung* der das *regulative System* (Eigentumsordnung) betreffenden Komponenten des einschlägigen Ressourcenregimes in den letzten hundert Jahren. Als Analysedimensionen wurden verwendet:
  - die Schaffung von institutionell abgesicherten *Eigentumstiteln* (z.B. Privateigentum oder Gemeinschaftseigentum) für den Stock bzw. einzelne Güter und Dienstleistungen der betroffenen Ressource;
  - Modifikationen der *Verfügungsrechte* der durch Eigentumstitel berechtigten Rechtssubjekte (z.B. Veräusserungsbeschränkungen, Beschränkungen der hypothekarischen Belastung etc.) für den Stock bzw. einzelne Güter und Dienstleistungen der Ressource;
  - Veränderungen der *Nutzungsbefugnisse* der berechtigten Rechtssubjekte (z.B.: Düngeverbote, Bauverbote, übermässige Inanspruchnahme der Senkendienstleistung

einer Ressource etc.) bez. den Stock oder einzelne Dienstleistungen oder Güter einer Ressource.

- *die Phasierung der Schutz- und Nutzungspolitiken:* Aufgrund dieser Analyse wird eine Phasierung der IRM-Komponenten des regulativen Systems vorgenommen. Da unsere Definition indessen nicht allein auf sich verändernde regulative Systeme, sondern – gleichberechtigt – auch auf die sich wandelnden Policy-Designs abhebt, wird in einem nächsten Analyseschritt eine *Phasierung* entlang folgender konstitutiver Elemente der öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken vorgenommen:
  - *Politikzielsetzungen* im Sinne der Definition des von spezifischen Sektoralpolitiken anzustrebenden Zustands der betroffenen Ressource, die entweder äusserst vage ("Nichtbeeinträchtigung der Landschaft") oder recht konkret ("maximale Nitratbelastung des Trinkwassers: 40 ml/l) umschrieben werden. Als Messlatte für Veränderungen dieser Dimension dienen entweder Quantensprünge im Konkretisierungsgrad (von der allgemeinen Generalklausel zum mililiterscharfen Grenzwert), Ver- bzw. Entschärfungen solcher Grenzwerte oder Formulierungen neuer Grenzwerte (ggf. für neu einbezogener Güter und Dienstleistungen der betroffenen Ressource).
  - *Interventionsinstrumente:* Wesentliche Änderungen dieser (eine genaue Identifikation der Zielgruppen benötigenden und mehr oder weniger auf die nach dem regulativen System berechtigten Rechtssubjekte abgestimmten) Dimension werden gemessen entlang der variierenden Interventionstiefe (regulativ versus inzentiv versus persuasiv).
  - *Institutionelle Akteurarrangements:* Veränderungen dieser Dimension im Policy-Design werden gemessen anhand wichtiger Verschiebungen des Potentials der (meist kantonalen) Vollzugsbehörden; diese Messung ist relativ summarisch (Forderung nach dem Aufbau einer kantonalen Vollzugsverwaltung vs diffuse kantonale Vollzugszuständigkeit), weil auf der Ebene des Screenings detaillierte Untersuchungen unterbleiben mussten. Von Bedeutung sind dabei auch gesetzliche Bestimmungen zum Einbezug gesellschaftlicher Akteure in die Politikumsetzung (z.B. Bestehen oder Nichtbestehen von Umweltverträglichkeitsprüfungen, demokratisch legitimerter Planungsverfahren etc.).

Die wesentlichen Bestandteile des operativen Policy-Designs werden gesteuert durch eine *Kausalhypothese* ("Wer ist verantwortlich für das gesellschaftliche Problem?"), die insbesondere für die Identifikation der Zielgruppen von Bedeutung ist, und durch die einschlägige *Interventionshypothese* ("Welche Instrumente eignen sich, um das Verhalten der Zielgruppen im gewünschten Ausmass zu stabilisieren/verändern?"). Die Analyse der Policy-Designs unternimmt es, Veränderungen dieser beiden Hypothesen aufzuzeichnen.

Das Ergebnis dieser Analyse besteht in einer Phasierung der Entwicklung der Policy-Designs, die neben den erwähnten Elementen auch die Breite der analysierten Regimekomponenten (Anzahl der Güter und Dienstleistungen, die von den aufgeführten öffentlichen Politiken reguliert werden) und die Akteure (Zielgruppen, Politikbetroffene) einbezieht.

- *eine synthetische Phasierung:* Der IRM-Ansatz erhebt den Anspruch eine konzeptionelle Integration der Phasierungen von regulativem System und Policy-Design zu leisten. Jedes Screening unternimmt deshalb am Schluss den Versuch, diese (nicht selten divergierenden) Phasierungen "*ineinanderzuschieben*". Dieser Forschungsprozess konnte nur kollektiv durchgeführt werden. Die entsprechenden Kapitel 5 der Screenings enthalten

das Ergebnis dieses Prozesses, der anlässlich eines Projektseminars Ende Juni 2000 im Projektteam stattfand.

Im Hinblick auf diese letztgenannte Regimephasierung unterscheiden die Screenings folgende vier *Regimetypen* (von denen der erste infolge der zeitlichen Limitierung der Untersuchung auf hundert Jahre für keine der fünf Ressourcen gegeben ist):

- *"No regime"*: Es fehlen für Stock, jährliche Ernte und für die meisten der heute denkbaren Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtliche Bestimmungen und jedwelche öffentlichen Politiken.
- *"Simple regime"*: Für Stock, Ernte und einige (wenige) der heute denkbaren Güter und Dienstleistungen besteht ein und dieselbe eigentumsrechtliche Grundordnung; öffentliche Politiken fehlen weitgehend. Als "simple regime" gilt auch die Situation, in der nur eine oder ganz wenige der Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtlich und/oder durch eine öffentliche Politik reguliert werden.
- *"Komplex regime"*: Für ein und dieselbe Ressource besteht ein relativ differenziertes regulatives System (unterschiedliche Eigentumstitel, Verfügungs- und Nutzungsrechte für den Stock oder für die Güter und Dienstleistungen bzw. nur für diese letzteren) und diese Letzteren werden (z.B. je Aktivitätsbereich) von einer Vielzahl öffentlicher Politiken reguliert, die insbesondere auf der Ebene der einschlägigen Policy-Designs und der dazugehörigen (mehr oder weniger zentralisierten) institutionellen Akteurarrangements weitgehend unkoordiniert nebeneinander existieren.
- *"Integrated regimes"*: Solche nach einer zentralen Projekthypothese für die Nachhaltigkeit ideale Regime zeichnen sich durch eine ausgeprägte Breite der abgedeckten Güter und Dienstleistungen, durch hochgradig aufeinander abgestimmte Komponenten des regulativen Systems (etwa im Sinne der *plura dominia* des Mittelalters), durch starke Interpolicy-Koordination auf der Ebene der öffentlichen Politiken und durch hohe Kompatibilität von Policy-Designs und regulativem System aus. Diese hohe Kohärenz wird wesentlich mitbestimmt durch eine intensive Kooperation der beteiligten Akteure.

Diese vier Regimetypen lassen sich nach Massgabe ihrer variierenden Breite (Anzahl der einbezogenen Güter und Dienstleistungen und Modalität ihrer Verknüpfung) und ihrer Kohärenz (Koordination unter den Akteuren im Rahmen des Policy-Designs, des regulativen Systems und der wechselseitigen Beziehung zwischen diesen beiden Regimekomponenten) im Rahmen einer Vierfeldermatrix wiedergeben (Abb.1).

**Abbildung 1: IR - Typen**

		<i>Kohärenz</i> (Akteurkoordination)	
		hoch	tief
<i>Breite</i> ("étendu", "extent") der einbezogenen Güter und Dienstleistungen	gross	Integrated (integriertes) Regime	Komplex (komplexes) Regime
	klein	Simple (einfaches) Regime	No regime

Die für die Analyse des regulativen Systems und des Policy-Designs gleichermassen verwendete Dimension der *Breite* der Regime ("Anzahl der einbezogenen Güter und



Dienstleistungen") hat sich als robust erwiesen. Im Hinblick auf eine genaue Bestimmung der *Kohärenz* der Regime mussten demgegenüber die *Akteure stärker gewichtet* werden. Denn entgegen unserer ursprünglichen Annahme ist ein institutionelles Regime nicht schon dann als kohärent zu betrachten, wenn sein Policy-Design aufgrund seiner Kausal- und Interventionshypothese in sich stimmig ist, sondern erst dann, wenn die darin identifizierten Zielgruppen mit den im regulativen System ausgewiesenen nutzungs- bzw. verfügungsberechtigten Rechtssubjekten (auf den Ebenen der Eigentümer, der Nutzungsberechtigten und der Endnutzer) weitgehend übereinstimmen. Diese Bedingung kann auch dadurch erfüllt werden, dass diese beiden Gruppen im Falle ihrer Nichtidentität für ein und dieselbe Ressource durch wirksame Mechanismen zwingend miteinander koordiniert werden. Diese Bedingung erfüllen einfache und integrierte Regime, die sich allerdings bezüglich ihrer Breite deutlich unterscheiden .

"No regime" und komplexe Regime unterscheiden sich ebenfalls bezüglich der Breite der einbezogenen Güter und Dienstleistungen. Sie gleichen sich indessen bezüglich ihrer mangelnden Kohärenz. Dadurch unterscheiden sie sich beide von integrierten Regimen. Denn bei ihnen stellen weder die eigentumsrechtliche Grundordnung (in der heutigen Schweiz vornehmlich das Zivilrecht; im Mittelalter: das System der *plura dominia*), noch die Policy-Designs (etwa auf der Ebene der (zielgruppenspezifischen) Interventionsinstrumente oder ihrer administrativen Arrangements) hinlängliche Mechanismen für eine zwingende Koordination unter den Akteuren sicher. Die Konsequenz daraus sind abgeschottete Akteurebenen und sich widersprechende Aktionspläne bzw. Politikoutputs (etwa der Wassernutzungs- und der Wasserschutzpolitik).

2. Oktober 2000

Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf, Frédéric Varone

**Screening historique des régimes insitutionnels de la  
ressource paysage / Historisches Screening  
institutioneller Regime der Ressource Landschaft  
(1870-2000)**

**Kurt Bisang, Stéphane Nahrath, Adèle Thorens**  
UER: Politiques publiques et environnement

Working paper de l'IDHEAP 8/2000  
avril 2001



# Table des matières

<b>Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Définition de la ressource naturelle paysage</b> .....	<b>1</b>
1.1 Définition générale .....	1
1.1.1 Le paysage en tant que réalité « objective » .....	1
1.1.2 Le paysage en tant que réalité « subjective » .....	3
1.1.3 Quelques caractéristiques du paysage suisse .....	7
1.2 Stock et fruits identifiables .....	11
1.3 Renouvelabilité .....	12
1.4 Perimetre .....	14
<b>2. Biens et services dérivés de la ressource naturelle</b> .....	<b>16</b>
2.1 Les biens et services dérivables de la ressource paysage .....	16
2.2 Evolution historique de l'importance des différents biens et services et des conflits/rivalités qui émergent dans le temps entre ceux-ci .....	21
2.2.1 Données quantitatives et qualitatives sur les transformations historiques du paysage .....	22
2.2.1.1 <i>Les sources disponibles</i> .....	22
2.2.1.2 <i>Les facteurs à prendre en compte</i> .....	23
2.2.1.3 <i>Les transformations du paysage, de la faune et de la flore</i> .....	26
2.2.1.4 <i>Les transformations du paysage forestier</i> .....	29
2.2.1.5 <i>Les transformations du paysage agricole</i> .....	29
2.2.1.6 <i>Les transformations des paysages aquatiques</i> .....	30
2.2.1.7 <i>Les transformations du paysage et les prairies</i> .....	31
2.2.1.8 <i>Les transformations du paysage et le milieu construit</i> .....	32
2.2.2 Enjeux et conflits historiques autour du paysage .....	33
2.2.2.1 <i>La protection du paysage national (de la fin du dix-neuvième siècle à la Première Guerre mondiale)</i> .....	34
2.2.2.2 <i>La nature comme enjeu social et économique (de la Première Guerre mondiale à 1950)</i> .....	39
2.2.2.3 <i>L'invention de l'environnement (des années cinquante aux années quatre-vingt)</i> .....	43
2.2.2.4 <i>De l'idéologie à la mise en oeuvre (de 1980 à aujourd'hui) : l'écologie globale</i> .....	46
2.3 Classement des biens et services selon les usages directs, indirects ou immatériels .....	49
2.4 Classement des biens et services selon les notions de propriétaires, appropriateurs, producteurs et usagers finaux .....	50
2.4.1 Relation directe entre la ressource et les usagers finaux : .....	54
2.4.2 Relation comprenant un intermédiaire entre le détenteur de la compétence de l'attribution des droits d'accès et les usagers finaux : .....	55
2.5 Questions autour de la définition de la notion de "rareté" à propos du paysage .....	57
<b>3. Le système régulateur du paysage : droits et devoirs de régulation des droits d'usages du paysage</b> .....	<b>58</b>
3.1. Existe-t-il des "droits de propriété" sur le paysage? .....	58

Etape 1 (1874-1962) Processus d'établissement des fondements de droits constitutionnel et privé en matière de régulation de l'accès à -et des usages de- la nature et du paysage. ....	72
Etape 2 (1962-1972) Inscription constitutionnelle et législative des droits/devoirs étatiques de régulation des usages de la nature et mise en place des conditions d'intervention sur les droits d'usages dans une logique de protection par objets.....	76
Etape 3 (1972-1983) Opérationnalisation par les inventaires et utilisation de l'aménagement du territoire pour l'intervention sur les droits d'usages dans une logique de protection par zones .....	81
Etape 4 (1983-2000) Développement et approfondissement des droits/devoirs de régulations et des droits d'usages à partir d'une logique de mise sous protection d'espaces naturels élargis (biotopes et écosystèmes) et introduction du principe de protection "intégrale" pour certains biotopes (paysages marécageux) .....	82
<b>4. Öffentliche Politik .....</b>	<b>95</b>
4.1 Rechtliche Grundlagen : Historische Entwicklung von 1900 bis 2000.....	95
4.2 Punktueller Objektschutz 1900-1965 .....	101
4.3 Umfassender Objektschutz 1966-1983.....	102
4.4 Biotopschutz 1983-1991 .....	108
4.5 Naturnahe Nutzung der Kulturlandschaften ab 1991: Schritte zur Integration des Landschaftsschutzes in andere Policies? .....	111
<b>5. Les régimes institutionnels du paysage .....</b>	<b>119</b>
5.1 periodisation, description et qualification des régimes institutionnels du paysage.	119
<b>Bibliographie.....</b>	<b>131</b>
<b>Matériaux juridiques cités.....</b>	<b>136</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>139</b>
<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>140</b>
<b>IDHEAP Working Paper 1999-2001 .....</b>	<b>141</b>

## 1. DEFINITION DE LA RESSOURCE NATURELLE PAYSAGE

L'intérêt d'une définition claire et judicieuse est de permettre à différents interlocuteurs d'être assurés que, lorsqu'ils débattent autour d'un sujet donné, la réalité qu'ils désignent par les mots qu'ils utilisent est la même pour chacun. Dans ce contexte, il est nécessaire, si nous parlons maintenant du paysage et de l'évolution du régime de ce dernier au fil du vingtième siècle, que chacun sache exactement ce que nous entendons par ce terme.

Or la difficulté est immédiate. Il apparaît en effet impossible de définir la notion de paysage de la même manière que les autres ressources concernées par cette recherche, à savoir l'eau, le sol, l'air et la forêt (Reynard et al. 2000, Nahrath 2000b, Amman 2000 et Bisang 2000). En effet, ces dernières peuvent être circonscrites en des termes relativement objectifs relevant de leurs déterminations physiques, chimiques ou biologiques, ou alors de leur situation géographique. D'autre part, au niveau du simple sens commun, le fait de reconnaître ce qu'est un plan d'eau ou une forêt ne devrait poser de problème à personne. Nous savons tous approximativement à quel type de réalité ces dénominations renvoient et l'image que nous avons de ces réalités nous est relativement commune. Nous savons en outre que nos ancêtres utilisaient les mêmes appellations pour nommer les mêmes objets, notamment au début du siècle, période de départ de cette recherche. Enfin, une personne d'une autre culture est apte sans difficulté particulière à comprendre ce que nous entendons par les termes de forêt ou de sol.

Or il n'existe pas de définition comparable de la notion de paysage. Cette dernière est intrinsèquement plurielle. Plus que toute autre ressource naturelle, le paysage relève en effet d'une construction humaine. Avant d'être une réalité naturelle, il se présente comme une réalité historique, sociale et culturelle. C'est pourquoi nous devons ajouter aux tentatives de définition objective et matérielle du paysage une réflexion sur les définitions liées au paysage en tant que paysage vécu et expérimenté par l'homme.

### 1.1 DEFINITION GENERALE

Conformément à la problématique esquissée ci-dessus, nous procéderons selon deux points. Nous discuterons tout d'abord des définitions du paysage prétendant à une certaine objectivité scientifique ou du moins rationnelle, puis nous aborderons les définitions du paysage dites subjectives, émanant de notre sens commun. Ces deux façons de concevoir le paysage sont bien entendu liées. Les aspects les plus matériels du paysage, telle la structure morphologique du sol, et donc les activités humaines qui s'y développent, ne sont pas sans rapport avec les définitions subjectives du paysage. Il existe des correspondances, des possibilités de rencontres entre tel groupe social producteur de tel type de catégorie paysagère symbolique et tel espace naturel possédant des caractéristiques physiques susceptibles de concorder avec les valeurs et les critères esthétiques de ce groupe. Paysage réel et paysage symbolique sont donc intimement rattachés l'un à l'autre.

#### 1.1.1 Le paysage en tant que réalité « objective »

Si nous prenons comme point de départ une définition issue de *L'environnement en Suisse 1997*, nous constatons immédiatement que la première caractéristique du paysage est le fait que cette notion réunit en une unité plusieurs facteurs hétérogènes :

"Le paysage, section dynamique de l'écorce terrestre, comprend les facteurs naturels que sont le sous-sol, le sol, l'eau et l'air, les facteurs culturels ainsi que les intérêts liés à l'exploitation. La combinaison de ces facteurs façonne l'espace vital des plantes, des animaux et des hommes."  
(OFS, OFEFP 1997)

Le paysage est ainsi un vaste espace de vie défini par l'homme comme unité. Cet espace se caractérise par la variété de ses composants qui peuvent être autant des éléments naturels, forêt ou cours d'eau par exemple, que des éléments issus de l'activité humaine, telles des habitations, des terres cultivées ou toute sorte d'infrastructure. Cette variété des composants du paysage pose problème. Au sein même de la dimension matérielle du paysage, une définition omnicompréhensive est illusoire. Si l'on peut trouver une définition du paysage dans le cadre de plusieurs disciplines scientifiques, chaque discipline va prendre en compte plus spécifiquement une certaine facette du paysage : le géologue observera l'évolution des structures minérales, le botaniste celle de la flore, etc. La géographie est probablement la science dont le regard est le plus englobant, mais il reste que les dimensions symboliques du paysage, dont nous parlerons plus loin, sont difficiles à illustrer pleinement au sein de cette seule discipline.<sup>1</sup> Les sciences nous donnent ainsi plusieurs visions partielles et donc relativement incomplètes d'une même réalité complexe et diversifiée.

Nous pouvons d'autre part rechercher une définition du paysage dans les textes administratifs, qui constituent un second corpus de sources, après la littérature de type scientifique. L'aménagement du territoire est l'un des secteurs administratifs qui s'est trouvé confronté à la nécessité d'une réflexion sur le paysage, notamment au niveau de la planification :

"La stratégie suivie en matière de sites et de paysages naturels vise plus de circonspection. Soulager le paysage de la pression que lui impose l'habitat et éviter de nouvelles atteintes environnementales sont des conditions sine qua non. Vu la tension permanente qu'imposent les besoins, il faut opérer une planification à grande échelle et nuancée pour établir la diversité des affectations et protéger les bases naturelles de la vie, la forêt, les sites et les monuments naturels ainsi que la flore et la faune indigènes" (OFS, OFEFP 1997).

L'aménagement du territoire a ensuite été relayé par les services chargés de la protection de l'environnement, dont nous avons cité l'une des définitions du paysage ci-dessus.

Enfin, les textes juridiques contiennent des tentatives de définition du paysage dans le cadre des législations touchant aux domaines dont nous venons de parler, à savoir avant tout aménagement du territoire et protection de la nature. La lecture de textes législatifs comme la LAT ou la LPN est éloquente à cet égard.

Ces différentes sources nous proposent des définitions du paysage à prétention rationnelle et objective. Il s'agit du fruit de connaissances scientifiques, du travail d'administrateurs, ou alors de la réflexion de juristes dont les lois doivent être formulées de manière aussi précise que possible. Pourtant, ces différentes définitions restent problématiques. En effet, la nature même du paysage comme unité de composants hétéroclites pose le problème des critères définissant la zone de terrain considérée comme un paysage donné. Qu'est-ce qui délimite objectivement un paysage ? Et quel type d'unité utiliser pour décrire cette étendue ? Le paysage est-il tributaire des frontières cantonales ou nationales, voire des frontières liées aux différents types de propriété ? Les sciences naturelles, les sciences administratives comme les sciences juridiques sont toutes appelées à répondre à ces questions et le font bien entendu chacune à leur façon, en fonction de leur démarche spécifique.

Autre difficulté : le paysage est doublement inscrit dans l'histoire. Tout d'abord, le paysage dépend de l'histoire naturelle des différents éléments qui le constituent. Le paysage n'est donc jamais semblable à lui-même, alors même que l'on ne prend en compte que son évolution strictement naturelle. Une tempête comme celle que nous avons connue il y a peu a des effets

---

<sup>1</sup> Le travail de certains géographes échappe néanmoins à cette réserve, notamment ceux d'Augustin Berque (entre autres Berque et al. 1997, Berque 1990).

considérables sur la physionomie du paysage. D'autres changements sont plus lents et discrets, telles les variations du cours d'un fleuve et leur influence sur les terres environnantes. Enfin, le climat est en perpétuelle évolution, il est "synonyme de changement" (Bader et al. 1998) et ses variations, qu'elles soient d'origine naturelle ou anthropique, modifient insensiblement le paysage. Outre les facteurs de type naturel, le paysage est façonné par les activités et l'histoire des hommes. Il est le lieu de rencontre entre ces derniers et la nature et il est constitué par la richesse de leurs interactions. Le paysage est dès lors un élément dynamique, et toute définition de type scientifique et objective du paysage se doit de prendre en compte cette double évolution. Enfin, les sciences vivent leurs propres révolutions et de nouvelles conceptions apparaissent, bouleversant leur façon de décrire la nature. L'émergence de l'écologie scientifique et notamment du concept d'écosystème marquent ainsi profondément la façon dont nous concevons aujourd'hui ce qu'est objectivement un paysage.

Il n'y a donc pas de définition fixe et évidente du paysage, ni pour le scientifique, ni pour l'administrateur, ni pour le juriste. Le paysage tend à nous échapper tant au niveau de sa dimension spatiale, de par notre difficulté à le circonscrire par le biais de critères précis et universels, qu'au niveau de sa dimension temporelle, puisqu'il subit une double évolution historique qui fait de lui une réalité complexe et dynamique. Plus fondamentalement, les sciences naturelles comme les sciences administratives et juridiques ne considèrent le paysage que depuis quelques décennies. La nouveauté de ce concept pose un problème épistémologique épineux. Comment décrire le paysage d'avant l'apparition historique de cette notion même ? Ce que nous décrivons aujourd'hui comme paysage n'existait en effet pas en tant que tel au début du siècle, ou du moins n'était alors pas considéré comme tel. Cette difficulté nous conduit au deuxième type de définition du paysage en tant que construction d'ordre symbolique.

### **1.1.2 Le paysage en tant que réalité « subjective »**

En effet, le paysage n'est pas seulement une réalité soumise à la loupe du scientifique, aux préoccupations de l'administrateur ou au travail législatif du juriste. Le paysage est une réalité que chacun d'entre nous expérimente au quotidien. Il en résulte une infinité de conceptions du paysage, élaborées au fil du vécu de chaque individu. Nous pouvons tous fermer les yeux et imaginer un paysage. Le problème est que chacun verra le sien, qu'un verger, qu'une plage romantique, ou alors une étendue forestière, un village médiéval ou que sais-je encore.

L'espace paysager suisse en tant qu'espace vécu, une surface réelle de 41'284 Km<sup>2</sup> dont chacun peut savoir objectivement où elle se trouve et quelle est sa nature géographique, sera perçu et structuré très différemment de la simple parcellarisation du sol. La perception et la valorisation du paysage ne s'orientent en effet pas en fonction de facteurs liés à la propriété, à la structure morphologique du sol ou aux frontières politiques. Elle structure bien plus l'espace en rapport à des unités d'expérience et de signification. L'évaluation du paysage se fera en fonction des valeurs et des intérêts de chacun. Un paysage peut ainsi être perçu comme un cadre de vie attractif ou alors comme un espace de loisirs. Il peut en outre être conçu comme un sujet de contemplation et satisfaire une aspiration esthétique. Le paysage a ainsi un contenu symbolique et esthétique. Il est porteur de sens et de valeurs. Par ce contenu émotionnel, le paysage s'éloigne de toute dénomination définitive ou évaluation unilatérale. Ces conceptions individuelles du paysage se forment par le biais de l'expérience. L'homme entre en relation avec certains modes d'apparaître du paysage au fil de sa vie et définit progressivement un cadre de référence lié à ce vécu. Certaines de ces références peuvent être relativement partagées et devenir des lieux communs. Un jardin tranquille apparaîtra par exemple à la plupart comme un paysage agréable et serein, alors qu'une montagne sera qualifiée de majestueuse. Mais ces attributions ne sont pas immuables. Elles restent liées à nos sentiments individuels. Notre conception du paysage évolue avec nous. Elle nous



constitue parfois, elle contribue à la construction de notre identité lorsqu'un paysage particulier fonde notre appartenance à un lieu ou à une région. Le paysage est un cadre constituant de l'histoire individuelle de tout un chacun, ce que Gilles Sautter appelle le paysage "ordinaire", celui par rapport auquel nous nous situons :

Ce vécu paysager fait fonction de réceptacle ; il permet de loger spatialement l'information à mesure qu'elle arrive et sert de modèle de représentation du monde. Il s'accompagne d'un comportement actif de balisage du paysage immédiat et familier : Chacun crée ses signes. La prise de possession d'un paysage inconnu passe par le repérage ou la reconnaissance des signes. [...] L'automatisme des conduites une fois acquis, le paysage s'efface, on ne le voit plus : il est incorporé à la conscience. Le regardant ne se réveille que si quelque chose change ou a changé. C'est un constat dérangeant, et qui exige un effort d'adaptation. D'où le conservatisme paysager de chacun. (Sautter 1991 : 15)

Or, tout individu est également un être culturel et historique. C'est pourquoi notre conception subjective du paysage est autant tributaire de notre culture que de la période historique à laquelle nous appartenons. Dans une société essentiellement rurale, un paysage attractif sera par exemple celui que composent des terres judicieusement exploitées et portant leurs fruits. Dans la société industrielle, on choisira de préférence des représentations d'une nature plus sauvage pour composer la notion de paysage, comme la mer ou les montagnes. Leur valeur est alors de constituer des attractions touristiques appréciées dans ce type de société, alors que le paysage rural révèle plutôt un intérêt pour un cadre de vie économiquement viable. Aujourd'hui, ce que nous appelons paysage est souvent lié à l'expérimentation des limites de notre corps et de notre esprit propre à notre société de loisirs. Nous apprécions les paysages qui mettent au défi nos aptitudes sportives, comme un torrent sauvage approprié au canyoning, ou alors des paysages préservés qui permettent aux citadins des retrouvailles avec une nature perdue. Enfin, certaines façons de concevoir le paysage n'existent que dans certaines cultures et à certains moments, telle la notion de *wilderness*, caractéristique du rapport qu'entretiennent les Américains avec une nature dont ils voudraient préserver l'authenticité et la "sauvagerie". Le jardin à la française, parfaitement ordonné et rationalisé, en est l'exemple opposé. Nos expériences de la nature et du paysage sont donc toujours des expériences culturelles et l'on peut même imaginer des sociétés où la notion de paysage serait vide de sens.<sup>2</sup> Historiquement, des changements majeurs ont ainsi eu lieu dans notre appréciation de ce qu'est le paysage. Au Moyen Age, le terme de paysage ne décrivait que la notion de région ou de territoire. À la suite de la Renaissance, le paysage subit une évolution notoire en devenant le sujet de représentations picturales. Le paysage est dès lors synonyme d'un paysage peint, il est une représentation artistique de la nature.<sup>3</sup> Ce n'est qu'à la fin du XVIIIe siècle que le terme prend une connotation plus matérialiste et entre dans le langage de tous les jours. Le sens de ce mot n'a pas cessé d'évoluer pour autant : les réalités qu'il recouvre varient encore durant le vingtième siècle. On peut citer l'exemple des sites marécageux, qui n'étaient probablement pas considérés en tant que paysage au début du siècle puisqu'ils étaient perçus comme des espaces laids, inutiles et malsains. Or les marécages sont aujourd'hui les sites paysagers auxquels nous attribuons les plus grands soins en tant que biotopes.<sup>4</sup> Autre exemple paradigmatique, les montagnes, décrites au XVIIe comme des "monts glacés

<sup>2</sup> À propos de cette question, on peut consulter Lamaison et al. 1991.

<sup>3</sup> Martine Berlan-Darqué et Bernard Kalaora soulignent d'ailleurs l'importance et l'actualité de cette conception ancienne du paysage comme "pittoresque" au sens étymologique du terme : "Pour qu'il y ait tourisme de masse, il a fallu qu'il y ait une image du paysage marin qui se soit constituée autour d'un imaginaire artistique de la mer" (Berlan-Darqué et al. 1991). Les deux auteurs dénomment ce phénomène l'"artialisation" et l'appliquent également à la montagne et à la forêt.

<sup>4</sup> On peut se référer à l'article de Benninghof 1997b.

effroyables à voir" (Walter 1991 : 91), pour devenir à ce jour l'un de nos terrains de sport et de loisir favori, dont la beauté est vantée par l'industrie du tourisme.

Cette instabilité historique et culturelle de la notion de paysage est complétée par la variabilité de notre sens esthétique. En effet, la dimension esthétique est partie prenante de la notion de paysage lorsque celui-ci comprend la nature environnante comme espace ouvert à la contemplation. Au XVI<sup>e</sup> siècle déjà, alors que le mot paysage entre dans l'usage écrit, Littré le définit comme une "étendue de pays que l'on voit d'un seul aspect" ou "que la nature présente à l'observation" selon le Robert (Duby 1991). Le paysage est un lieu qui flatte le regard selon des critères esthétiques déterminés, il est dit "pittoresque" (Berlan-Darqué et al. 1991), c'est-à-dire digne d'être peint, et son histoire se confond même avec l'histoire de l'art au XVII<sup>e</sup> siècle. Ce rapport artistique au paysage varie au fil du temps :

"De même qu'il y a une relative autonomie de l'œuvre d'art par rapport à la réalité naturelle, il y a lieu de postuler symétriquement une relative autonomie des valeurs esthétiques du paysage par rapport aux représentations plus ou moins belles qu'en offrent l'art et les "médiats". [...] Tout en respectant cette dichotomie, il est cependant possible de recueillir dans la production artistique des témoignages historiques quant à la manière dont une certaine époque a été sensible à la beauté de la nature. L'art des jardins est sans doute l'exemple le plus évident d'une interprétation et d'une sélection critique des valeurs esthétiques de la nature. Mais la littérature, la poésie, les récits de voyage, les arts figuratifs, l'architecture nous renseignent aussi sur les idéaux et les catégories esthétiques (le beau, le gracieux, le pittoresque, le sublime, le dramatique, l'héroïque, etc.) au moyen desquelles certaines caractéristiques morphologiques de la nature ont été reconnues comme valeurs formelles et associées en une image esthétique – un paysage." (Malfroy 1984)

Non seulement ces critères ont évolué avec le temps, mais ils restent en outre difficiles à déterminer pour la période dans laquelle nous vivons, tant ils sont liés à l'expérience de chacun. La brochure de l'OFEFP intitulée *Le paysage entre hier et demain* (OFEFP 1998c) tente d'en esquisser quelques un. Un paysage esthétique serait caractérisé par la diversité de ses formes et de ses structures, par sa spécificité et sa portée symbolique, par son homogénéité, son harmonie, par la sensation de calme qui s'en dégage, son authenticité ou alors sa valeur naturelle.<sup>5</sup> On voit combien il serait difficile d'utiliser ces critères en tant que critères d'évaluation dans le réel...

Une définition fixe du paysage dans ses dimensions subjectives paraît ainsi hautement hasardeuse. Cette dernière varie en effet en fonction des expériences individuelles, des périodes historiques et culturelles et des goûts esthétiques. Ce n'est donc pas dans ce domaine que nous trouverons un appui suffisant pour élaborer la définition du paysage que cette étude requiert.

Ces difficultés étant relevées, il a bien fallu faire un choix. C'est dans un état d'esprit pragmatique que nous avons décidé de nous baser sur les définitions issues des textes administratifs actuels concernant le paysage. Cette définition est bien entendu contemporaine. Le fait qu'elle nous serve à analyser les balbutiements du régime du paysage au début du vingtième siècle, période durant laquelle la notion de paysage n'avait pas le même sens qu'aujourd'hui, reste un problème. Nous espérons que le fait d'en être conscient nous permettra d'éviter les anachronismes que ce phénomène pourrait provoquer. La difficulté concernant l'imprécision spatiale de ce type de définition sera confrontée lors de l'étude même des textes juridiques, puis lors des études de cas. Cette difficulté nous semble de toute façon propre à toute définition du paysage. Enfin, il apparaît que les définitions issues des textes

---

<sup>5</sup> Une autre tentative de détermination de critères esthétiques : OFF 1988.

administratifs sont relativement complètes. Elles tiennent en effet compte des diverses dimensions du paysage exposées ci-dessus et sont en outre axées sur une conception du paysage comme ressource, ce qui s'accorde avec notre cadre théorique analysant la gestion des différents biens et services d'une ressource naturelle donnée par le biais des droits de propriété et des politiques publiques.

Dans *Le paysage entre hier et demain*, nous trouvons une définition qui reflète bien la complexité de la notion de paysage et qui nous semble appropriée aux enjeux de notre recherche :

"Le paysage, c'est un milieu vital pour l'être humain comme pour les 50'000 autres espèces vivantes présentes en Suisse. Le paysage, c'est un espace naturel diversifié et dynamique. Le paysage, c'est un espace culturel, le sceau de la culture apposé à la diversité naturelle, la mémoire historique de notre société. Le paysage, c'est un espace économique à la base de l'agriculture et de l'économie forestière, mais aussi de l'industrie, de l'artisanat et du secteur des services. Le paysage, c'est un espace de découvertes, de détente et d'épanouissement. Le paysage, c'est le produit de notre perception critique, transmis au travers de valeurs liées à notre culture, résultat d'une mise en scène à la fois individuelle et collective. Le paysage, c'est un espace auquel on s'identifie, la diversité et les particularismes sont des éléments clés de l'identité individuelle et collective. Le paysage, c'est un témoin de l'histoire de la Terre, il documente les centaines de millions d'années d'existence de notre planète et l'évolution de la vie. Le paysage, c'est un espace international, c'est un bien commun." (OFEFP 1998)

Cette définition insiste tout particulièrement sur le paysage en tant que théâtre de la relation de l'homme à la nature, une relation de survie, d'exploitation, mais aussi de plaisir et de connivence, d'appartenance, de protection. C'est justement au niveau de l'analyse de cette relation multiforme dont le paysage est le lieu que se situe la présente étude.

Nous retrouverons ces différentes dimensions dans la partie suivante de ce travail qui détaille les nombreux usages dérivés du paysage en tant que ressource. Nous pouvons néanmoins déjà souligner le fait que, dans l'optique de notre cadre théorique, c'est au sein de l'espace constitué par les différents paysages que les activités humaines ont lieu. Dans ce contexte, le paysage offre à l'homme qui y évolue différents biens et services. Le plaisir esthétique issu de la contemplation d'un site paysager en est un exemple. Le paysage est également utilisé par l'homme en tant qu'espace de loisirs et de délasserement et il représente en outre un support à notre besoin de nous identifier à un lieu, à nous constituer des racines et des traditions liées à un espace géographique donné. Ces services offerts par le paysage entrent souvent en concurrence avec certains biens ou services propres aux ressources même qui le constituent comme le sol, l'eau ou la forêt. L'occupation de l'espace par l'urbanisation ou la construction d'un barrage sur un cours d'eau sont des exemples de telles rivalités. Un phénomène de concurrence peut en outre avoir lieu entre les biens et services même de la ressource paysage, notamment entre le paysage comme espace vital et le paysage comme lieu de culture.

Il n'y a pas en Suisse de droit de propriété ou d'usage qui soit directement consacré au paysage. Il existe par contre une politique publique de protection du paysage instituée par différentes lois, notamment la Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN), ou par le biais de divers inventaires. L'évolution et la nature du paysage dépendent en outre des différents droits de propriété ou d'usage ainsi que des nombreuses politiques publiques attachées aux ressources naturelles qui le constituent. Il faut également compter au nombre des variables déterminantes la régulation des nombreuses activités humaines influant sur le paysage, notamment l'aménagement du territoire ou encore la politique agricole.

Relevons enfin que le paysage constitue un espace vital que nous partageons avec la faune et la flore de notre pays. Toute réglementation à ce niveau se révèle dès lors importante, telle la législation de la chasse, ou la prise en compte du paysage en tant que biotope. Ce sont ces

diverses variables que nous devons considérer pour évaluer l'évolution du régime du paysage au XXe siècle.

### 1.1.3 Quelques caractéristiques du paysage suisse

Au-delà de ces difficultés liées à la définition du paysage et de la démarche propre à cette étude, le paysage suisse est une entité bien réelle qu'il est possible de décrire selon des données morphologiques. Les lignes qui suivent présentent donc la dimension la plus réaliste du paysage en tant que l'espace qui nous entoure et dans lequel nous évoluons chaque jour.

Une première caractéristique du paysage en Suisse est sa variété, du fait du relief tourmenté et des grandes dénivellations qui structurent le territoire. En effet, lorsque l'on prend de l'altitude, la température s'abaisse mille fois plus rapidement que lorsque l'on s'approche des pôles (Bär 1981), d'où de grandes différences, notamment de végétation, sur de très courtes distances : quelques kilomètres seulement séparent les sites glaciaires des Hautes-Alpes des paysages méditerranéens du Tessin. Cette diversité de la topographie, de la nature des sols et du climat fait donc tout naturellement la diversité des paysages, malgré la relative exigüité du territoire national.

Cette topographie détermine trois grandes régions géographiques qui constituent trois types de paysages propres à la Suisse (graphique 1). Ces régions sont les Alpes, qui occupent approximativement six dixièmes du pays, le Jura (12 % du territoire) et enfin le Moyen-pays qui s'intercale entre ces deux grandes zones montagneuses. On peut en outre parler des Préalpes comme d'une zone paysagère spécifique.

**Graphique 1 : Les trois grands types de paysages suisses**

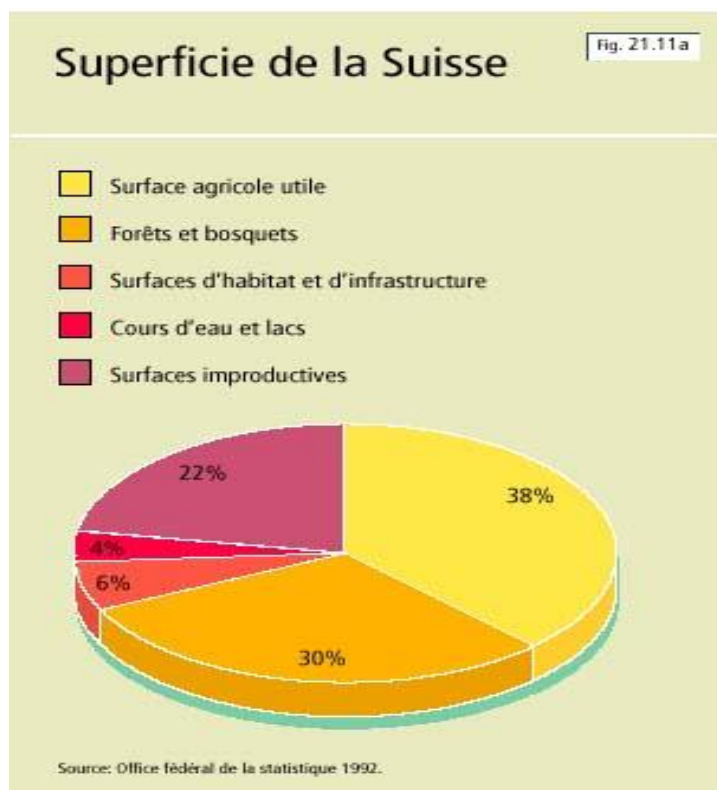


Source : (OFS, OFEFP 1997 : 10c)

Au-delà de cette structuration générale, le paysage suisse peut être décrit selon une découpe "par étage" (Bär 1981) qui tient compte des nombreuses variations dues au dénivelé, la physionomie des différents paysages étant en grande partie déterminée par l'altitude et la nature des sols. Il est évident qu'une zone relativement horizontale, dont le sol est fertile, pourvu de ressources en eaux et bénéficiant d'un climat clémente ne se constituera pas en le même type de paysage qu'un site incliné, caillouteux et recouvert de neige une bonne partie de l'année. Les paysages suisses se répartissent donc selon les différents "étages" suivants : le bas Moyen-pays, les grandes vallées du Jura et des Alpes et le sud du Tessin sont les régions les plus propices à l'agriculture, à l'habitat et à la vie économique en général. Ce sont les zones les plus chaudes, où se sont développées les cultures de blé, de légumes, de fruits et parfois de vigne. Dans les parties les plus humides, l'élevage est très important. C'est à cet "étage" que se situe en outre la plus grande partie des villes et des infrastructures liées aux activités humaines, d'où des paysages extrêmement "humanisés", notamment au niveau du réseau des transports. La forêt de feuillus tapisse l'étage montagnard, avec le hêtre comme essence dominante. Dans les vallées les plus basses, on rencontre encore des chênes, auparavant beaucoup plus nombreux. La culture des champs devient moins importante que l'élevage. Suivent l'étage alpin inférieur, caractérisé par les forêts de conifères, l'étage alpin supérieur, qui commence à la limite de la forêt, la zone de pelouse alpine, riche de plus de 100 espèces végétales, et enfin, l'étage des neiges persistantes. Dans les zones les plus élevées, l'humanisation du paysage devient le fruit des activités touristiques et énergétiques plutôt que de l'agriculture.

Passons maintenant à une description des paysages suisses indépendamment de leur structuration liée au dénivelé, mais plutôt du point de vue de leurs divers composants : surfaces cultivées, forêts, habitat et infrastructures, eaux et régions improductives (graphique 2)

**Graphique 2: Paysage et occupation du sol**



Source : (OFS, OFEFP 1997 : 204)

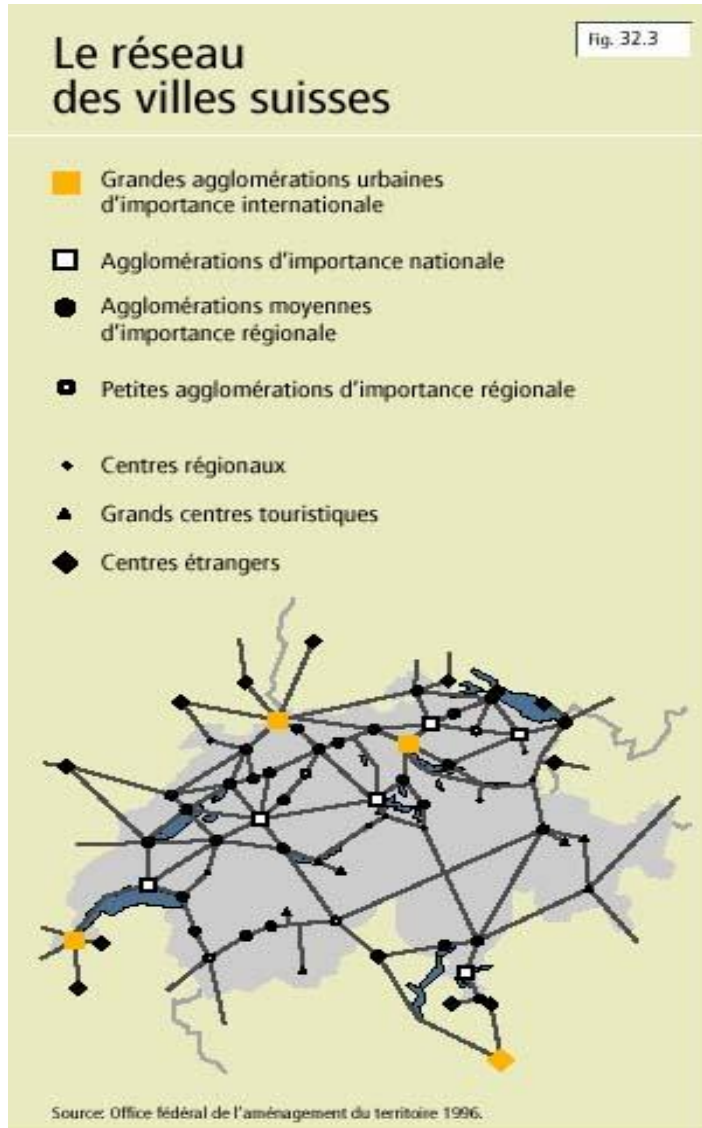
Nous pouvons constater que la surface agricole utile recouvre relativement la plus grande part du pays en comparaison des forêts, des surfaces d'habitat et d'infrastructure, des cours d'eau, lacs et montagnes. Les paysages de type rural sont donc nombreux et diversifiés en Suisse, de l'agriculture intensive en plaine aux petites exploitations de montagne, des arbres fruitiers du Valais aux paysages viticoles lémaniques. La culture des champs prédomine dans les régions basses du Moyen-Pays. Elle s'alterne à partir d'une certaine altitude avec les cultures fourragères sur les collines du Moyen-Pays occidental et central et au fond des vallées du Jura et des Alpes. La culture fourragère caractérise les vallées du Jura, des Préalpes et des Alpes ainsi que la Suisse orientale, alors que les pâturages de montagne recouvrent le haut des vallées jurassiennes et alpestres. On trouve enfin des types de culture particuliers dans le Bas-Valais (fruits, vignes, légumes), mais aussi dans les régions méridionales de Tessin (produits méditerranéens) et sur les rives du lac Léman (vigne).

L'eau est un élément paysager important. La Suisse est considérée comme le "château d'eau" de l'Europe. Les ruisseaux, rivières et canaux, ainsi que près de 1500 petits et grands lacs composent des éléments caractéristiques du paysage et abritent une diversité biologique particulièrement riche. Les grands lacs et les torrents de montagne constituent des atouts largement exploités dans le cadre de l'imagerie touristique liée au pays.

Les paysages forestiers ont été maintenus puisque près d'un tiers du territoire en est constitué. Plus de la moitié de ces zones se situe néanmoins entre 1000 et 2300 mètres d'altitude, abandonnant les sites moins élevés aux habitations et aux cultures. Les résineux prédominent, notamment en altitude, mais restent nombreux jusqu'en plaine.

La répartition de l'habitat est fortement tributaire de la topographie : des conditions propices telles que terrain plat, approvisionnement en eau, climat doux et terres fertiles favorisent son implantation. Les zones les plus densément peuplées de Suisse sont dès lors le Moyen-Pays, le versant du Jura et le sud du Tessin. Les zones à relief accidenté favorisent plutôt la compartimentation du territoire et les fermes isolées, composant des paysages ruraux typiques. C'est le cas en bordure des Alpes, où l'habitat est plus dispersé. Dans les larges vallées du Moyen-Pays et des Alpes, l'habitat concentré est par contre dominant. On a construit partout des villages massés, le plus souvent sans planification, d'où la prolifération de zones résidentielles à valeur esthétique relative. Les grandes villes sont situées dans le Moyen-Pays et dans les vallées. Elles ont englobé progressivement de nombreux villages périphériques. En plaine, la frontière des zones urbaines s'étend profondément dans les campagnes. La carte ci-dessous (graphique 3) donne un aperçu de la répartition des villes suisses.

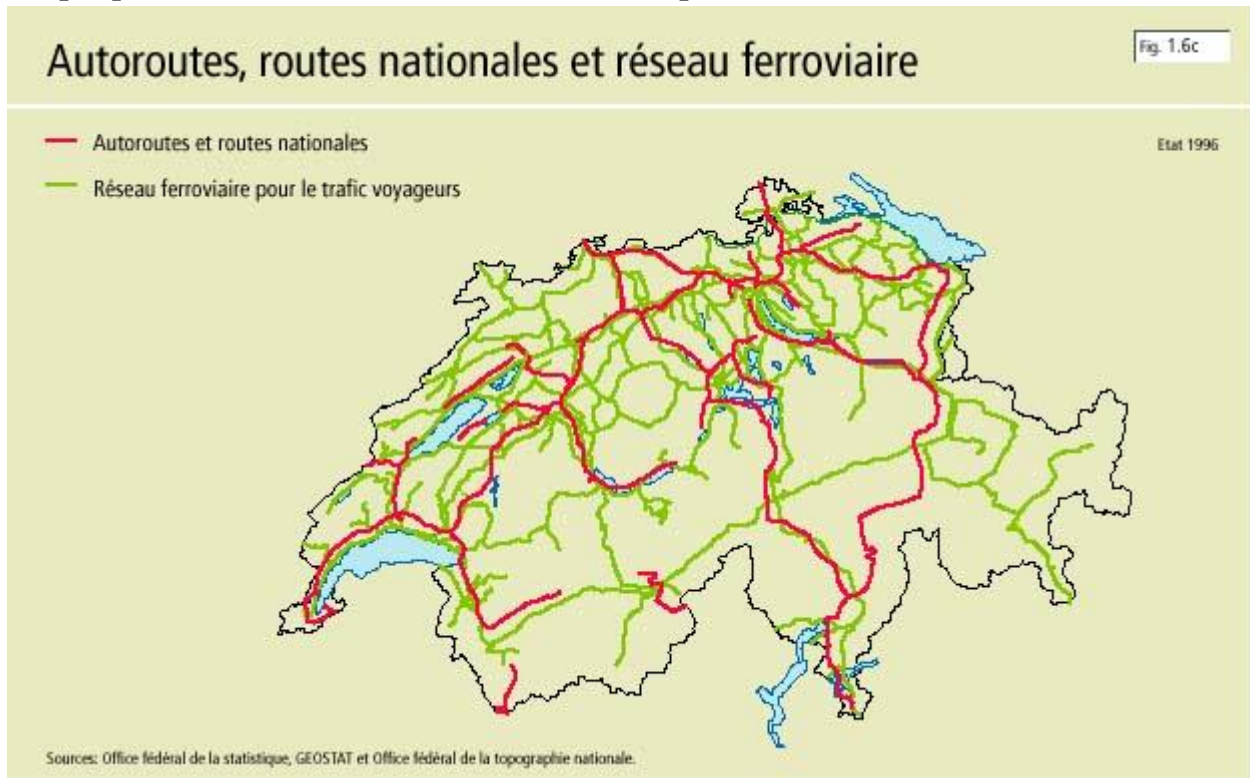
### Graphique 3: Le réseau des villes en Suisse



Source : (OFS, OFEFP 1997 : 314)

Les villes sont reliées par un important réseau routier qui compartimente le paysage. Le trafic se développe en effet dès les années vingt, et au début des années cinquante, les routes cantonales et communales se révèlent insuffisantes. La Confédération décide en 1958 de réaliser un réseau de routes nationales pour établir une liaison sûre et rapide entre les villes du Moyen-Pays. En plus des liaisons intervilles, le réseau national comprend trois routes internationales de transit par le Simplon, le Gothard et le San Bernardino. Le réseau de chemin de fer est également important. En 1979, le réseau ferré comptait 5150 km de voies soit 124 m par km<sup>2</sup> (Bär 1981). C'est l'un des réseaux les plus denses du monde, malgré des conditions topographiques difficiles. Ces infrastructures liées aux transports font donc inévitablement très largement partie du paysage suisse (graphique 4).

## Graphique 4 : Infrastructures et réseaux de transport en 1996



Source : (OFS, OFEFP 1997 : 15)

Enfin, outre l'habitat et les infrastructures liées aux transports qui touchent majoritairement le Moyen-Pays, le paysage suisse est "humanisé" par la production d'énergie et les infrastructures touristiques dans les zones montagneuses. C'est la production d'énergie hydraulique qui occupe le plus d'espace en Suisse, modifiant profondément les paysages lacustres et alluviaux (se référer au screening consacré à la ressource eau, Reynard et al. 2000). En 1993, le pays comptait plus de 100 barrages. La surface totale des bassins d'accumulation est de 6083 hectares, soit le double de la superficie du lac de Brienz. Les barrages eux-mêmes représentent plus de 23 millions de mètres cubes et 5 millions de tonnes de ciment (OFS, OFEFP 1997). De manière peut-être moins spectaculaire, le développement touristique a modelé de nombreux paysages montagneux au fil des installations destinées aux sports d'hiver. Le développement de "villes à la montagne" afin de répondre à la demande des nombreux visiteurs a modifié la physionomie de plus d'un village d'altitude.

### 1.2 STOCK ET FRUITS IDENTIFIABLES

Selon la définition du concept de ressource naturelle développée dans le cadre de la présente recherche, nous devrions pouvoir distinguer au sein de chaque ressource une partie constituée du stock autoreproductible et une part composée par les fruits produits par ce processus d'autoreproduction. Or le paysage est une ressource à laquelle l'application de telles définitions est complexe, notamment du fait de l'importance de ses composants immatériels et symboliques. Le principal problème auquel nous sommes confrontés est dû au fait que concevoir le paysage en termes de stock et de fruits exige de le quantifier ou de le mesurer d'une manière ou d'une autre. Or, contrairement à d'autres ressources comme l'eau ou le sol, le paysage n'est pas facilement divisible en unités de ressource. Le paysage est bien entendu une part de territoire et peut donc être découpé en kilomètres carrés. Mais comment marquer alors la différence avec la ressource sol ? Un paysage n'est pas n'importe quel espace ou terrain. Il



se définit par son unité et en tant que construction sociale. C'est cette unité matérielle et symbolique qu'il s'agit dès lors de déterminer puis de découper... Une possibilité est de concevoir les découpages d'espaces "protégés" en tant qu'unités de ressource au sens où ces espaces sont mesurables non seulement en termes de surface (km<sup>2</sup>), mais aussi en terme de qualité (indicateurs de biodiversité). Ces unités de ressource ne concernent cependant qu'un type d'usage du paysage comme milieu naturel. D'autres usages du paysage comme les activités récréatives ou la contemplation esthétique exigeraient l'invention de nouveaux moyens de concevoir ces unités. Ce problème de mesurabilité du stock comme des fruits de la ressource mis à part, quel peut être le sens général de ces notions dans le cas du paysage ?

On peut imaginer que le stock soit conçu comme le paysage en tant qu'espace naturel, avec ses diverses caractéristiques matérielles et morphologiques et son propre dynamisme, et considérer les fruits en fonction des différents biens et services qui peuvent en être déduits. Ce procédé reste néanmoins complexe dans le cas des biens et services de type immatériel. En effet, les fruits de la ressource ne peuvent être, en vertu de la définition avant tout physique que nous avons élaboré de la notion même de ressource, que des éléments de type également physique. Ils ne peuvent être immatériels ou abstraits mais doivent être quantifiables d'une manière ou d'une autre, de façon à ce que l'on puisse évaluer un éventuel épuisement du stock dans notre optique de questionnement sur la durabilité des régimes. La question du stock et des fruits ne se pose donc qu'en fonction de la reproductibilité physique de la ressource. Dans ce contexte, les fruits issus de la ressource pourraient être considérés d'une part comme l'aptitude d'un lieu donné à se constituer en tant que cadre de vie pour un maximum d'espèces végétales et animales et, d'autre part, à fournir des espaces naturels propres à susciter cette construction sociale que nous appelons le paysage et que nous exploitons notamment dans le cadre de nos loisirs ou du tourisme. On pourrait alors élargir cette notion aux biens et services immatériels en considérant comme un fruit de la ressource paysage l'aptitude d'un espace naturel, en fonction de sa morphologie par exemple, à susciter des émotions de type esthétique ou identitaire. Nous sommes dès lors capables à partir d'un territoire donné (stock), de constituer un support à nos projections esthétiques et identitaires (fruits). Cet espace se trouve alors en correspondance avec nos fantasmes :

"En somme pour chaque paysage (par exemple, la campagne romaine, les Alpes, le paysage rhénan, les Tropiques, les steppes d'Amérique du Sud) il est possible de reparcourir un processus de production humaine et historique, au cours duquel les agents d'une certaine culture parviennent à objectiver, à naturaliser dans le substrat matériel du paysage, les états de leur sensibilité, les idéaux de leur projet créateur, souvent fortement chargés de connotations morales. Dans le paysage, l'arbitraire des formes naturelles se trouve aboli au profit d'une apparente détermination artistique." (Malfroy 1984 : 26)

### **1.3 RENOUVELABILITE**

La première difficulté posée par le renouvellement du paysage est liée à la variété de ses composants. Devons-nous considérer le renouvellement de chaque composant pris séparément et cette aptitude dépend-elle donc des capacités à se renouveler de chaque ressource naturelle impliquée dans un paysage donné, ou/et devons-nous parler du renouvellement d'un paysage en tant qu'unité ? La capacité à se renouveler change en effet de contenu selon les différents composants du paysage. Un paysage sauvage de type alluvial dépendra largement de l'aptitude au renouvellement de la ressource eau pour se maintenir, alors qu'un paysage de campagne composé de bosquets, de terres cultivées et de localités villageoises sera tributaire non seulement du renouvellement de la ressource forêt, mais aussi du type d'exploitation du sol propre à l'agriculture locale et de la politique de construction définissant la physionomie des villages... Il est important de souligner le fait que le renouvellement paysager peut s'effectuer autant par le biais de phénomènes naturels, comme le cycle hydrologique, que par

le biais de processus anthropiques telle une exploitation mesurée des sols ou la mise à jour d'un ruisseau autrefois enterré dans le cadre d'un processus de renaturation. Compte tenu de cette première remarque, nous pouvons d'ores et déjà avancer que la renouvelabilité de la ressource paysage est d'une grande complexité puisqu'elle se révèle certainement dépendante de celle des nombreuses autres ressources dont elle est composée. Une première condition du renouvellement d'un paysage en tant que tel est ainsi que l'eau, la forêt, le sol et les artefacts qui l'assemblent soient eux-mêmes conservés dans leur intégrité. Vient alors la notion de renouvelabilité du paysage comme unité, qui exige que cet assemblage soit maintenu dans toute sa richesse et sa diversité.

Dans ce contexte plus global, la capacité d'un paysage à se renouveler dépend de l'usage que nous en faisons. Les caractéristiques nécessaires à un paysage pour se maintenir en tant que milieu vital ne sont pas les mêmes que celles exigées par le paysage en tant qu'espace de loisir et leur aptitude au renouvellement diffère donc. Le paysage comme biotope est probablement celui dont le renouvellement dépend des critères les plus exigeants. Le support naturel doit en effet maintenir sa capacité à entretenir un maximum d'espèces animales et végétales. Cette aptitude est aujourd'hui mesurée à l'aide de la notion de biodiversité qui constitue une nouvelle valeur dans la politique de protection du paysage.<sup>6</sup> Le maintien d'une certaine étendue se révèle en outre nécessaire à la renouvelabilité du paysage comme milieu naturel, d'où les réflexions récentes en Suisse sur la constitution de réseaux de biotopes. La renouvelabilité d'un paysage plus particulièrement voué au tourisme ou au délasserement sera évaluée selon des critères tout autres. Pour qu'un espace naturel alpin se renouvelle en tant que support paysager d'un usage de type touristique, il faut entre autres qu'il bénéficie d'un enneigement suffisant et régulier, que sa dimension esthétique ne soit pas remise en question par un urbanisme maladroit et que sa physionomie ne soit pas brutalement défigurée par une catastrophe naturelle. Un paysage forestier comme support à des activités récréatives doit comporter des chemins qui le rendent accessible sans que ces infrastructures et les activités qui en résultent ne remettent en question la sérénité que nous recherchons en général dans ce type de paysage. Dans cet exemple comme dans celui du paysage alpin voué au tourisme, l'enjeu est de rendre possible le maintien voire le développement de certaines activités sans porter atteinte au pittoresque du lieu. L'usage contemplatif du paysage exige enfin de son support des déterminations morphologiques qui doivent pouvoir être maintenues, comme le tracé naturel et majestueux d'un fleuve. Ces exemples montrent clairement que la renouvelabilité du paysage peut avoir de nombreux visages. La difficulté est que dans bien des cas, le paysage est le lieu de plusieurs usages, ou de manière simultanée, ou de manière successive. Or les différents critères de renouvelabilité ne sont pas forcément compatibles les uns avec les autres. De ce point de vue à nouveau, la reproduction physique du paysage en tant que support à la production de biens et services aussi variés que le milieu naturel, l'exploitation touristique ou l'attachement identitaire est probablement plus complexe et plus étendu dans le temps que celle des autres ressources.

La renouvelabilité d'un paysage peut dans ce contexte être considérée comme sa capacité à satisfaire plusieurs demandes successivement ou alors en parallèle. Il est à noter que des usages du paysage de type immatériel, comme le paysage en tant qu'objet de contemplation esthétique, ne sont pas incompatibles avec une utilisation successive ou même simultanée du même paysage. Ces usages ne modifient pas le paysage en tant qu'espace géographique et ne portent donc pas atteinte à ses capacités de renouvellement en tant que support. Le stock paysager reste intouché. Par contre, des aménagements du paysage de l'ordre de l'exploitation, la construction d'infrastructures sportives par exemple, peuvent rendre difficiles voire

---

<sup>6</sup> À ce propos : OFEFP 1998b.

impossibles d'autres types d'usage comme celui de milieu vital. C'est dans ce contexte que nous devrions donc concevoir la renouvelabilité du paysage, à savoir son aptitude à laisser cohabiter de manière à la fois simultanée et successive le nombre le plus grand possible d'usages différents. Une gestion durable du paysage sera celle qui favorisera l'étendue et la richesse de cette cohabitation.

#### **1.4 PERIMETRE**

La ressource paysage peut être définie selon des étendues extrêmement variées. Son importance peut être très locale et délimiter un site d'une centaine de mètres carrés, mais le paysage peut également outrepasser les frontières nationales comme dans le cas du paysage alpin dont l'étendue considérable peut néanmoins être perçue en tant qu'unité. Certaines zones paysagères peuvent en outre se superposer ou s'encastrent l'une dans l'autre.

Attribuer un périmètre à un paysage au sens subjectif ne pose pas de problème particulier. Chacun peut se représenter l'étendue approximative des Alpes ainsi que leur physionomie globale. Les usages immatériels du paysage ne nécessitent pas de mesure précise ou absolue. L'étendue exacte du paysage de notre enfance ou de celui qui constitue nos racines identitaires n'a pas vraiment d'importance. Ses limites sont celles de nos souvenirs ou de notre imagination. Il en est de même concernant notre rapport esthétique au paysage. Son périmètre est déterminé par l'impression d'ensemble émanant d'un espace naturel que nous jugeons harmonieux.

Les difficultés apparaissent lorsque l'on se situe dans le domaine scientifique, administratif ou économique et que l'on soulève des questions liées à un projet concret, comme la définition d'un paysage en tant que biotope : quelle étendue doit avoir une zone naturelle pour être considérée comme un paysage ? Où commence et où finit exactement un paysage ? En quoi consiste son unité ? Quels critères utiliser pour marquer la distinction entre le paysage et ce qui l'environne sans en faire partie ? Deux dimensions doivent être déterminées : la logique de cohésion interne qui constitue telle zone territoriale en paysage et les limites qui font qu'à un endroit précis, l'on sort de cet espace cohérent. Nous nous trouvons à nouveau dans une situation où nous sommes condamnés à quantifier et à mesurer un objet qui dépasse pourtant la simple dimension matérielle. Comme dans le cas des unités de ressource, il s'agit dès lors de considérer le périmètre du paysage en fonction des usages que nous en faisons.

Si les indicateurs qui concernent les usages immatériels du paysage restent subjectifs, il n'en est pas de même de ceux qui touchent à la protection du paysage en tant que milieu naturel. En effet, cet usage du paysage a généré en Suisse toute une réflexion sur la notion de périmètre par le biais des inventaires.<sup>7</sup> Ces derniers ont pour objectif la désignation précise de lieux dont la valeur est remarquable. Ces espaces sont ensuite appelés à être mis sous protection, d'où les enjeux politiques et économiques importants du processus de leur démarcation.

Dans le cadre de l'élaboration de l'*Inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale* par exemple, la délimitation des paysages sélectionnés a été l'objet de nombreuses discussions autour des critères à utiliser. Il en est ressorti que la définition des limites d'un paysage ne peut être absolument juste ou fausse. Elle relève plutôt de choix plus ou moins adéquats et opportuns en fonction des objectifs même de la délimitation. Le périmètre d'un paysage se définit donc en vertu de sa fonction et des usages que l'on projette d'en dériver.

Concrètement, les experts chargés de la délimitation des sites marécageux sont donc partis de l'objectif même de l'inventaire, à savoir un impératif de protection. En conséquence, la zone

---

<sup>7</sup> La question des périmètres est en outre abordée dans le cadre des études d'impacts appelées à évaluer les dommages potentiels infligés à un paysage donné par une construction ou des travaux quelconques.

déterminée doit avoir une étendue et un périmètre qui assurent la pérennité de ses fonctions écosystémiques, ces fonctions étant définies comme le principe d'unité et de cohésion interne qui fait de cet espace un paysage à protéger. Il s'agit là du critère le plus fondamental du processus de délimitation, qui ne décide cependant pas du tracé exact de la frontière qui distinguera précisément la zone paysagère des terres environnantes. Ce tracé se doit de répondre à des critères d'ordre morphologiques et géographiques, dont la dimension immatérielle n'est pourtant pas absente. En effet, la ligne d'horizon est considérée comme une "limite idéale" servant de base préférentielle. Mais la ligne d'horizon n'est-elle pas une notion très subjective ?

"Chaque ligne d'horizon dépend de la situation de l'observateur et elle se modifie par conséquent lorsqu'on traverse le paysage. Dans les cas où les marais se trouvent au centre du site marécageux, la définition de la ligne d'horizon s'effectue à partir de ce point. Dans le cas de grands paysages marécageux, s'étendant peut-être sur plusieurs versants et vallées et dont on ne peut avoir une vision d'ensemble, les lignes d'horizon doivent être établies à partir de plusieurs endroits différents, les plus centraux possibles." (OFEFP 1992)

Le lieu de référence pour définir la ligne d'horizon est désigné comme le centre. Mais cette notion n'implique-t-elle pas qu'un périmètre visuel plus ou moins subjectif a d'ores et déjà été évalué ? En effet, quel sens donner au centre d'un écosystème, puisque c'est selon cette fonction que le paysage devrait être délimité prioritairement ? Nous pouvons donc constater que nous retrouvons inévitablement dans le processus de détermination du périmètre paysager les différents composants inhérents à cette réalité multidimensionnelle. La morphologie du terrain joue cependant un rôle important. Certains critères objectifs ont ainsi été choisis pour faciliter le choix des frontières, dans un ordre hiérarchique. Les lignes naturelles, à savoir les délimitations le long d'éléments naturels du paysage, ont notamment la priorité sur les éléments artificiels et les signes marquants du terrain sont préférés aux plus discrets. On pourrait proposer la hiérarchie suivante pour structurer les différents éléments paysagers qui peuvent constituer des indicateurs de tracé : ligne d'horizon, lisière de forêt, cours d'eau, route, surface bâtie, limite d'une zone d'agriculture intensive, courbe de niveaux (sur les cartes topographiques), frontière communale ou cantonale. Certains sites seront ainsi délimités principalement par des données naturelles, alors que d'autres se détermineront en fonction de limites artificielles conditionnées par l'intensité de l'exploitation ou par l'importance et la situation géographique des atteintes potentielles ou réelles à l'intégrité du paysage.<sup>8</sup>

Les critères de délimitation du périmètre de la ressource paysage sont donc nombreux et diversifiés. Ils dépendent tout d'abord de l'objectif de la délimitation, dont la protection est pour le moment le plus courant. Mais des critères d'unité subjectifs entrent également en ligne de compte, s'ajoutant aux nombreux indicateurs naturels et morphologiques du territoire. Enfin, les limites symboliques que constituent les frontières politiques ou les limites de propriété peuvent avoir leur importance dans certains cas, bien que le texte présentant *l'Inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale* s'en défende. En cas de conflit d'usage, notamment entre la protection et l'exploitation, il est probablement inévitable que la délimitation du périmètre du paysage concerné évolue vers des enjeux et des rivalités au niveau politique.

---

<sup>8</sup> On peut consulter à propos de ces nombreux indicateurs Decurtins et al. 2000.

## **2. BIENS ET SERVICES DERIVES DE LA RESSOURCE NATURELLE**

Le but de ce chapitre est de décrire la ressource paysage sous l'angle des biens et services qui peuvent en être déduits. Dans un premier temps, nous effectuons une présentation générale de ces divers usages sous la forme d'un tableau brièvement commenté. Nous passerons ensuite à une description de l'évolution de l'importance de ces différents biens et services et des conflits et rivalités qui émergent entre eux-ci. Cette partie se compose de deux points, le premier traitant de cette évolution d'un point de vue quantitatif et qualitatif alors que le second se base sur une approche de type historique. Nous classerons alors ces différents biens et services tout d'abord selon que leur usage peut être qualifié de direct, d'indirect ou d'immatériel puis selon les propriétaires, producteurs et usagers finaux qui leur sont liés. Enfin, nous nous attacherons de manière succincte à la question de la rareté de la ressource paysage.

### **2.1 LES BIENS ET SERVICES DERIVABLES DE LA RESSOURCE PAYSAGE**

Conformément à la définition de la ressource que nous avons développée, l'usage de cette dernière se répartit entre une série de différents biens et services que l'on peut regrouper en trois grandes catégories. Le tableau suivant en présente la synthèse et sera commenté dans les pages qui suivent.

**Tableau 1 : Tableau des biens et services dérivés de la ressource paysage**

Catégories usages	Types d'utilisation	Types d'utilisateurs	In situ - Ex situ (In visu) ----- Importance de la localisation	Demande en quantité	Demande en qualité	INTRA-RESSOURCES		INTER-RESSOURCES	
						Complémentarité avec	Conflictualité avec	Complémentarité avec	Conflictualité avec
<b>A. Espace naturel (protégé) et milieu vital</b>	A1. Milieu vital pour les êtres humains et les autres espèces vivantes, plantes et animaux.	Tous les êtres vivants	In situ ----- localisation souvent importante	oui	oui	A2, 4 C2	B1	AUTRES RESSOURCES	
	A2. Conservatoire de biodiversité et du patrimoine génétique indigène	« Humanité » et êtres vivants (générations futures), Scientifiques, Biotechnologies,	In Situ/Ex situ ----- Localisation le plus souvent prédéterminée (espace à protéger)	oui	oui	A1	B1, 2	BIOMASSE	
	A3. Conservatoire et témoin de l'histoire naturelle (notamment géologique)	Communauté nationale, Scientifiques, Touristes,	In situ/Ex situ ----- Localisation le plus souvent prédéterminée (espace à protéger)	En principe non, mais dépend de l'"offre" susceptible d'être patrimonialisée	oui	B1, 3 C	B2	AUTRES RESSOURCES	
	A4. Conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques menacées	Communauté nationale, Chasseurs, scientifiques	In situ ----- Localisation le plus souvent prédéterminée (espace à protéger)	Oui (en surface totale et en surfaces d'un seul tenant)	oui	A1, 2	B1, 2 C3, 4, 5	AUTRES RESSOURCES	FORET (conflictualité potentielle)

Catégories usages	Types d'utilisation	Types d'utilisateurs	In situ - Ex situ (In visu) ----- Importance de la localisation	Demande en quantité	Demande en qualité	INTRA-RESSOURCES		INTER-RESSOURCES	
						Complémentarité avec	Conflictualité avec	Complémentarité avec	Conflictualité avec
<b>B. Espace de tourisme, de détente/loisirs et de sports</b>	B1. Espace de tourisme	Industrie du tourisme et touristes	In situ ----- localisation importante	Oui	Oui	C1, 3, 4	A1, 2 C2		AUTRES RESSOURCES
	B2. Espace de récréation (sports et loisirs non-touristiques)	Populations urbaines	In situ ----- Localisation moyennement importante	oui	moyenne		A2		AUTRES RESSOURCES
	B3. Support de création d'images touristiques typiques	Entrepreneurs touristiques et Offices du tourisme	Ex situ (In visu) ----- localisation peu importante	non	Oui	A3 B1 C1, 3, 4	C2	AUTRES RESSOURCES	

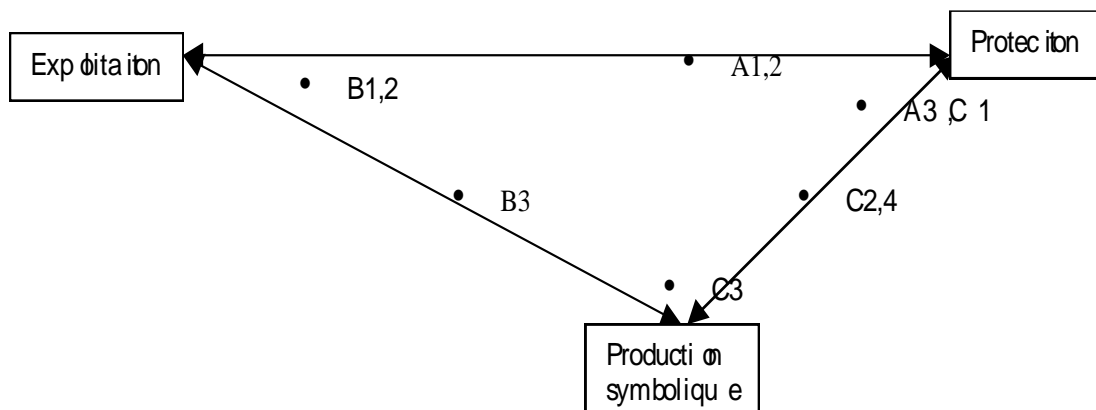
Catégories usages	Types d'utilisation	Types d'utilisateurs	In situ - Ex situ (In visu) ----- Importance de la localisation	Demande en quantité	Demande en qualité	INTRA-RESSOURCES		INTER-RESSOURCES	
						Complémentarité avec	Conflictualité avec	Complémentarité avec	Conflictualité avec
<b>C. Conservatoire culturel</b>	C1. Conservation du patrimoine culturel bâti comme témoignage historique	Conservateurs, historiens de l'art, visiteurs, Mémoire collective de l'« Humanité » (générations futures)	In situ, Ex situ (In visu) ----- Localisation le plus souvent prédéterminée (espace à protéger)	Dépend de l'"offre" susceptible d'être patrimonialisée	oui	A3 B1, 3 C2, 3, 4			
	C2. Espace d'identification et de conservation des diversités culturelle et sociales régionales	« Locaux », « Humanité »	In situ, Ex situ (In visu) ----- localisation partiellement prédéterminée	Dépend de l'"offre" susceptible d'être utilisée à des fins identitaires	Oui	C1, 3, 4	B1, 3	SOL EAU FORET BIOMASSE	
	C3. Fournisseur de sensations esthétiques	Artistes, peintres, photographes, cinéastes, « esthètes », touristes	In situ, Ex situ (In visu) ----- localisation peu importante	non	Oui	A B1, 2, 3 C1, 2, 4	B1 (parfois)	AUTRES RESSOURCES	
	C4. Support de création d'images identitaires typiques	Propagande politique étatique, partis politiques, groupes de pression	Ex situ (In visu) ----- localisation peu importante	non	Oui	C1, 2, 3	B3	SOL EAU FORET BIOMASSE	
	C5. Usages pédagogiques pour la sensibilisation à la nature	Orgnaisations de protection de la nature, Ecoles	In situ et Ex Situ ----- localisation moyennement importante	non	oui	A1,2,3 B1,2 C3		AUTRES RESSOURCES	



Ce tableau des biens et services dérivés de la ressource paysage permet de faire un certain nombre de constats concernant (1) les relations de rivalité ou de compatibilité entre les différentes catégories et types d'usage (relations intra-ressource), de même (2) qu'au sujet des relations entre le paysage et les autres ressources naturelles (relations inter-ressources).

1° Suite à la définition de la ressource adoptée, respectivement au choix de considérer le paysage *en tant que tel*, c'est-à-dire comme ressource spécifique et distincte des autres ressources naturelles qui contribuent par ailleurs, dans des proportions diverses, à le constituer, la liste des biens et services dérivés directement de la ressource est beaucoup plus restreinte que ne le serait celle constituée par la somme des usages des différentes ressources contribuant à la composition du paysage (principalement eau, sol, forêt).<sup>9</sup> Le tableau distingue trois catégories d'usage, comprenant chacune entre trois et quatre types d'usage différents. Si le nombre total de types d'usage n'est pas très important (il l'est nettement moins en comparaison des autres ressources), le potentiel de rivalité entre eux n'est toutefois pas négligeable. À cet égard, on peut représenter schématiquement la configuration des relations entre les différents biens et services sur le modèle d'un espace à trois pôles permettant de les distinguer selon leur proximité ou distance aux trois types de rapport possibles identifiés avec la ressource, que sont *l'exploitation*, *la protection* et *la production de valeur symbolique*.

**Graphique 5: l'espace en trois pôles des relations entre les biens et services du paysage**



Si les potentialités de rivalité entre les pôles de l'exploitation et de la protection sont relativement aisées à se représenter, les relations que ces deux premiers pôles entretiennent avec le troisième sont plus ambiguës. Si l'on peut imaginer que la production de valeurs symboliques se trouve plutôt en affinité avec la protection, elle ne s'y identifie cependant pas forcément. Il s'agit en effet de ne pas sous-estimer les contradictions possibles entre usages *protectionnistes*, fondés sur des critères et des exigences scientifiques (biologiques et écologiques) et usages *symboliques* et *immatériels*, fondés sur des critères esthétiques et culturels. Ainsi, le maintien d'une "belle" prairie ne renvoie pas aux mêmes critères et exigences selon que l'on considère les choses du point de vue scientifique ou esthétique. Certains critères esthétiques ("netteté" ou "propreté" du paysage) peuvent être ainsi en

<sup>9</sup> Nous avons en effet choisi de nous focaliser sur un nombre restreint d'usages véritablement spécifiques à la ressource paysage telle que nous l'avons définie. C'est ainsi que nous avons écarté certains usages qui ont pourtant une influence considérable sur le paysage, mais qui sont liés très clairement à des ressources qui n'en sont que des composants. Le régime du paysage pouvant en outre être considéré comme étant en voie de construction et d'extension à l'heure actuelle, il faut souligner le fait que de nouveaux usages sont en voie d'émergence et que le tableau que nous avons élaboré ici n'est qu'un instantané d'un processus en cours. Un exemple de ces usages émergents est notamment lié à la politique agricole, qui a pris ces toutes dernières années une importance inédite dans le régime du paysage, par le biais des paiements directs.

contradiction avec les exigences/conditions d'une gestion durable du paysage. De même, si la production symbolique d'images, de représentations ou de sentiments esthétiques a toutes les chances de souffrir des excès d'exploitation du paysage, elle n'en est cependant pas totalement étrangère, dans la mesure où des liens étroits existent par exemple entre exploitations symbolique et touristique du paysage (B3). Le lien identitaire peut en outre s'épanouir spécifiquement eu égard à un paysage exploité, par exemple un paysage agricole, qui ne sera pas particulièrement apte à remplir des fonctions de biotope.

Le positionnement des biens A1 et 2 signifie que l'utilisation du paysage comme milieu vital pour les espèces vivantes, ainsi que comme conservatoire de la biodiversité, se situe avant tout dans la tension entre exploitation et protection, quoique plus proche du pôle de la protection que de celui de l'exploitation, ceci en vertu du caractère vital de la perpétuation des conditions de la reproduction du cadre de vie plutôt que de celles de son exploitation.

Le positionnement des deux types d'usage B1 et 2 d'une part et C3 de l'autre, respectivement à proximité des pôles de l'exploitation et de la production symbolique n'appellent pas de commentaires particuliers.

On peut regrouper la conservation des sites naturels (A3) et celle du patrimoine culturel bâti (C1) de par leur proximité évidente avec le pôle de la protection, ainsi que par le lien que ces usages entretiennent avec la production symbolique.

Il en va de même avec les usages identitaires C2, 4, ces derniers se trouvant cependant plus proches du pôle de la production symbolique que de celui de la protection.

2° On peut dire à peu près de même pour ce qui concerne les relations entre les différentes ressources. Le taux de rivalité entre le paysage et les autres ressources (i.e. notamment celles qui contribuent le plus significativement à la composition du paysage comme l'eau, le sol et la forêt) a tendance à augmenter à mesure que l'on se déplace du pôle de la protection vers celui de l'exploitation.

Il est évident que les différents biens et services définis dans ce tableau sont à inclure dans l'historicité qui caractérise le paysage. Certains sont effectifs durant l'ensemble de la période étudiée, alors que d'autres n'apparaissent que plus tardivement. Leur importance respective peut également varier. Les rivalités entre les différents biens et services au sein même de la ressource paysage ainsi qu'avec les autres ressources se transforment enfin au cours du siècle. Il paraît dès lors judicieux de les examiner maintenant dans leur contexte et de tenter de retracer tant l'évolution du paysage en tant qu'espace matériel, que l'évolution du paysage comme lieu d'une relation entre l'homme et la nature pouvant prendre les trois différentes formes que nous venons de décrire.

## **2.2 EVOLUTION HISTORIQUE DE L'IMPORTANCE DES DIFFERENTS BIENS ET SERVICES ET DES CONFLITS/RIVALITES QUI EMERGENT DANS LE TEMPS ENTRE CEUX-CI**

Une possibilité de rendre compte de cette évolution historique consiste dans la mise en relation entre ce que l'on peut reconstituer des transformations significatives (quantitatives et qualitatives) de l'état de la ressource et ce que les historiens nous apprennent des enjeux et des conflits autour de la gestion, de l'aménagement, de l'exploitation et de la protection de la nature. On retrouve par ailleurs naturellement des traces de ces enjeux et conflits dans l'analyse historique du développement des politiques publiques, telle qu'elle se présente dans la 4<sup>ème</sup> partie de ce rapport. Dans un premier temps, nous tenterons donc d'évaluer les modifications ayant touché pendant ce dernier siècle le paysage en tant qu'espace matériel et objectif. Ce travail nous permettra d'obtenir une image des évolutions récentes du paysage dans une perspective qui valorise avant tout sa dimension spatiale. Nous aborderons ensuite

l'évolution du paysage comme pourvoyeur des divers biens et services que nous venons de décrire, ce qui devrait nous permettre de mieux comprendre leur agencement réciproque dans un contexte historique concret. Nous retrouvons dans cette double approche la dimension duelle du paysage, à la fois étendue objective et construction sociale et historique.

## **2.2.1 Données quantitatives et qualitatives sur les transformations historiques du paysage**

### 2.2.1.1 Les sources disponibles

Il est certainement difficile d'évaluer dans quelle mesure le paysage et ses composants (biotopes, habitats naturels, éléments individuels du paysage) se transforment dans le temps. Une des conséquences de la "(re)découverte" tardive du paysage comme ressource naturelle consiste en la faiblesse des données historiques dont nous disposons à l'heure actuelle. Des séries de données systématiques n'existent pas pour des périodes antérieures aux années 1970. L'espoir de pouvoir les compléter pour ces mêmes périodes dépend de la méthode utilisée. Actuellement, les données les plus précises sont produites à l'aide de l'outil cartographique, c'est-à-dire par le biais de la comparaison des cartes topographiques dans leur édition des années 1972, 1977, 1983 et 1989. L'étude des transformations porte sur les périodes 1972-1977 et 1978-1989 (OFAT, OFEFP 1991 et 1994). Elle se focalise sur la mesure de la dégradation des "paysages proches de l'état naturel" (OFAT, OFEFP 1991 : 11). Pour ce faire, les indicateurs retenus consistent dans des "éléments-clés" de ces paysages naturels, tels que :

- Les "petites structures" (haies, arbres isolés ou groupés, arbres fruitiers, vergers, cultures en terrasse, tas de pierres, murs de pierres sèches) ;
- Forêts, lisières ;
- Cours d'eau ;
- Eaux stagnantes et lieux humides ;
- Formes du terrain ;
- Surfaces d'exploitation extensive ou en friche ;
- Agencement de l'espace agricole et forestier ;
- Urbanisation, construction et installations.

Les modifications du paysage ont ainsi été présentées dans les Rapports sur l'environnement de l'OFEFP de 1990 et 1993, puis de 1997. La statistique de la superficie peut en outre être un instrument d'observation utile dans la mesure où elle saisit à intervalles réguliers les modifications relatives à l'affectation du sol. Des données supplémentaires peuvent probablement être trouvées auprès des Universités, des bureaux d'études ou encore des ONG environnementales.

En ce qui nous concerne, nous nous limiterons dans les lignes qui suivent à l'observation de quelques tendances évolutives de la diversité des espèces et des habitats, des forêts, des zones agricoles, des cours d'eau et des lacs, des zones humides, des prairies sèches et des pâturages maigres, ainsi que du milieu bâti. Cette partie consistera en outre plutôt en un état des lieux du paysage tel que nous le considérons aujourd'hui et ce pour deux raisons, à savoir en premier lieu le manque de données véritablement anciennes, et en second lieu le problème épistémologique, dont nous avons parlé plus haut, que constitue la découverte et la formulation tardive du concept actuel de paysage. Nous nous sommes principalement appuyés sur des publications de l'OFEFP, dont *L'Environnement en Suisse 1997* (OFS, OFEFP 1997) et *Le paysage entre hier et demain. Principes de base de la conception "Paysage suisse"* (OFEFP 1998c).

Commençons par *quelques généralités* qui caractérisent les développements récents du paysage :

- Nous devons tout d'abord constater que la nature en tant que milieu vital est en recul dans toutes les structures paysagères. Une superficie d'environ 10'000 ha, soit l'équivalent de la surface du lac de Zürich, a notamment subi des modifications directes entre 1972 et 1983. Sur cette surface, 2'900 ha sont progressivement destinés à la construction d'infrastructures. Pendant les années quatre-vingt, cette boulimie de terrains voués aux constructions, installations, routes et chemins s'est amenuisée sans pour autant devenir anodine, pour se stabiliser à une valeur annuelle de 2'400 ha (OFEFP 1998c : 24). Dans l'ensemble, la surface de paysage atteinte par ces transformations semble se réduire. La qualité des milieux naturels continue néanmoins de se dégrader.
- Il faut souligner le fait que l'altération des paysages proches de l'état naturel est un phénomène touchant toutes les régions et toutes les catégories de paysage.
- Les agglomérations et le reste du Moyen-Pays connaissent les modifications les plus fortes suite à l'extension de l'urbanisation et des surfaces destinées aux transports.  
 Dans les agglomérations, cette extension de l'urbanisation a pour conséquences négatives la disparition des rares éléments naturels restants (arbres, vergers, parcs, parcelles encore à l'état "naturel"), ainsi que l'imperméabilisation croissante des sols.  
 Dans le Moyen-Pays, la construction d'aménagements locaux et l'intensification des usages du sol ont des conséquences néfastes sur la diversité biologique et paysagère, notamment en raison de la raréfaction des surfaces naturelles, de l'éviction des autres usages plus extensifs du sol, ainsi que de la fragmentation des relations entre les biotopes (on peut se référer au screening consacré à la ressource sol pour plus d'informations : Nahrath 2000c).
- Les zones de montagne sont caractérisées par l'accroissement des surfaces forestières et un recul et une transformation des exploitations agricoles. L'agriculture de montagne contribue ainsi de moins en moins à l'entretien du "paysage traditionnel", alors que d'autres utilisations comme le tourisme et la production d'énergie progressent dans ces mêmes régions.

### 2.2.1.2 Les facteurs à prendre en compte

Les facteurs humains influençant ces processus sont nombreux et complexes. Les conditions économiques générales ont leur importance, notamment le prix des ressources et de l'énergie. La croissance démographique également. Mais il faut aussi compter avec la modification de l'échelle des valeurs dans la société, les normes et les besoins du moment en matière d'habitat ou de loisirs. Comme il a été dit plus haut, l'exploitation des différentes ressources composant le paysage constitue une détermination capitale de son évolution en tant qu'ensemble, notamment l'exploitation et la gestion des sols, de l'eau ou de la forêt. De manière plus globale et insidieuse, le réchauffement climatique, un phénomène naturel dont la rapidité est dramatiquement augmentée par les effets des activités humaines, modifie lentement mais sûrement la nature du paysage. Les efforts entrepris en vue de la protection des activités humaines contre les catastrophes naturelles marquent en outre profondément la physionomie paysagère, particulièrement dans le cas des cours d'eau et en montagne, où les paravalanches se multiplient. De ce fait, le réchauffement climatique a un double impact sur le paysage. La première conséquence est directe. La simple augmentation de la température modifie tout d'abord la structure de la végétation, notamment en rapport avec les dénivellations propres à la morphologie paysagère "en étage" de la Suisse. Certaines espèces végétales vont commencer à se développer à des altitudes où elles étaient rares voire inexistantes auparavant. Elle transforme en outre la physionomie des régions de montagne puisque l'on a pu constater une diminution très nette de la surface des glaciers : vers 1850, ils recouvraient un espace de

près de 1800 kilomètres carrés. Or durant les 150 dernières années, cette surface glaciaire s'est amenuisée de près d'un tiers pour atteindre approximativement 1300 kilomètres carrés. En un temps relativement court, quelque 500 kilomètres carrés de paysage alpin sont passés de la glace au terrain caillouteux (OFEFP 1998a). Mais ces effets directs sur le paysage doivent être complétés par la prise en compte de l'augmentation des catastrophes naturelles dues au réchauffement du climat.<sup>10</sup> Ces catastrophes provoquent bien entendu des modifications du paysage de par leur simple force destructrice, mais ce sont elles qui sont en outre responsables des atteintes occasionnées par les infrastructures préventives que nous installons pour nous en protéger. Enfin, la structure spatiale du travail, de l'habitat et des loisirs est déterminante, notamment en ce qui concerne la politique des transports, qui peut être particulièrement défavorable au paysage... À titre d'exemple, la *Conception paysage suisse* (OFEFP, OFAT 1999) entend agir dans les domaines suivants, dont on considère que chacun détermine à sa manière l'évolution du paysage : agriculture, aviation civile, aménagement du territoire, politique du développement régional, politique des transports, gestion des forêts, aménagement des cours d'eau, utilisation de la force hydraulique, constructions, énergie, sports, loisirs et tourisme, défense nationale. L'étendue de ce programme montre clairement la complexité et la diversité des facteurs humains modifiant le paysage. Le tableau suivant, tiré de la brochure *Le paysage entre hier et demain*, décrit l'évolution de certains de ces facteurs déterminants :

**Tableau 2 : évolution des facteurs de modification du paysage**

Indicateurs	Périodes	Modifications
Population	Dès 1900	Doublée
Produit national	Dès 1900	Octuplé
Surface urbanisée	Env. dès 1945	Doublé
Motorisation (voitures)	Dès 1960	Quadruplée
Trafic marchandises (rail et route en tonnes-km)	Dès 1950	Quintuplé
Consommation d'énergie totale	Dès 1950	Quadruplée
Culture des champs : rendement	Dès 1930	Doublé ou triplé

Source : (OFEFP 1998c : 29)

Les conséquences de ces différentes modifications sont claires : doublement de la population, explosion du produit national et de la motorisation, urbanisation accélérée, hausse du trafic et de la consommation d'énergie, culture intensive, tous ces changements inaugurent une société dont la pression sur le paysage va en s'accroissant. Plus de gens, donc plus d'espace de logement, plus de richesse et de mobilité donc plus de routes et d'infrastructures diverses, la richesse accrue et l'évolution des mentalités permettant en outre le développement d'une société de loisirs souvent coûteuse pour le paysage (l'extension des terrains de golf est un exemple parmi d'autres). L'accroissement du rendement en agriculture laisse également augurer d'une occupation du territoire peu respectueuse du paysage et notamment du paysage comme lieu de vie d'une flore et d'une faune diversifiée.

Justement, le paysage autrefois relativement varié est de plus en plus livré aux monocultures de toutes sortes : implantations industrielles, zones de villas, monocultures agricoles ou forestières. Toutes les surfaces sont utilisées au maximum. Si le paysage est peu à peu devenu un simple moyen de production, il constitue aussi désormais un objet de consommation. En

<sup>10</sup> À ce sujet se référer à Bader et al. 1998.

effet, les espaces non encore urbanisés ou non utilisés dans le cadre d'une quelconque activité économique sont valorisés en tant qu'espaces de loisirs. Peu nombreuses il y a encore un demi-siècle, les activités sportives et de loisirs en extérieur se sont multipliées et démocratisées au cours des dernières décennies, colonisant des lieux encore semi-naturels comme certaines falaises, jugées aujourd'hui propices aux sports de grimpe, ou les forêts et pâturages sillonnés par les adeptes de vélo tout terrain. Cette diversification des sports et des loisirs est particulièrement marquée dans le domaine des sports nautiques, qui se déroulent justement dans des paysages constituant des biotopes fragiles. Autrefois, le choix était relativement restreint : canoë-kayak, aviron, natation, patinage, plongeon et voile étaient les principales options offertes sur le marché des loisirs nautiques en Suisse. Aujourd'hui, il faut y ajouter les bateaux à moteur, dont le nombre s'est considérablement accru, le canyoning, qui touche des contrées souvent préservées jusqu'alors, mais aussi le char à voile sur glace, la descente des rivières, l'hydrospeeding, la pêche sportive, la plongée, le plongeon, le rafting, le ski nautique, le wakeboard, le windsurf (OFS, OFEFP 1997 : 247). La raréfaction des milieux naturels au profit des diverses activités humaines et des infrastructures qui y sont liées est illustrée par le tableau suivant.

**Tableau 3 : modifications du rapport milieux naturels - milieux construits 1972 - 1989**

<b>Caractéristiques</b>	<b>Modifications annuelles 1972-1983</b>	<b>Modifications annuelles 1978-1989</b>
Surfaces urbanisées	+ 980 ha	+ 1480 ha
Bâtiments hors agglomération	+ 1600	+ 2500
Places, installations sportives, etc.	+ 230 ha	+ 210 ha
Dessertes supralocales	+ 510 km	+ 160 km
Dessertes locales	+ 1140 km	+ 800 km
Extraction de matériaux	+ 55 ha	- 15 ha
Ruisseaux	- 70 km	- 70 km
Haies	+ 25 km	+ 55 km
Surfaces de vergers	- 480 ha	- 320 ha
Allées d'arbres fruitiers	- 50 km	- 65 km
Arbres isolés	+ 1200	+ 4700

Source : (OFEFP 1998c : 25)

Nous pouvons constater que l'expansion des surfaces urbanisées s'est encore accentuée durant les années quatre-vingt. Il en est de même en ce qui concerne la construction de bâtiments hors agglomération. Le développement des installations sportives se maintient même si son augmentation ralentit légèrement. Les dessertes voient par contre leur développement se ralentir de manière beaucoup plus nette et l'extraction de matériaux passe même dans le négatif. Certaines données indiquent donc que les pressions sur le paysage faiblissent à partir des années quatre-vingt. Cette hypothèse est confirmée par le fait que les surfaces de vergers perdent moins de terrain durant la même période et par la progression des haies et des arbres isolés, éléments importants du paysage tant au niveau esthétique qu'en tant que milieu naturel. Nous pouvons en conclure que les efforts entrepris par les milieux de protection de la nature, du paysage et du patrimoine culturel ont permis d'améliorer quelque peu la situation durant la seconde période d'étude, malgré la pression constante exercée par l'exploitation. Rappelons néanmoins que pour les vergers comme pour les haies, la disparition d'une structure ancienne constitue une perte significative d'éléments écologiques et paysagers matures dont la fonction ne peut être remplacée de suite. Un biotope ne se reconstitue pas facilement, ce qui explique

que malgré certaines évolutions encourageantes ces dernières décennies, le paysage et notamment sa composante vivante restent menacés.

### 2.2.1.3 Les transformations du paysage, de la faune et de la flore

En effet, au niveau des espèces animales et de leur habitat, on assiste à un recul généralisé de la diversité. Cet appauvrissement n'est que partiellement visible aujourd'hui encore et il a fallu bien du temps pour que l'opinion publique s'en inquiète. Les premières Listes rouges datent de 1920, mais elles sont fortement incomplètes puisqu'elles se limitent à l'observation de l'évolution des espèces végétales et animales considérées comme particulièrement attrayantes. Le recul d'espèces perçues comme moins attachantes ou spectaculaires n'a été décelé que bien plus tard. C'est notamment le cas pour les oiseaux, dont huit espèces ont pourtant totalement disparu de notre pays depuis 1900. Au début des années quatre-vingt-dix, 16 espèces sur les 204 connues risquent encore l'extinction, 67 sont menacées, 40 sont en diminution. Les amphibiens, des animaux probablement peu considérés dans les premières Listes rouges, sont également mal en point. Aujourd'hui, les 20 espèces vivant en Suisse sont protégées par la législation fédérale. Pourtant, trois d'entre elles sont d'ores et déjà éteintes, quatre sont menacées d'extinction. Une vision d'ensemble de la menace pesant sur la diversité animale en Suisse est fournie par le tableau 4 suivant.

**Tableau 4: nombre des espèces animales menacées en Suisse**

Groupes d'animaux	Nbre total d'espèces	Espèces sur Liste rouge	Espèces sur Liste rouge en %	Espèces éteintes	Espèces menacées d'extinction	Espèces fortement menacées	Espèces menacées	Espèces rares
<b>Vertébrés total</b>	<b>376</b>	<b>234</b>	<b>62</b>	<b>22</b>	<b>30</b>	<b>27</b>	<b>102</b>	<b>53</b>
Mammifères	56	21	38	2	3	2	10	4
Chauves-souris	26	24	92	1	4	3	5	11
Oiseaux nicheurs	205	115	56	8	16	10	58	23
Reptiles	15	13	87	1	1	1	9	1
Amphibiens	20	19	95	3	1	3	12	-
Poissons et cyclostomes	54	42	78	7	5	8	8	14
<b>Invertébrés total</b>	<b>2369</b>	<b>1215</b>	<b>51</b>	<b>118</b>	<b>176</b>	<b>254</b>	<b>409</b>	<b>258</b>
Abeilles	575	296	47	67	25	42	125	37
Fourmis	132	63	48	3	5	17	21	17
Papillons diurnes	192	113	59	-	12	49	39	13
Tipulidés	151	67	44	2	18	11	15	21
Carabidés et cicindélidés	505	220	44	32	45	37	34	72
Coléoptères aquatiques	155	109	70	-	8	42	47	12
Névroptères	116	31	27	-	2	5	14	10
Sauterelles	110	67	61	5	14	8	40	-
Libellules	81	52	70	5	17	9	16	5
Éphémères	82	57	70	1	15	10	10	21
Mollusques	270	140	52	3	15	24	48	50
<b>TOTAL ESPECES</b>	<b>2745</b>	<b>1449</b>	<b>53</b>	<b>140</b>	<b>206</b>	<b>281</b>	<b>511</b>	<b>311</b>

Source : (OFS, OFEFP 1997 : 106)

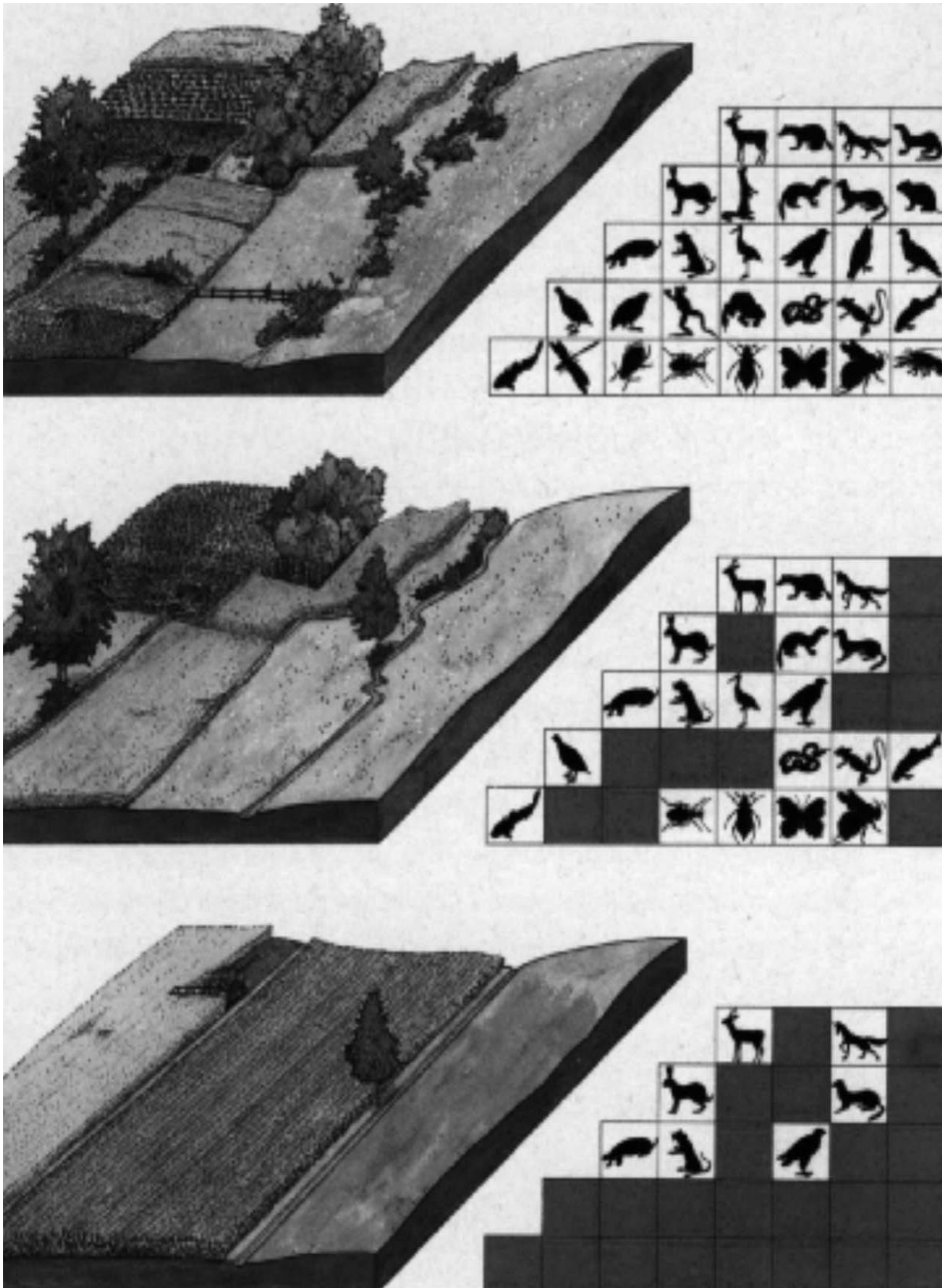
On constate que plus de la moitié des espèces animales observées figure sur les Listes rouges. Sur les 2745 espèces de vertébrés et d'invertébrés étudiées, 1499, soit 53 % figurent sur les Listes rouges. La proportion d'espèces menacées ou éteintes s'élève même à 95 % pour les amphibiens, dont nous parlions plus haut, et à 47 % pour les abeilles.

Ces disparitions sont principalement causées par l'appauvrissement des milieux vitaux. En effet, la plus grande partie des espèces vivantes ont besoin de milieux naturels très spécifiques (marais, zones alluviales, forêts d'un type particulier, pâturages de montagne, etc.). Or une grande partie de ces milieux a récemment subi des modifications importantes, dues notamment à la banalisation du paysage par l'intensification de l'agriculture, les aménagements fonciers ou l'assèchement de zones humides.

Le tableau ci-dessous (Graphique 5) montre clairement ce rapport entre homogénéisation du paysage et appauvrissement de la faune. Nous nous trouvons face au même problème en ce qui concerne la flore. Cette dernière dépend de facteurs environnementaux comme le climat, les caractéristiques du sol ou la présence d'autres organismes vivants. Jusqu'au début du siècle dernier, l'influence de l'homme s'est parfois faite en faveur de la diversité en favorisant l'implantation de certaines espèces (OFS, OFEFP 1997 : 104). La tendance s'est néanmoins inversée depuis et le facteur anthropique est devenu néfaste pour la variété de la flore. Actuellement, il existe en Suisse deux Listes rouges concernant les plantes : l'une pour les fougères et les plantes vasculaires, l'autre pour les bryophytes. Parmi les 2696 espèces de fougères et de plantes vasculaires recensées en Suisse, 881, soit un tiers, sont rares, menacées ou éteintes. Sur les 1030 espèces de bryophytes, 401 apparaissent sur la Liste rouge, soit près de 40 % (OFS, OFEFP 1997 : 105). Les régions de montagne sont relativement épargnées par cet appauvrissement alors que le Moyen-Pays et tout particulièrement les zones densément peuplées sont les plus touchées. Le danger guette plus spécifiquement les plantes aquatiques et marécageuses ainsi que les "mauvaises herbes" dans les régions cultivées. Les arbres fruitiers à haute tige et à mi-tige ont d'autre part vu leur effectif diminuer de 75 % en l'espace des 40 dernières années (OFS, OFEFP 1997 : 104). Or ils ont une importance capitale non seulement comme habitat pour les animaux, mais aussi en tant qu'élément esthétique et traditionnel du paysage suisse.



**Graphique 5 : rapport entre homogénéisation du paysage et appauvrissement de la faune**



Source : (OFS, OFEFP 1997 : 99)

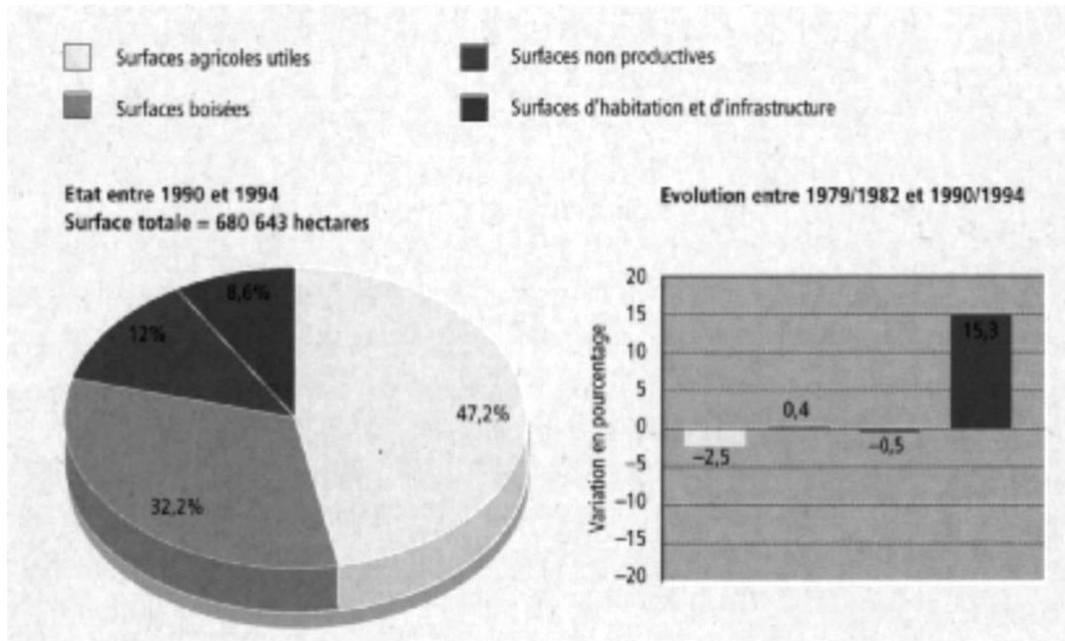
#### 2.2.1.4 Les transformations du paysage forestier

Même si nous la considérons dans le cadre de cette recherche comme une ressource à part entière (Bisang 2000), la forêt est également un élément important du paysage suisse. Sa surface n'a pas diminué depuis plus de cent ans, contrairement à celle d'autres biotopes caractéristiques de notre paysage, comme les marais, les zones alluviales ou les prairies maigres. Dans de vastes régions, il existe encore des zones semi-naturelles et les plantes et animaux qui les peuplent sont moins menacés que les espèces propres à d'autres écosystèmes. Reste néanmoins que malgré une situation de départ plutôt positive, la diversité biologique recule dans la forêt comme ailleurs. De nombreuses espèces indigènes ont notamment disparu suite à des reboisements avec des résineux depuis le dix-huitième siècle. Plus tardivement, les forêts à fonction économique ont eu des conséquences néfastes sur leurs habitants. Il y manque en effet les phases de sénescence et de décrépitude fournissant par le biais du bois mort un habitat à de nombreuses espèces. Elles sont en outre sombres en raison du régime de futaies et composées d'arbres d'une seule classe d'âge, ce qui est un obstacle de plus à la biodiversité. Si nous considérons la forêt en tant qu'élément parmi d'autres du paysage, de nouveaux problèmes apparaissent. Les zones de transition qui sont particulièrement propices à la faune et à la flore deviennent de plus en plus rares. Les lisières jouxtent directement des zones exploitées de manière intensive et ne sont pas reliées à un paysage cultivé riche en haies ou en taillis qui permettraient à la faune de se déplacer d'un milieu naturel à un autre. Enfin, les forêts sont touchées par le développement de la société de loisirs dont nous avons parlé plus haut. Celles qui se situent à portée des centres urbains sont particulièrement concernées par ce phénomène et deviennent des espaces de loisirs très prisés des citoyens.

#### 2.2.1.5 Les transformations du paysage agricole

Les surfaces agricoles font partie intégrante du paysage suisse. En effet, la variété des conditions naturelles et des modes d'exploitation régionaux ont permis une grande diversité du paysage agricole dont il faut relever l'importance pour la population de chaque région. Dans la mesure où l'agriculture exploite une large part du territoire national, elle porte en outre une grande responsabilité sur la physionomie générale du paysage. Or ce secteur connaît depuis les années cinquante une dynamique toujours plus forte et ses structures de production subissent de profonds changements (graphique 6). La Suisse a notamment perdu ces dernières décennies 150'000 hectares de surface agricole utile. La surface moyenne par exploitation est passée de 9 hectares en 1975 à 14 hectares en 1996 (OFS, OFEFP 1997). Pendant la même période, le nombre d'exploitations s'est réduit de 115'994 à 79'493. Ce recul de l'agriculture se fait notamment au profit de l'intensification des infrastructures et des habitations constatée plus haut.

Graphique 6: les transformations de l'espace agricole



Source : (OFS, OFEFP 1997 : 313)

D'autres phénomènes s'ajoutent à cette concentration de l'agriculture. De nombreux éléments constitutifs du paysage traditionnel ont été progressivement perdus suite à l'adaptation des parcelles à l'exploitation mécanique. Arbres isolés, monticules, banquettes, haies, zones humides et petites mares sont devenus des obstacles au rendement susceptibles d'être éliminés. La lutte chimique contre les parasites, la fumure excessive, le tassement des sols, l'érosion et la concentration de l'exploitation sur quelques espèces ont achevé ce processus d'uniformisation des campagnes. Seuls 7 % de la surface totale du Moyen-Pays et 3,5 % de la surface agricole utile sont désormais de type semi-naturel (OFEFP 1998c : 42). Ces chiffres correspondent à un recul de près de la moitié de ces surfaces au cours des 35 dernières années, au profit de l'exploitation agricole intensive. Les conséquences sont bien entendu importantes au niveau des aspects esthétiques et identitaires du paysage comme au niveau de ses fonctions de milieu de vie.

### 2.2.1.6 Les transformations des paysages aquatiques

Les lacs et cours d'eau ainsi que les zones humides sont une autre caractéristique récurrente du paysage suisse. Un screening leur est d'ailleurs exclusivement consacré dans le cadre de cette recherche (Reynard et al. 2000). Au cours des deux derniers siècles, de nombreuses transformations ont affecté le réseau hydrologique suisse qui a été progressivement aménagé en fonction des activités humaines. On a notamment régulé les variations du niveau des lacs et du débit des cours d'eau, les rivières ont été endiguées et les eaux se sont chargées de déchets, d'engrais et de diverses substances nocives. Elles sont désormais encombrées par des activités sportives et de loisirs de plus en plus intensives.

Dès le début du dix-neuvième siècle, les paysages de rivière ont été modifiés à grande échelle par le biais des canalisations destinées à protéger les activités humaines des crues et de gagner des surfaces utilisables. Ce phénomène est encore important puisque entre les années 1972 et 1989, 1200 kilomètres de ruisseaux ont été mis sous terre (OFEFP 1998c : 44). La dynamique propre des grandes rivières est en outre interrompue par de nombreux barrages. Le nombre

des zones riveraines naturelles diminue, entraînant la raréfaction des nombreuses espèces qui en sont tributaires.

Les rives des lacs se sont construites et sont devenues un lieu de villégiature apprécié, souvent réaménagé en fonction des nombreuses offres de loisirs et de sports nautiques. Les mares et petits plans d'eau ont en outre été asséchés de façon massive.

Ces déprédations ont heureusement retenu l'attention depuis la fin des années quatre-vingt et la situation est en voie d'amélioration. Reste que ces efforts mettront du temps à porter leurs fruits et que la pression sur le système hydrologique suisse reste importante. Les modifications des cours d'eau en sont un exemple. Elles comprennent désormais, outre les canalisations et enterrements, des tentatives de renaturation, comme en témoigne le tableau ci-dessous:

**Tableau 5: les modification des cours d'eau en Suisse par année, 1984-1995**

Cours d'eau comblés	Cours d'eau aménagés, corrigés	Nouveaux cours d'eau (y compris remis à ciel ouvert)
74 kilomètres	29 kilomètres	47 kilomètres

Source: OFS, OFEFP 1997 : 100

Les zones humides, marais comme zones alluviales, ont subi des dommages encore plus importants, malgré leur valeur en tant que biotopes. Jusqu'à il y a peu, ces espaces étaient en effet considérés comme insalubres et improductifs. Depuis 1850, 90 % des zones humides ont disparu suite à l'exploitation de la tourbe, aux drainages et améliorations foncières, aux constructions et activités militaires et au tourisme. Certains modes d'exploitation agricole et sylvicoles inadéquats portent également une part de responsabilité dans ce désastre écologique. Les zones alluviales ont été plus spécifiquement mises en danger par l'utilisation de la force hydraulique, les endiguements, l'assèchement et le prélèvement de sédiments. Ces zones sont aujourd'hui au cœur d'un processus de mise sous protection. On a d'ailleurs constaté récemment un accroissement de la surface des lacs et des marais :

**Tableau 6: les modifications des eaux dormantes et des zones humides en Suisse par année, 1984-1995**

Lacs, étangs nouveaux	Lacs, étangs comblés par atterrissement	Marais nouveaux (sauf atterrissement)	Marais asséchés
76 hectares	8 hectares	57 hectares	8 hectares

Source: OFS, OFEFP 1997 : 101

Entre 1984 et 1995, les lacs et les étangs ont donc connu une croissance annuelle de 68 hectares, les marais de 49 hectares. Néanmoins leur renouvellement complexe et leur grande fragilité font que le rétablissement de la fonction de biotope initiale de ces régions n'est pas pour demain. L'actualité nous a de plus montré ces dernières années combien la mise sous protection des zones marécageuses était difficile au niveau de la mise en oeuvre.

#### 2.2.1.7 Les transformations du paysage et les prairies

Outre les zones humides, la Suisse comporte un nombre particulièrement élevé de types de prairie, notamment dans les vallées alpines, le Jura et le Sud des Alpes. Ces prairies et pâturages ont été créés par l'homme, au fil d'une exploitation extensive séculaire, et sont devenues un habitat préférentiel pour de nombreuses espèces animales et végétales menacées. En effet, selon la Liste rouge des plantes vasculaires en Suisse, 40 % des espèces typiques des prairies sèches sont menacées, en danger d'extinction ou déjà éteintes, dont 70 % dans le

Moyen-Pays, 60 % dans la partie septentrionale du Jura et 30 % dans les Alpes centrales (OFEFP 1998c : 52-53).

Il faut ajouter à cet appauvrissement de la diversité le fait que le milieu même se restreint de manière importante. Dans le Moyen-Pays, 90 % des prairies sèches ont disparu au cours des cinquante dernières années, dont une grande partie pendant la Seconde guerre mondiale. Elles ont reculé de 30 % entre 1975 et 1981 dans le canton du Jura et le canton d'Argovie ne compte plus que 1 % de prairies sèches et semi-sèches parmi les surfaces agricoles. Sur le Plateau bernois, ce chiffre est réduit à 0,3 % (OFEFP 1998c : 53). Selon des évaluations récentes, il semble que la situation ne s'améliore pas puisque durant les cinq à dix dernières années, un quart des prairies sèches restantes aurait encore disparu, notamment à cause de l'implantation de constructions, de reboisements compensatoires, d'intensification de l'exploitation ou simplement suite aux effets de la pollution atmosphérique. Aujourd'hui, ces surfaces sont susceptibles de fournir des indemnités en faveur de la compensation écologique. On ne s'attend néanmoins à une inversion de la tendance négative qu'à moyen ou long terme, probablement grâce à un renforcement de ces incitations.

#### 2.2.1.8 Les transformations du paysage et le milieu construit

Enfin, on ne peut concevoir le paysage suisse sans considérer le milieu construit. La surface urbanisée de la Suisse représente aujourd'hui 6 % de la surface totale. En 1990, 69 % de la population vit dans un tel milieu. Pourtant, les zones urbanisées constituent également un habitat pour certaines plantes et animaux, la densité de la construction n'étant pas excessivement élevée en Suisse. Des villes comme Bienne comportent en effet jusqu'à 50 % de sol non imperméabilisé et donc potentiellement propices au développement d'une flore adaptée (OFEFP 1998c : 54). On considère aujourd'hui que s'ils sont aménagés à cet effet, les espaces urbanisés peuvent permettre de développer une certaine diversité et autoriser la cohabitation entre l'homme et quelques espèces particulièrement adaptables.<sup>11</sup>

Hormis cette problématique liée au paysage urbain comme milieu naturel, les localités suisses ont leur importance en tant qu'élément du paysage à part entière, ce qui implique des notions tant esthétiques qu'identitaires. Or il est évident que depuis l'après-guerre, nos villes et villages ont subi des transformations importantes. Une expansion spatiale initialement spontanée et peu structurée a modifié en profondeur les paysages et sites urbanisés. Plus de la moitié du volume bâti, soit 2,2 millions de bâtiments en 1990, ont été construits depuis les années cinquante (OFEFP 1998c : 56). Cette activité frénétique n'a pas été sans endommager certaines constructions historiques ou certains sites archéologiques. On favorisait particulièrement les zones à bâtir, sans trop se soucier d'un développement harmonieux. Ce n'est qu'à la fin des années soixante-dix que l'on peut constater un changement d'attitude avec l'entrée en vigueur de la Loi sur l'aménagement du territoire qui vient mettre une limite à l'expansion des constructions. Ces mesures n'ont pu empêcher une certaine dégradation des centres-villes et l'urbanisation des villages. Si les valeurs urbaines sont reconnues durant les années soixante-dix, d'où la restauration de certains centres historiques, on continue à négliger les agglomérations périphériques. L'expansion des villes et la ségrégation entre l'habitat, le lieu de travail et l'espace de loisirs ont un effet particulièrement néfaste sur l'identité et la physionomie des localités rurales. Les villages du Moyen-Pays et les régions touristiques sont particulièrement touchés.

Aujourd'hui, on assiste à un phénomène de réaffectation des bâtiments. De nombreuses constructions rurales mais aussi industrielles se libèrent. La moitié des 382'000 ruraux ne sont plus utilisés (OFEFP 1998c : 58). Ils font depuis quelques années l'objet d'une forte demande de la part des milieux non agricoles. Des lieux qui abritaient des activités industrielles et

---

<sup>11</sup> On peut consulter à ce propos OFEFP 1995b et OFEFP 2000.

artisanales dépassées sont en outre démolis ou réaménagés à des fins nouvelles. Ces modifications diverses sont appelées une fois de plus à faire évoluer la nature et les fonctions du paysage tant urbain que rural dans notre pays.

### 2.2.2 Enjeux et conflits historiques autour du paysage

Dans son étude intitulée *Les Suisses et l'environnement* (Walter 1990), l'historien François Walter distingue trois périodes qui structurent le rapport des Suisses à leur environnement depuis la fin du dix-neuvième siècle jusqu'aux années quatre-vingt.<sup>12</sup> Son travail et celui d'autres historiens, sociologues ou géographes va nous permettre de compléter les données quantitatives que nous venons d'énumérer avec une vision historique et plus problématisée de l'évolution des différents usages du paysage.

Une première période concerne la fin du dix-neuvième et le début du vingtième siècle, période durant laquelle Walter décèle des attitudes qu'il désigne comme "pré-écologiques" (Walter 1990 : 99). Une seconde période nous mène de la première guerre mondiale aux années cinquante. La nature y est considérée comme un enjeu social et économique. Enfin, on assiste à la naissance d'une réelle conscience écologique entre les années cinquante et les années quatre-vingt. Les changements de mentalité décrits dans l'étude de Walter et dans les recherches comparables ont une signification précise eu égard à notre problématique. Elles sont en effet liées à l'évolution des enjeux et des conflits liés au paysage. En retraçant ces trois phases à la suite de François Walter, puis en dessinant les grandes lignes des évolutions les plus récentes, nous pourrions évaluer les transformations touchant les trois modalités de relation de l'homme au paysage que nous avons définies (exploitation, protection, rapport de type symbolique) et ce faisant retracer l'évolution des diverses facettes du paysage, en passant du trésor de la nation au réceptacle de la biodiversité. Il est évident que cette périodisation approximative ne correspond pas aux phases que nous définirons dans les parties qui suivent en ce qui concerne l'évolution du système régulateur et du policy design, puis du régime. Nous parlons ici de l'évolution du rapport entre les biens et services dérivés de la ressource paysage et les usagers. Il s'agit avant tout d'une vision historique globale des usages et des mentalités liés au paysage, dont le développement ne peut probablement que précéder l'évolution du régime lui-même.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Cette périodisation n'est bien entendu pas la seule possible. Roland de Miller en présente notamment une autre dans ses *Matériaux pour l'histoire de l'environnement en Suisse* (OFEFP 1999). Les phases proposées sont néanmoins comparables à celles que définit Walter à quelques détails près. On retrouve en gros une première phase qui dessine le tournant du siècle, une seconde qui nous mène à la première guerre, une troisième qui décrit l'entre-deux-guerres, une quatrième qui concerne la période de croissance, puis une dernière phase qui voit se développer la conscience écologique. Walter s'aligne sur cette structure en fusionnant la deuxième et la troisième période. Peut-être décèle-t-il des traces de conscience écologique plus précocement que de Miller, qui présente une vision plus critique du rapport des Suisses à la nature. En ce qui nous concerne, c'est avant tout le mouvement général qui nous intéresse au niveau de l'évolution des différents biens et services. C'est donc de manière "instrumentale" que nous utilisons ces travaux en les réinterprétant selon notre propre démarche sans nous préoccuper outre-mesure de la précision de cette périodisation qui ne concerne pas encore ici notre véritable objet d'étude, le régime, dont nous définissons les différentes phases plus loin dans ce travail.

<sup>13</sup> Nous sommes ici dans le cadre de l'hypothèse selon laquelle les changements de mentalité se répercutent progressivement au niveau du système régulateur et du policy design, et donc du régime. En ce sens l'évolution des rapports tant symboliques que liés à des usages réels entre la population suisse et son environnement paysager peut être considérée comme un élément déterminant (parmi d'autres, bien entendu) des transformations du régime. François Ost évolue notamment dans cette problématique lorsqu'il analyse l'institutionnalisation des préoccupations écologistes dans les années soixante-dix (Ost 1995 : 103-110 et plus spécifiquement 104-105).

### 2.2.2.1 La protection du paysage national (de la fin du dix-neuvième siècle à la Première Guerre mondiale)

Le XIX<sup>e</sup> siècle voit déjà se développer en Suisse un sentiment de reconnaissance des beautés de la nature nationale dans le contexte des sciences naturelles. Roland de Miller définit les racines de la protection de la nature en Suisse dans la création de la Société Helvétique des Sciences Naturelles en 1815, qui constitue la première des grandes associations nationales à finalité culturelle et le lieu de départ de nombreux travaux de savants et naturalistes qui soulignèrent la valeur inestimable du paysage suisse, tant au niveau scientifique qu'esthétique. Il est intéressant de noter que c'est au sein de cette organisation que le mode de déplacement des blocs erratiques, qui était alors une énigme, est élucidé (OFEFP 1999 : 19). Or nous verrons plus loin que ces blocs sont parmi les premiers objets naturels dont on se préoccupera de la protection, ce qui permet à de Miller d'avancer que "la protection de la nature est née progressivement sur le terreau fécond de la science naturaliste" (OFEFP 1999 : 21).

Cette première période voit ainsi le passage d'une attitude contemplative envers la nature, caractérisée par le sens pictural du paysage au dix-neuvième siècle, à une volonté d'agir en sa faveur, en passant par la curiosité scientifique. Il ne s'agit bien entendu pas encore d'une gestion rationnelle des ressources naturelles, mais de la protection ponctuelle de certains éléments du territoire perçus comme particulièrement menacés ou/et dignes de sollicitude. Cette menace ne correspond néanmoins pas du tout à celle que nous craignons aujourd'hui. Ce n'est pas la perte de biodiversité que l'on prétend combattre alors mais la marchandisation, l'enlaidissement et la "dépersonnalisation" du paysage. Faute d'arguments scientifiques, la sélection des sites à protéger se fait en termes esthétiques et patriotiques. C'est la nature de la Suisse primitive qui doit être protégée des conséquences de la civilisation.

Cette mentalité peut être interprétée comme une réaction aux transformations rapides du paysage dues au processus accéléré d'industrialisation propre à cette période. Les changements touchent alors toutes les zones géographiques (Walter 1990: 101 et suivantes):

- Les villes subissent une évolution rapide. On assiste notamment à l'élaboration des premières grandes concentrations industrielles, plus particulièrement dans les domaines de l'industrie des machines et de l'électrométallurgie. Des villes comme Winterthur ou Bienne se développent dans un tel contexte, selon des règles très différentes de celles qui dessinaient la physionomie des villes d'autrefois. En général, les zones urbaines deviennent le relais privilégié d'un réseau de communication en plein développement. On assiste à la transformation brutale de certains quartiers que l'on décide d'adapter aux nécessités d'une circulation automobile dont on prévoit déjà le développement. Diana Le Dinh cite notamment l'exemple de Lausanne dont Ramuz dira qu'elle a "mal tourné" (Le Dinh 1992 : 29).
- Les campagnes sont également touchées par l'industrialisation avec l'implantation d'usines à proximité des sources d'énergie hydraulique et donc souvent en milieu rural. Le mode de vie campagnard subit un net recul alors que le monde paysan voit son rôle économique traditionnel amoindri au profit d'activités plus urbaines. Le Moyen-Pays se voue de plus en plus à l'élevage, entraînant une certaine uniformisation de l'aspect des campagnes. C'est également à cette période que s'initie un processus d'exode rural, la population se rassemblant de plus en plus autour des pôles de développement économique et industriel que constituent les villes.
- Les régions montagneuses sont enfin touchées par un véritable phénomène de conquête. En effet, le chemin de fer colonise les Alpes dès la fin du dix-neuvième siècle. En 1871 est inaugurée la première ligne de chemin de fer à crémaillère du monde, le Vitznau-Rigi. Le funiculaire de la Jungfrau, considéré par beaucoup comme une atteinte intolérable, date de 1898, ainsi que la ligne du Gornergrat. On recense en tout environ soixante lignes de montagne créées entre 1870 et 1910. Parallèlement à la conquête des sommets, des

tunnels audacieux sont creusés, le Saint-Gothard, puis le Simplon, entre 1898 et 1906, le Lötschberg entre 1906 et 1913. Ces grands travaux consacrent la victoire de l'homme sur un milieu perçu depuis toujours comme indomptable et menaçant. La montagne devenue accessible, le tourisme peut se développer. L'essor de l'équipement hôtelier dès 1880 est incroyable. À cette époque, la Suisse dispose de 65-75'000 lits et compte 4,2 millions de nuitées par an. En 1913, l'offre est passée à 220'000 lits et à 22 millions de nuitées par an (Le Dinh 1992 : 33). Il ne s'agit néanmoins pas encore de ce que l'on appelle aujourd'hui le tourisme de masse, mais d'un tourisme élitare, réunissant de riches étrangers venus chercher l'air frais et pur dans des sites pittoresques. Enfin, la montagne domestiquée commence à attiser les convoitises des investisseurs par le biais des ressources hydrauliques. Ces activités se développeront néanmoins de manière plus tardive et n'ont alors que des effets ponctuels. De manière générale, la montagne, symbole de majesté sauvage et solitaire, d'espaces vierges et inhospitaliers, devient une zone beaucoup plus atteignable et humanisée. Elle perd en outre un ultime trait de sauvagerie au tournant du siècle : on abat triomphalement le dernier loup en 1848, le dernier lynx en 1872 et le dernier ours en 1904 (Walter 1990 : 112).

Ces nombreux changements opèrent une forme de dislocation du paysage très déstabilisant pour la population.<sup>14</sup> À ces bouleversements socio-économiques divers s'ajoute en outre la menace croissante des grandes puissances environnantes à l'aube de la Grande guerre. Nous avons vu plus haut combien le paysage peut se révéler constitutif d'une identité individuelle ou sociale. C'est cette dimension du paysage qui se révèle en l'occurrence au tournant du siècle. Les transformations profondes de l'espace urbain et des campagnes ainsi que la démythification des Alpes inviolables provoquent un sentiment de perte d'identité dans une large part de la population suisse. L'attachement symbolique au lieu de vie est en effet de plus en plus remplacé par un rapport marchand, la beauté paysagère auparavant associée symboliquement à l'identité nationale devenant une simple valeur ajoutée. C'est ce que dénonce notamment John Grand-Carteret, un témoin de la Belle-époque, auteur d'un ouvrage intitulé *La Montagne à travers les âges* en 1904, et cité par de Miller :

Comme un vulgaire terrain de plaine, la Montagne se vend et s'achète ; comme une vulgaire cité, elle se peuple, elle se construit, elle se civilise. Ô temps héroïques, où êtes-vous ? Des vallons historiques sont devenus des stations climatiques. Et là où, modeste, se cachait la cabane du pâtre, s'élève, ventru et cossu, l'Hôtel, ce palais-type de la civilisation moderne. Là où avait pris naissance un peuple de frères, habite maintenant un peuple de constructeurs. [...] Là où la Montagne avait secoué tout joug, triomphe aujourd'hui la servitude de la construction, de la maison élevée par la main de l'Homme. Là où régnait en sa mâle beauté la Nature, souveraine maîtresse, brillent les multiples produits de la civilisation moderne. (OFEFP 1999 : 24)

Ce choc entre désir de s'enraciner dans un paysage immuable et réalité industrielle et marchande débouche sur une mythification des sociétés rurales et d'une harmonie perdue entre un peuple et sa terre. Une idéologie anti-urbaine se développe, associée à une valorisation de la campagne et du milieu montagnard à connotation patriotique et nationaliste. La nature est le symbole de la stabilité et de l'ordre dont la paysannerie est une incarnation éclatante, en opposition à la grande ville, emblématique de la banalité et du cosmopolitisme. On exalte le milieu rural alpin et ses vertus, simplicité, authenticité et pureté contre la réalité aliénante de la vie industrielle et urbaine. Le danger encouru par la nature ne débouche donc pas sur une prise de conscience écologiste mais sur une nostalgie de l'harmonie perdue dont

---

<sup>14</sup> On peut à ce sujet rappeler ce que disait Gilles Sautter (Sautter 1991) à propos de l'importance de la fonction identitaire du paysage en tant que référent et sa notion de "conservatisme paysager" propre à tout individu attaché au monde de signes paysagers qu'il s'est constitué.



les dimensions esthétiques et identitaires restent fondamentales. Les démarches de protection sont totalement anthropocentrées et très réactives. C'est une image du passé qu'il s'agit de sauvegarder. On est encore loin du souci pour les générations futures et l'intégrité de la biosphère.<sup>15</sup>

Ce phénomène est clairement illustré par la création de deux associations qui représentent au début du siècle les principales initiatives en faveur de la protection du paysage, le Heimatschutz et le Naturschutz. La première s'attache avant tout à défendre l'héritage culturel de la Suisse ainsi que ses paysages historiques alors que la seconde se voue à la protection de la nature dite primitive.

Le Heimatschutz se constitue à Berne en juillet 1905, à la suite du scandale causé par la démolition des remparts historiques de la ville de Soleure auprès d'un public bourgeois et cultivé qui se veut partisan d'un progrès sans excès. Cette Ligue pour la conservation de la Suisse pittoresque se donne pour mission de lutter contre l'exploitation du paysage et l'utilitarisme moderne. Elle critique une société qui a abandonné ses idéaux et ses valeurs morales au profit d'une course effrénée au progrès, à l'exploitation et au profit. Dans ce contexte, la défense des beautés paysagères de la Suisse a une forte connotation moralisatrice. En effet, l'harmonie esthétique est considérée comme un facteur important du rétablissement du bien dans une société corrompue.

La première mobilisation d'importance concerne un projet de chemin de fer au Cervin, symbole s'il en est de la majesté montagnarde en Suisse. La jeune association lance une pétition qui se révèle efficace puisqu'elle recueille rapidement 68'000 signatures pour protéger les cimes des méfaits de la modernité triomphante. Autre ennemi à combattre dès la première heure, l'"américanisme", notamment incarné par la publicité et les affiches-réclames qui enlaidissent le paysage. Le tourisme est enfin considéré comme le support d'un cosmopolitisme destructeur tant des paysages traditionnels que des cultures régionales les plus nobles et vertueuses. De Miller va jusqu'à parler d'une "aversion croissante, non exempte de xénophobie, pour une industrie des étrangers" (OFEFP 1999 : 24).

Dans le domaine du paysage construit, il s'agit d'encourager la tradition jusque dans les milieux urbains. C'est l'affirmation du concept de vieille ville, mais aussi la redécouverte du style suisse, dont le chalet est le meilleur exemple, et de tout ce qui peut être rangé sous la bannière du Heimatstyl revendiquant des constructions à caractère authentiquement national. L'adaptation d'un bâtiment à son milieu naturel est présentée comme une condition essentielle de l'harmonie paysagère dans un contexte de valorisation de l'originalité locale, de la diversité, et du pittoresque. L'enracinement est le modèle du rapport que l'homme doit entretenir avec son milieu, d'où la nécessité d'une harmonie entre ses productions et les particularités régionales.

Concernant la protection du paysage naturel, on constate un souci d'ordre clairement esthétique et patriotique qui exige de préserver avant tout les objets à forte portée symbolique. Il s'agit de sélectionner certains éléments du paysage et de les soustraire à l'action humaine.<sup>16</sup> C'est le cas des beaux arbres anciens, toujours témoins d'événements historiques remarquables, comme le gros orme de Morges ou le tilleul de Fribourg, qui suscitent l'intérêt des croisés du paysage suisse. Autre objet symbolique, l'edelweiss. La petite fleure blanche et résistante sera la première plante protégée par le canton d'Obwald en 1878, comme symbole

<sup>15</sup> Diana Le Dinh souligne cette dimension très conservatrice de repli propre à ce type de valorisation de l'environnement en Suisse (Le Dinh 1992).

<sup>16</sup> Si ce type de démarche protectrice est typique de cette période, il faut cependant souligner qu'elle s'est maintenue jusqu'à aujourd'hui. Le phénomène des inventaires relève d'un ordre d'idée comparable, celui de la sélection de zones à conserver plutôt que de la pratique d'une protection véritablement globale. Les critères de sélection ont par contre évolué de manière notable.

de la résistance farouche de l'identité suisse contre les impérialismes.<sup>17</sup> Phénomène plus surprenant pour les observateurs de notre époque, les blocs erratiques fascinent scientifiques et patriotes. Ils sont considérés comme les témoins des bouleversements historiques affectant le paysage national et comme de passionnantes curiosités scientifiques. Des centaines d'entre eux sont ainsi répertoriées, cartographiées et sauvées de l'exploitation comme matériau de construction. Des mécènes vont jusqu'à les racheter pour les offrir à des sociétés scientifiques.<sup>18</sup>

Un exemple fameux est celui du bloc dit Pierre-des-Marmettes à Monthey, menacé par la pioche d'un graniteur. C'est en effet suite à cette affaire que la Société suisse des sciences naturelles crée en 1906 une Schweizerische Naturschutzkommission (SNK) composée de scientifiques et spécifiquement vouée à la protection des monuments naturels faisant partie du patrimoine esthétique et intellectuel du pays. Cette commission, comme le Heimatschutz, sera fortement impliquée dans la réalisation du Parc national suisse, élaboré sur l'exemple du parc américain de Yellowstone. Cet espace à l'intérieur duquel animaux et plantes sont soustraits à toute influence humaine, véritable reconstitution d'une nature sauvage et primitive, est créé en 1914. Les valeurs impliquées sont bien entendu de type scientifique, mais aussi clairement patriotique : le Parc est qualifié de "second Rütli, qui témoigne de l'amour de notre peuple pour la Nature et la Patrie" (OFEFP 1999 : 70). Les adversaires du projet craignent un "ensauvagement" de la région suite à la prolifération d'animaux dangereux ou parasites, mais les partisans leur répondent que les équilibres naturels empêcheront ce type de phénomène, utilisant des notions proches des actuelles conceptions sur les équilibres écosystémiques. C'est à l'occasion du développement de cet important projet que la seconde association de protection du paysage est créée en 1909, en tant que fondation de la Ligue suisse pour la protection de la nature (Schweizerischer Bund für Naturschutz). Cet organisme sert à récolter les fonds nécessaires à la création du parc et constitue le prolongement populaire de la Commission à vocation plus scientifique. Une telle entreprise est le fruit d'une idée de génie : intéresser l'ensemble du peuple suisse à la création du Parc, en créant une association à cotisation très modeste, afin que chacun puisse en faire partie. La Ligue dépense dès lors une énergie considérable puisque c'est sous l'impulsion de son premier président, Paul Sarasin, que la première Conférence internationale pour la protection de la nature est organisée à Berne en 1913, en vue de jeter les bases d'une action à l'échelle du globe.

Le Heimatschutz et le Naturschutz sont, nous l'avons vu, des organismes privés. C'est un fait sur lequel il faut insister, avec de Miller:

Jusque dans les années cinquante, et même, pourrait-on dire, jusqu'en 1962, jusqu'à ce qu'elle soit prise en charge par les cantons et l'Etat fédéral, la protection de la nature et du patrimoine en Suisse reste une affaire quasiment privée : les grands progrès viennent des efforts des personnes et des associations privées, des passionnés enthousiastes qui se sont engagés avec ténacité dans leur

---

<sup>17</sup> De Miller dépeint en effet une véritable "dévastation de la flore alpine" avec le développement de l'alpinisme et du goût pour les rocailles (OFEFP 1999 : 25).

<sup>18</sup> Cet exemple est intéressant à plusieurs titres. Il s'agit tout d'abord déjà d'une politique de protection basée sur le rachat d'un objet, un phénomène que nous retrouverons beaucoup plus tardivement en ce qui concerne notamment la mise sous protection des zones naturelles par les associations de protection de la nature. Au tournant du siècle déjà, nous pouvons constater que des organismes tentent de pallier aux insuffisances de la volonté ou des capacités de protection de la part de l'Etat par le biais d'une politique de rachat et donc d'appropriation de l'objet à sauvegarder. D'autre part, comme le relève de Miller, "à l'inverse du caractère utilitaire de bien des mesures de protection des forêts ou des animaux, les mesures de conservation des blocs erratiques sont les premières prises dans un but essentiellement scientifique, sans aucune idée de profit pour l'homme" (OFEFP 1999: 20).

action et qui, malgré les difficultés rencontrées, ont réussi à se faire reconnaître et à construire des réalisations durables. (OFEFP 1999 : 69).

Il n'existe alors pas d'engagement au niveau public en faveur des causes défendues par ces associations, si ce n'est au niveau cantonal, où la législation se développe progressivement. Les mesures de protection touchant notamment les fameux blocs erratiques et autres curiosités naturelles passent souvent par le biais de lois sur les monuments historiques. La protection de certains sites s'effectue en outre par des règlements d'urbanisme au niveau communal. La protection de l'environnement n'est alors pas considérée comme un enjeu politique au niveau national.

Le but du Heimatschutz est dès lors d'offrir une base constitutionnelle à ses activités et d'obtenir une loi fédérale pour la protection des sites et des monuments. Seuls trois cantons disposent à cette époque d'une telle loi : Vaud depuis 1898, Berne depuis 1900 et Neuchâtel depuis 1902. Les autres cantons suivront néanmoins dans la décennie. Reste que la plupart sont opposés à l'idée d'une réglementation fédérale. La seule intervention de la Confédération sera l'instauration en 1936 d'une Commission fédérale pour la protection de la nature et du patrimoine qui devra attendre 1962 pour avoir une véritable base constitutionnelle. Cette commission est la seule concession des cantons à la demande du Heimatschutz et du Naturschutz de créer un Office pour la protection de la nature et des sites dans les communes, les cantons et la Confédération ainsi que d'effectuer un projet de loi sur le sujet.

Dans ce contexte, le Heimatschutz développe un discours en faveur d'une prise en charge publique du paysage en tant que bien commun. Le paysage appartient à la nation et ne peut être vendu aux promoteurs touristiques ni aux barons de l'industrie. Il appartient au peuple suisse qui y puise ses racines. Nous pouvons donc distinguer une argumentation sur le caractère abusif du droit à la propriété privée et d'un système de valeur basé sur la liberté individuelle au détriment du bien commun qui est la beauté de l'ensemble offerte à tous les citoyens. C'est cet argumentaire qui sera entendu en 1907, lors de l'introduction dans le Code civil de l'article 702 permettant certaines limitations de la propriété privée, notamment en ce qui concerne la conservation des curiosités naturelles et la protection des sites paysagers.

Si nous revenons maintenant à notre distinction entre différents biens et services liés à la ressource paysage, nous pouvons faire les remarques suivantes :

- Cette période se caractérise par un conflit entre les dimensions d'exploitation et de production symbolique du paysage, plus précisément des biens et services de type B, à savoir avant tout le paysage comme espace de tourisme (B1) avec le thème du cosmopolitisme et de la conquête des Alpes, et des biens et services de type C. Parmi ces derniers, les usages touchés sont le paysage comme espace d'identification et de conservation des diversités culturelles et sociales régionales (C2), le paysage en tant que fournisseur de sensations esthétiques (C3) et comme support de création d'images identitaires typiques (C4). Ce conflit est incarné par le choc entre promoteurs du tourisme et protecteurs de la nature-patriotes.
- Au niveau des conflits inter-ressources, ce sont les utilisations de l'eau et du sol qui posent problème. L'eau en tant que productrice d'énergie (bien et service n 4 dans l'étude s'y référant, Reynard et al. 2000) entre en conflit avec le paysage dans ses usages esthétiques et identitaires (C2, C3 et C4). Quant au sol, ce sont avant tout ses usages en tant que surface à bâtir (catégorie A dans notre étude sur les régimes du sol, Nahrath 2000c) qui font concurrence au paysage. En effet, des utilisations du sol telles que l'urbanisation (A1), le logement (A2), la création de zones d'activités artisanales, industrielles ou commerciales (A3), l'infrastructure pour les transports (A4) et l'infrastructure touristique (A5) sont les phénomènes qui provoquent au tournant du siècle cette destructuration du

paysage débouchant sur l'émergence d'une protection active du paysage national. Ces atteintes sont particulièrement néfastes du point de vue du paysage en tant que conservatoire culturel (C1 à C4) mais touchent en outre les catégories de type A, plus particulièrement le paysage en tant que conservatoire et témoin de l'histoire naturelle (A3), dans le cas des blocs erratiques, ou comme conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques menacées (A4), avec la protection de l'edelweiss. La faune est encore peu concernée par le mouvement de protection, peut-être parce que sa régulation est alors déjà prise en compte par une loi fédérale.

- Soulignons enfin l'absence de toute prise en compte de l'usage du paysage en tant que milieu vital (A1), une fonction dont personne n'a encore pris conscience.

### 2.2.2.2 La nature comme enjeu social et économique (de la Première Guerre mondiale à 1950)

L'entre-deux-guerres prolonge en un sens la vague pré-écologique fin de siècle. En effet, le territoire et la nature sont toujours fortement investis symboliquement. Le sentiment patriotique reste attaché au territoire et implique encore le maintien des précieuses coutumes locales. Néanmoins, la nouvelle réalité économique et sociale de cette période marquée par la guerre, ainsi que l'évolution parallèle des connaissances scientifiques vont mettre ce mode de pensée au défi.

Les défenseurs de la nature doivent de fait réfréner leurs ardeurs dès les années 30. Les préoccupations du moment sont plutôt liées à la crise économique et à la nécessité de créer des emplois pour lutter contre le chômage. C'est également une époque où fleurissent les projets de réalisation de routes alpestres, où l'on s'enthousiasme pour les améliorations foncières et où se développent les ambitions des industriels de l'électricité qui n'étaient qu'à leurs balbutiements au début du siècle. Le Heimatschutz se trouve régulièrement aux côtés des paysans qui résistent à la construction de barrages (OFEFP 1999 : 70). L'organisation de la défense en ces temps de guerre transforme en outre la protection de la nature en une activité incompatible avec les exigences militaires, notamment dans le cadre du large programme d'extension des cultures. La nature et le paysage doivent désormais répondre à des exigences de rentabilité sociale et économique inédites qui prennent le dessus sur leurs fonctions esthétiques et identitaires. Un grave dilemme se pose alors : comment peut-on concilier une idéologie traditionnelle toujours prégnante avec les exigences pressantes de la modernité et du progrès ?

Cette contradiction peut être illustrée par les politiques en faveur de la paysannerie développées entre-deux-guerres (Walter 1990 : 150 et suivantes). Les paysans, et tout particulièrement les petits paysans de montagne, ont en effet gardé toute leur charge symbolique en tant que garants de la "suisssitude". L'idée se généralise alors que pour compléter le Heimatschutz, une véritable politique en faveur de la paysannerie devient nécessaire afin de contrecarrer le développement de la mentalité urbaine. Les mesures hostiles à la ville ont leur temps fort entre 1918 et 1923. On tente par tous les moyens de freiner l'exode rural, et ce notamment en améliorant les conditions de vie à la campagne.

Ces préoccupations trouvent un écho dans le domaine privé dès 1918, avec la fondation de l'Association suisse pour la colonisation intérieure et l'agriculture industrielle qui, dans la foulée de l'économie de guerre, prône une politique d'occupation du sol qui préfigure le futur aménagement du territoire. Elle se propose de regrouper des entreprises industrielles qui mettraient en culture de vastes terrains improductifs qu'elles possèdent en périphérie urbaine et d'encourager la création de colonies ouvrières dont chaque habitation disposerait d'un jardin.

Au niveau du débat politique, deux motions (il s'agit des motions Gelke) vont dans le même sens en 1920 et 1921. La première demande un article constitutionnel encourageant la création de cités-jardin et de colonies agricoles, alors que la seconde prétend lutter contre la mauvaise influence de la surindustrialisation par le biais d'un droit conféré à la Confédération de restreindre la liberté du commerce et de l'industrie. Mais ce n'est pas tout. L'utilisation du paysage mobilise l'attention en politique. Un an plus tôt, la motion Bertoni appelait en effet de ses vœux un programme coordonné d'améliorations foncières, de reforestation et d'utilisation des ressources hydrauliques. En 1920, la motion Jenny propose une révision de la loi de 1893 sur l'agriculture dans l'idée de mettre en valeur le sol agricole en vue d'une autarcie alimentaire totale. En général, l'amélioration des conditions de propriété foncière, la lutte contre l'exode rural, le maintien de l'authenticité de la population suisse et le contrôle de la croissance urbaine et industrielle sont au cœur des débats. Comme au tournant du siècle, les paysans de montagne se voient attribuer un traitement particulier. En 1924, la motion Baumberger demande entre autres une enquête sur la situation des populations montagnardes (Walter 1990 : 158 et suivantes). Cette étude mettra en lumière combien l'économie des régions alpestre s'inscrit encore dans un combat de l'homme avec la nature. On considère désormais que la collectivité doit faire les sacrifices nécessaires à la conservation de paysages humanisés en montagne. Les mesures discutées sont notamment d'encourager les capacités d'auto-provisionnement, d'équiper les régions montagneuses en routes et en énergie, d'élever le niveau de vie de ces populations (logement, santé, éducation) et de maîtriser le développement du tourisme.

Ces divers projets d'aménagement du paysage ne rencontrent pas tous le même enthousiasme. Les projets d'équipement hydroélectrique soulèvent notamment des débats passionnés et parfois des mouvements d'opposition spectaculaires. Ils contribuent par le biais de leur retentissement à l'élargissement de la conscience protectrice à de nouvelles couches de la population. Plusieurs exemples de mobilisation de l'opinion publique peuvent être cités (Walter 1990 : 163 et suivantes, mais aussi OFEFP 1999 : 70, sur les résistances à l'exploitation du Rhin).

Le projet de construction d'une ligne à haute tension vers 1912 dans le canton de Bâle-Campagne fait notamment des remous. La résistance à l'innovation technologique rencontre en effet un large succès populaire. Les habitants des campagnes s'opposent aux promoteurs de la ligne dans une ambiance franchement anti-capitaliste et anti-étatique. Les petits propriétaires fonciers se mobilisent tout particulièrement et exigent des indemnités d'expropriation importantes. En effet, les pylônes doivent être implantés sur certains terrains privés, des terres agricoles pour la plupart. Le gouvernement bâlois a beau tenter de démontrer les avantages d'une telle infrastructure pour la région, il se heurte aux discours patriotiques et régionalistes des opposants qui tiennent à leur espace rural. La population est d'ailleurs épaulée par certaines associations touristiques ainsi que par le Heimatschutz qui persiste à défendre les qualités esthétiques et patriotiques du paysage. Autre exemple, l'aménagement électrique du val d'Urseren. C'est en 1920 que les Entreprises électriques de la Suisse centrale à Lucerne lancent un ambitieux projet de barrage de 90 m de hauteur dont l'un des désavantages, et pas des moindres, est qu'il nécessiterait l'inondation de l'Urserntal. Le projet reste au point mort jusqu'au début des années quarante, période qui voit le réveil des gens de la vallée. L'opposition est catégorique. Un comité se crée et obtient l'engagement écrit de 1080 citoyens sur 1124 de ne jamais vendre leurs terres aux promoteurs. Ces derniers finissent par retirer leur demande en 1951. Dans ce cas précis, qui ne fait néanmoins pas la règle, l'obstination populaire aura prévalu sur les intérêts des investisseurs...

Autre secteur en plein développement à cette époque, la promotion touristique bat son plein. La nouveauté est qu'il s'agit de vendre la saison d'hiver, autrefois négligée. Paradoxalement, on assiste à l'intégration à cette propagande des notions de beautés naturelles, de sites

paysagers et de traditions locales, alors que l'on reprochera ensuite justement au développement touristique de les remettre en question. On veut vendre le paysage suisse de plus en plus considéré comme un capital monnayable. Reste que la promotion d'activités sportives comme le ski ainsi que l'aménagement de stations à même de recevoir dignement les clients courtisés ont un impact clairement néfaste sur le paysage... Malgré ces atteintes, la montagne garde son image de majesté et de purification des tares de la vie urbaine et cosmopolite. Dans les années vingt, la réaffirmation des valeurs constitutives de l'identité helvétique liées au culte de la vie simple des montagnards cohabite encore avec les ambitions des promoteurs de ce qui deviendra bientôt un tourisme de masse.

C'est parallèlement à ce voisinage paradoxal entre une conception patriotique du paysage et une aspiration à la modernité économique et sociale que commence à se développer un courant de pensée qui finira par les dépasser toutes deux. La pensée écologiste émerge en effet dès l'après-guerre à la faveur du sentiment de désillusion face au progrès issu de cette période mouvementée. L'écologie humaine est pourtant née dans les années vingt déjà, à la suite d'une géographie humaine qui décrit le paysage comme une manifestation organique entre la société humaine et son environnement. Dès les années trente, on assiste en outre à l'apparition d'approches plus synthétiques en écologie avec des notions comme celles de milieu ou de biocénose. En 1935, le naturaliste Arthur G. Tansley introduit la notion décisive d'écosystème. C'est enfin en 1941 que Raymond Lindeman fonde l'écologie moderne avec sa théorie généralisée de l'écosystème à laquelle nous nous référons aujourd'hui encore (OFEFP 1999 : 74).

Durant la même période et dans le même ordre d'idée, la question d'un aménagement généralisé du territoire est au goût du jour. Un géographe de Zürich nommé Hans Bernhard fait preuve d'un esprit remarquablement novateur en proposant la délimitation des aires d'habitat, agricoles et urbano-industrielles. Ce thème de réflexion sert de catalyseur pour imaginer une politique de l'environnement traduisant une certaine réconciliation de la nature et des interventions humaines. Le caractère unilatéral, conservateur, voire réactionnaire du mouvement de protection du paysage paraît déjà dépassé pour certains visionnaires. Ils argumentent en faveur d'une attitude prévisionnelle, plutôt que de viser la conservation d'un patrimoine mythifié. Le paysage n'est plus perçu en tant qu'harmonie figée mais comme un organisme vivant en évolution, dont il s'agit de préparer l'agencement futur.

Cette évolution de la pensée alliée à l'émergence d'une opinion publique plus conscientisée trouve des résonances dans le monde politique. Le débat se porte alors sur le niveau d'intervention de la protection (Walter 1990 : 189 et suivantes). Jusque-là, seules les communes et les cantons pouvaient intervenir. Les interpellations se multiplient pour que la Confédération prenne ses responsabilités et s'implique elle aussi, reprenant le cheval de bataille du Heimatschutz et du Naturschutz. C'est dans ce climat que la Confédération réunit à Berne en 1935 une conférence sur la protection de la nature et de la Suisse pittoresque. En 1936, elle se contente pourtant de ne créer qu'un simple organe consultatif, la Commission fédérale pour la protection de la nature et du pittoresque, qui est chargée de préavisier les demandes de concessions ferroviaires et hydroélectriques, ainsi que les réalisations pour lesquelles le subventionnement fédéral est requis, comme les routes de montagne. Or il faut bien constater que dans ses préavis, le paysage cèdera trop souvent le pas à la défense des intérêts nationaux. La protection de la nature reste malgré tout encore secondaire par rapport aux exigences tant militaires qu'économiques. Elle se doit de rester en conformité avec le discours patriotique dominant et n'acquiert une certaine portée que lorsqu'elle peut être récupérée en fonction de ce dernier. Les arguments économiques l'emportent donc sur les arguments esthético-patriotiques, tandis que la conscience protectrice émergente peine à s'imposer. On en reste à une conception ponctuelle et sectorielle de la protection.

L'environnement n'est pas encore envisagé pour lui-même mais plutôt par le biais de différentes formes d'utilisations économiques qui entrent en concurrence.<sup>19</sup> Cette période inaugure en définitive le modèle technico-économique du rapport à l'environnement que nous commençons à peine à remettre en cause aujourd'hui.

De 1914 à 1950, les biens et services de la ressource paysage subissent donc l'évolution suivante :

- Au niveau des conflits intra-ressources, on observe une montée en puissance des biens et services de type B, à savoir du paysage en tant qu'espace de tourisme (B1) et en tant que support de création d'images touristiques typiques (B3) avec le développement du tourisme d'hiver et la propagande qui l'accompagne. Ce processus annonce d'ailleurs déjà l'essor futur des biens et services de type B2, concernant le paysage comme espace de récréation pour les citoyens. Face à ces différentes utilisations du paysage, on retrouve encore les catégories d'usage de type C (paysage en tant que conservatoire culturel), avec pourtant une évolution notable. Certaines de ces utilisations du paysage sont en effet récupérées, notamment par les promoteurs du tourisme. On présente donc le paysage en tant qu'espace de tourisme comme étant en harmonie avec le paysage comme conservatoire du patrimoine, espace d'identification et fournisseur de sensations esthétiques. C'est donc l'usage C4 qui est valorisé, à savoir le paysage en tant que support de création d'images identitaires typiques. Il est évident que dans les faits, la réalité des aménagements touristiques, et donc de l'utilisation du sol en tant que surface à bâtir (A), va concurrencer à terme le paysage tant comme espace de tourisme que comme conservatoire culturel, ce dont restent convaincus les défenseurs traditionnels du paysage national...
- Au niveau inter-ressources, justement, les conflits se radicalisent avec la ressource sol, dans le cadre du tourisme mais aussi des différentes politiques d'améliorations foncières et d'extension des cultures. La pression des utilisations du sol comme espace d'infrastructures diverses liées à l'urbanisation (A1), à l'essor des moyens de communication (A4), au domaine militaire (A6) et enfin comme terrain agricole (F1 et F5) se fait clairement sentir, concurrençant le paysage dans ses usages avant tout symboliques. On n'est en effet pas encore pleinement conscient des dommages possibles pour le paysage en tant que lieu touristique et, comme nous l'avons vu, cette période de crise économique laisse peu de place à une prise en considération du paysage comme espace naturel. Les conflits entre le paysage et l'eau sont toujours présents, puisque de grands projets liés à l'électricité hydraulique commencent à être lancés de manière récurrente, annonçant la phase de grands travaux qui caractérisera les années soixante et provoquant déjà des débats animés avec les populations locales attachées au paysage en tant qu'espace d'identification (C2) et fournisseur de sensations esthétiques (C3).
- Enfin, il faut souligner l'émergence du courant de pensée qui permettra au paysage en tant qu'espace naturel et que milieu vital (A1) de devenir un enjeu décisif à partir des années soixante-dix. Ce type de bien et service offert par le paysage est bien entendu déjà mis à rude épreuve tant par les différentes utilisations du sol et de l'eau que par le paysage en tant qu'espace touristique. Ce problème n'est néanmoins pas encore perçu en tant que tel. Les idées qui mettront ces conflits en lumière sont en effet encore en gestation et l'importance de la dimension d'exploitation du paysage est telle que les aspirations à une protection du paysage pour des raisons autres que patriotiques ne sont tout simplement pas

---

<sup>19</sup> Il est à noter que malgré le net développement des idées écologistes décrit plus loin, c'est encore souvent le cas aujourd'hui.

envisageables à grande échelle. C'est donc la dimension de l'exploitation du paysage qui domine cette période au détriment de toute protection. La pensée écologiste ne pourra s'imposer qu'à la faveur de l'affaiblissement du paysage en tant que support patriotique. En effet, cet usage du paysage renforce paradoxalement les phénomènes d'exploitation plutôt qu'il ne les empêche, puisqu'il se voit récupéré en faveur de la propagande pour le progrès et la modernité. Le véritable enjeu est dès lors le changement de contenu sémantique qui va toucher le paysage, qui passera dans les décennies ultérieures de la notion de patrimoine à celle d'écosystème.<sup>20</sup>

### 2.2.2.3 L'invention de l'environnement (des années cinquante aux années quatre-vingt)

À partir des années soixante, on assiste à une évolution rapide des mentalités, en partie grâce à la pression populaire. Les adversaires de l'exploitation de la nature ne sont plus perçus comme des réactionnaires mais sont dorénavant considérés comme des personnes prévoyantes et responsables. Si l'on reste encore très attaché aux options techniciennes et à la mythologie du progrès dans les années cinquante et soixante, années de grande croissance économique, les incertitudes de la conjoncture qui caractérisent les deux décennies suivantes favorisent un revirement des valeurs et annoncent l'entrée de la société suisse dans l'ère écologique. Les références de type scientifique alimentent désormais le discours officiel sur la nature et le paysage et l'environnement deviennent peu à peu une préoccupation politique majeure.

Initié par le postulat Zigerli en 1944, un long processus de mise à jour de la législation se met en place, débutant avec la protection des eaux et aboutissant à la loi pour la protection de l'environnement (LPE) en 1983. Au niveau fédéral, un important travail de synthèse est en effet nécessaire. Au lendemain de la guerre, les mesures liées à la protection du paysage se caractérisent par leur grande disparité. Elles sont réparties entre différentes lois touchant au domaine des eaux, de l'agriculture ou des routes nationales. Comme nous le verrons dans le chapitre quatre de ce travail sur le policy design, la loi pour la protection de la nature et du paysage (LPN) de 1966 constituera un pas important dans le sens de la reconnaissance d'une certaine spécificité de la protection du paysage, mais aussi des nouvelles conceptions de l'écologie. À partir de l'après-guerre, on assiste donc à l'institutionnalisation progressive de la protection de la nature qui sort ainsi du seul domaine privé et associatif. Le paysage est désormais une affaire publique.

Ces changements ont lieu dans un contexte bien différent de la morosité d'entre-deux-guerres. De 1950 à 1970, l'économie suisse connaît en effet une phase d'expansion exceptionnelle. Ce phénomène provoque notamment une explosion de la consommation énergétique et un accroissement considérable de la circulation. Des infrastructures de grande importance sont élaborées. De 1950 à 1965 sont réalisés les plus gros aménagements hydroélectriques avec une série impressionnante de grands barrages. Les chiffres sont éloquentes : si 20 barrages seulement sont édifiés entre 1895 et 1934, ce chiffre passe à 25 de 1934 à 1953 puis à 82 de 1953 à 1971.<sup>21</sup> On assiste à la réalisation accélérée d'un réseau de routes nationales qui doit répondre à l'explosion des véhicules motorisés : on en recense 264'487 en 1950 et déjà plus de 2 millions en 1970. L'essor rapide de la pratique des sports provoque l'équipement des stations de montagne en vue de satisfaire les amateurs de ski, d'où le saccage de nombreux paysages : 1300 remontées mécaniques se sont notamment construites depuis 1955 (Walter 1990 : 219 et suivantes). Enfin, on déplore une "industrialisation de l'agriculture" (OFEFP 1999 : 110) dont on connaît aujourd'hui les impacts désastreux sur le paysage. Nous ne nous appesantirons pas

<sup>20</sup> Le terme de patrimoine ne disparaît néanmoins pas de la protection du paysage. Nous verrons qu'il fait au contraire un retour marquant à la fin du vingtième siècle, pourvu néanmoins d'un contenu sémantique renouvelé selon les sensibilités les plus récentes.

<sup>21</sup> On trouvera de plus amples informations dans le screening consacré à la ressource eau (Reynard et al. 2000).



sur ces transformations techniques, économiques et sociales dont la partie d'analyse historique quantitative a donné un aperçu suffisant.

Toujours est-il que dans les années soixante, ce phénomène d'expansion suscite l'adhésion de la majeure partie des Suisses qui ont alors une confiance inébranlable dans les possibilités futures de la technique. Pourtant, les idées issues de l'écologie se répandent et la notion de milieu naturel à protéger se popularise. Le paysage devient digne de protection en tant que milieu vital et ce milieu naturel est progressivement conçu indépendamment de toute considération esthétique. L'écologie impose peu à peu l'idée que l'homme fait partie intégrante de la biosphère mais se conduit en perturbateur des écosystèmes. La protection se conçoit dorénavant comme la prévision à long terme des interactions entre l'homme et la nature et le problème à traiter devient la nécessaire interdépendance entre protection du milieu naturel et maintien d'une économie rentable et compétitive.<sup>22</sup> L'aménagement du territoire apparaît alors comme une démarche fructueuse dans le cadre de cette idéologie de la prévention.

S'il fallait désigner un moment charnière qui détermine ce tournant d'un enthousiasme naif pour les succès de la modernité à la naissance d'une conscience écologique, l'année 1970 s'imposerait. Elle est désignée par le Conseil de l'Europe comme année de la protection de la nature et les années qui suivent consacrent l'importance de la question environnementale. 1971 voit la création de l'Office fédéral de l'environnement que le Heimatschutz et le Naturschutz réclamaient depuis si longtemps. En 1972, la publication du rapport Meadows du Club de Rome intitulé "Les limites à la croissance" marque durablement les esprits. Et en 1973, c'est la crise du pétrole qui porte un coup aux optimistes de la croissance.

En Suisse, cinq initiatives populaires liées à la protection de l'environnement voient le jour en 1974, l'initiative Albatros contre la pollution de l'air par les véhicules à moteur (rejetée en septembre 1977), l'initiative pour la démocratie dans la construction des routes nationales (rejetée en février 1978), l'initiative de Berthoud en faveur des douze dimanches sans voiture (rejetée en mai 1978), l'initiative d'encouragement aux chemins pédestres (acceptée en février 1979) et l'initiative contre le bruit du trafic, retirée par les initiants en 1979 (Walter 1990 : 251 et suivantes). Si ces manifestations de l'opinion se focalisent alors sur les problèmes posés par le trafic automobile, elles n'en sont pas moins le signe d'une prise de conscience populaire de la fragilité de la nature. Cette fragilité se révèle d'ailleurs à de nombreuses reprises dans les années quatre-vingt : mort des forêts, smog, marées noires, c'est la période des grands accidents écologiques pour la plupart très médiatisés. En Suisse, des événements marquants comme la catastrophe de Schweizerhalle ont un impact non négligeable.

La conscience écologique qui se développe alors repose sur des fondements scientifiques constitués par une approche synthétique des relations entre les êtres vivants et le milieu dans le cadre d'une théorie générale des systèmes. L'objectif est toujours de dominer la nature mais sous la forme d'une maîtrise consciente des activités humaines et d'un usage judicieux des ressources en vue de préserver l'environnement. La protection passe dorénavant par un diagnostic scientifique et technique. On admet que chaque intervention ponctuelle sur le paysage a un impact sur le tout, dans le cadre d'un nouveau langage systémique reprenant la vieille tradition organiciste.

Pour certains écologistes, la nature continue pourtant à être perçue comme une alliée dans la résistance à une société bâtie sur l'exploitation. La logique de la rentabilité reste décriée par certains mouvements et l'écologie ne peut donc être considérée comme un courant unilatéralement technocrate et scientifique. L'émergence d'un mouvement prônant une

---

<sup>22</sup> Il s'agit d'un véritable renversement au niveau de la temporalité : le Heimatschutz et le Naturschutz se préoccupaient de maintenir vivante une image du passé, alors que cette conception envisage le déploiement d'un futur viable pour l'homme et la nature.

agriculture néo-rurale dite biologique et se voulant respectueuse des écosystèmes est un exemple de cette facette de la conscience écologiste (OFEFP 1999 : 72). Le but de ces militants, incarnés par la figure de l'"écolo", n'est pas seulement de sauver les vestiges d'une nature originelle mais de répandre une conception nouvelle du rapport de l'homme avec la nature comme interaction au sein d'une même biosphère.

C'est à la suite de l'émergence de ce type de pensée que les grandes sociétés de protection de la nature évoluent. De nouvelles organisations apparaissent, plus axées sur une idéologie anti-croissance et la défense d'une certaine qualité de vie, voire sur un retour à l'harmonie entre l'homme et la nature. Le Naturschutz est toujours en activité et s'adapte à l'évolution des mentalités. La plus ancienne des associations de protection de la nature se focalise sur la question des réserves naturelles, un thème qui reprend autant l'idéologie de conservation de ses origines que celle plus récente des équilibres écosystémiques à préserver. En 1959, la Ligue contrôle 30 réserves. En 1980, elle intervient dans la gestion de près de 200 zones naturelles. Le Heimatschutz (Ligue Suisse du Patrimoine national en Suisse romande) est toujours en activité et continue à se vouer à la protection du paysage habité et de l'environnement bâti. En 1978, il élabore les "thèses de Genève" et y définit la notion de patrimoine comme étant "la résultante historique de conditions sociales, politiques, économiques et culturelles", orientant son action aussi bien sur l'aménagement d'un cadre de vie nouveau que sur la préservation du cadre existant (OFEFP 1999 : 193). Les tendances inédites de l'écologie débouchent en outre sur la création de nouvelles organisations, dont le WWF, fondé en 1961, est le meilleur exemple. Dès ses débuts, cette organisation à vocation mondiale se réclame de fondements scientifiques et écologiques explicites. Le WWF est en outre un bon exemple de l'internationalisation des idées comme des enjeux écologistes qui se développent depuis la création de l'UICN (Union mondiale pour la nature) en 1948, et qui s'accroissent encore après les années quatre-vingt. Le degré d'importance de la pensée écologiste dans la société suisse est enfin concrétisé au cours des années quatre-vingt par la création d'un parti politique dont la principale préoccupation est la défense de la nature, prouvant si cela était encore nécessaire combien la protection du milieu naturel est désormais considérée comme une responsabilité d'ordre publique.

La naissance de la conscience écologiste provoque certaines modifications dans l'agencement des différents biens et services de la ressource paysage :

- Nous devons tout d'abord souligner une évolution réelle au niveau de la croissance du pôle de l'exploitation du paysage, avec entre autres l'essor considérable des constructions liées à l'hydroélectricité, qui débouche sur une radicalisation du conflit entre la ressource eau et la ressource paysage (on peut penser à des conflits tels ceux de Grimsel ou d'Hydro-Rhône). Le développement du tourisme et des infrastructures routières signifie en outre une hausse de la pression de certaines utilisations du sol en défaveur du paysage.
- Mais le changement majeur durant cette période se situe au niveau intra-ressources, avec l'émergence progressive dans les mentalités et au niveau politique de la fonction du paysage en tant que milieu vital (A1), dont la reconnaissance est rendue possible par la popularisation des théories de l'écologie. Cet usage du paysage existe certes depuis toujours, mais n'avait encore jamais été pris en compte. Les différents conflits inter-ressources restent les mêmes dans les faits, mais l'argumentaire développé en faveur de la nature et du paysage subit une évolution remarquable. On ne se bat plus prioritairement pour le paysage en tant que conservatoire culturel à vocations esthétiques et identitaires (usages de type C). Les aspects du paysages mis en avant sont dorénavant les usages de type A, dont la fonction de milieu vital (A1) est la grande nouveauté. Les usages du paysage comme conservatoire et témoin de l'histoire naturelle (A3) et conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques menacées (A4) sont à nouveau valorisés, avec une

prééminence du second. La pensée écologiste met en effet l'accent sur le monde vivant et ses interactions plutôt que sur le monde minéral. Le paysage construit passe également au deuxième plan. Cette période consacre en définitive la montée en puissance du pôle de la protection au détriment des pôles d'exploitation et de création d'images d'ordre symbolique.

#### 2.2.2.4 De l'idéologie à la mise en oeuvre (de 1980 à aujourd'hui) : l'écologie globale

Bien que nous manquions quelque peu de recul, nous pouvons faire les quelques remarques suivantes sur cette dernière période. Durant les vingt dernières années, les idées écologistes ont continué à faire leur chemin dans les mentalités en Suisse et ont surtout commencé à avoir des conséquences nettes au niveau politique. Un arsenal législatif important se met en place avec notamment des instruments novateurs, comme nous le verrons dans le chapitre quatre de cette étude. Les activités liées à la protection du paysage se développent en outre au niveau administratif, avec entre autres pour aboutissement la publication du Concept paysage suisse (OFEFP, OFAT 1999). Le paysage est donc devenu une question incontournable de la politique environnementale en Suisse.

De manière plus générale, les années quatre-vingt sont celles de la prise de conscience de la dimension globale de la problématique environnementale. Avec entre autres le thème du dépérissement des forêts, la préoccupation pour la nature se déplace vers des thèmes telle la pollution de l'air et ses conséquences sur le paysage. L'échelle du local et les unités politiques régionales sont dépassées dans la prise en compte de tels problèmes. La découverte de la dégradation de la couche d'ozone va dans le même sens. Ces différents phénomènes font que l'on parle désormais d'une crise globale de l'environnement. La protection de la nature a dès lors pour mission interdisciplinaire de conserver l'ensemble des conditions naturelles de vie et d'en protéger les éléments de base tels que l'eau, le sol ou l'air. Cette façon de concevoir l'écologie verra son apogée dans le développement durable, paradigme emblématique des années quatre-vingt-dix à la suite de la grande messe de Rio où l'on prétend prendre en compte tant les dimensions écologiques que sociales et économiques du développement humain.

Dans le même ordre d'idée globalisant s'impose progressivement une conception de protection élargie au territoire dans son entier, au-delà des frontières des réserves naturelles. Le terme de biodiversité devient le leitmotiv d'une politique de sauvegarde qui doit comprendre tous les éléments de l'occupation du territoire, y compris les économies forestière et agricole.<sup>23</sup>

Un autre pas est franchi au début des années quatre-vingt-dix avec la notion de renaturation. Alors que l'on s'efforçait jusqu'alors de conserver les éléments du paysage encore proches de leur état naturel, on prétend désormais réparer des déprédations déjà commises en rétablissant la biodiversité et des conditions de vie décentes pour la faune et la flore dans des lieux écologiquement sinistrés.<sup>24</sup> Cette reconstitution de milieux naturels sous l'égide de la biodiversité est un axe fondamental de l'action en faveur du paysage ces dernières années. En témoigne entre autres la campagne de Pro Natura, appellation actualisée de la LSPN depuis 1997, sur les biotopes aquatiques en 1998 intitulée RésEAU, qui rend en outre compte de cette nouvelle notion des écosystèmes comme un filet de lieux propices à la vie appliqué sur le territoire humanisé de la Suisse. Ost relève l'importance de cette évolution :

<sup>23</sup> On peut se référer à Bisang 2000 en ce qui concerne la forêt. De Miller souligne l'importance toute nouvelle de la politique agricole dans la protection du paysage (OFEFP 1999 : 197-198).

<sup>24</sup> Martine Berlan-Darqué et Bernard Kalaora présentent une vision critique de cette conception "réparatrice" du paysage qui "annihile toute liberté de création et amène le paysage à devenir objet d'une activité technique ou scientifique à des fins de réparation et de réaction contre le mouvement engendré par la modernité" alors que la sensibilité esthétique envers le paysage "privilégie le sujet, sa sensibilité et sa liberté" (Martine Berlan-Darqué et al. 1991 : 189-190).

Au-delà de la protection de certains animaux et de certaines plantes, c'est la diversité biologique elle-même qui est ainsi prise en compte. L'effet de système joue ici à plein: le législateur ne se contente plus de dessiner une mosaïque d'îlots naturels protégés ; un véritable réseau écologique est créé [...] qui vise à relier les sites protégés en favorisant les échanges génétiques entre les populations de ces différents milieux. Dans cette logique est recommandée également la protection de sites intermédiaires. [...] D'une conception de la nature-musée, limitée à quelques sanctuaires bénéficiant d'une haute valeur-symbolique, on en arriverait (si du moins les textes juridiques étaient assurés de l'effectivité, ce qui reste à démontrer) à la gestion de réseaux naturels toujours plus denses et même virtuellement universels. (Ost 1995 : 98-99)

Autre nouveauté à partir du milieu des années quatre-vingt, l'apparition de la notion de diversité génétique, qui vient enrichir celle de biodiversité. De nombreuses organisations prennent position pour limiter la prolifération des fameux OGM et sauvegarder la diversité des cultures locales. Plus fondamentalement, et comme le souligne François Ost:

Au-delà de la protection des espèces menacées d'extinction ou des milieux compromis, c'est désormais l'idée abstraite et globale des potentialités évolutives de la nature qui est prise en compte et érigée en valeur à sauvegarder. (Ost 1995 : 98)

On retrouve ici la notion de patrimoine chère au Heimatschutz, mais dans une version renouvelée, dont Ost se fait notamment le porte parole. La notion de patrimoine serait à son sens celle qui permet le mieux de donner au milieu naturel un statut juridique (Ost 1995 : 306-338). Duby relève également ce retour du patrimoine dans le domaine plus précis du paysage :

Le paysage de nos jours est, dans notre civilisation, de plus en plus communément considéré comme une valeur, comme l'élément d'un patrimoine que nous ont légué nos devanciers et que nous avons devoir de ne pas dilapider, un élément fondamental, à la fois précieux, fragile et menacé. (Duby 1991 : 123)

La nouveauté de cette notion de patrimoine est l'insistance apportée à l'idée d'une transmission à la postérité, au-delà du simple maintien de l'héritage de nos aînés. C'est l'émergence du concept de "générations futures", des acteurs symboliques complètement inédits qui exigent désormais d'être pris en compte dans leur droit à disposer d'une nature digne de ce nom. Dans ce sens, le paysage devient un "patrimoine à gérer" (Bouillon 1991) dans cette nouvelle perspective temporelle qu'est la "durabilité".

Cette phase de mise en œuvre des idées développées durant les années soixante-dix débouche néanmoins sur de nouveaux conflits qui les mettent à l'épreuve. Pour ce qui concerne notre problématique, les changements suivants sont à souligner:

- La politique de protection du paysage s'axe de plus en plus sur les biens et services de type A (espace naturel et milieu vital), conformément à la montée en puissance du pôle de protection que nous avons constatée dans les lignes qui précèdent. Or le fait de valoriser une conception de plus en plus écocentrique, à savoir orientée en faveur des intérêts de la nature dans son ensemble plutôt qu'aux profits des seuls êtres humains, va provoquer une intensification des conflits intra-ressource. C'est notamment le cas entre les fonctions de type A (milieu vital et conservatoire de la nature) et les biens et services de type B (paysage comme espace de tourisme, de détente, de loisirs et de sports).
- Au niveau des conflits inter-ressources, nous avons vu dans le cadre des données quantitatives que les pressions des usages du sol et de l'eau sur le paysage continuent à augmenter mais à un rythme moins rapide dès lors que des politiques de protection se mettent progressivement en place. Reste que des conflits ouverts demeurent, notamment

entre l'usage énergétique de l'eau (4) et le paysage en tant que milieu vital, ou encore entre ce dernier et le sol comme surface à bâtir (A). Des usages autrefois antagonistes évoluent néanmoins vers une plus grande compatibilité. Certaines politiques de l'eau deviennent les alliées du paysage, débouchant notamment sur des entreprises de renaturation de cours d'eau. L'un des usages du sol auparavant perçu comme conflictuel va également subir une modification fondamentale. Le sol en tant que surface fournissant de la fertilité (F) sera utilisé en faveur d'une politique de protection du paysage par le biais du développement d'une politique agricole ayant intégré les préceptes des écologistes. La surface des sols dévolue à la protection d'espaces naturels et de la biodiversité (B) augmente en outre nettement durant cette période, signifiant la consécration du paysage en tant que milieu naturel. Car si nous nous concentrons maintenant sur l'évolution récente des différents biens et services du paysage, c'est le triomphe de cette dernière fonction que nous devons souligner.

- Tous les biens et services de type A sont désormais valorisés. On défend le paysage en tant que lieu de vie pour la faune et la flore autant que pour l'homme (A1 et A4). La nature est conçue comme un vaste écosystème dont l'être humain est un simple maillon. Si le paysage en tant que témoin de l'histoire naturelle (A3) reste quelque peu en retrait, c'est seulement en vertu de l'importance que l'on accorde désormais à la protection de la vie au sens le plus large. Ce retrait se relativise toutefois au cours des années quatre-vingt-dix avec le mouvement de protection des géotopes qui se développe d'abord dans le milieu des sciences de la terre. Cette tendance est actuellement en train de se concrétiser au niveau politico-administratif avec la mise en place par l'OFEFP d'un groupe de travail préparant l'ajout d'un article dans la LPN. Une nouvelle fonction du paysage apparaît ainsi comme le fruit tant de l'évolution de la pensée écologiste que des inquiétudes occasionnées par les dernières applications scientifiques. Le paysage est dorénavant considéré en tant que conservatoire de biodiversité et du patrimoine génétique indigène (A2). La notion de biodiversité fait une entrée tardive mais fracassante en écologie. Voilà une notion bien utile, puisqu'elle permet de déterminer la valeur d'un écosystème donné. La biodiversité peut être conçue comme un relais de l'ancienne valorisation esthétique de la nature. Autrefois, un paysage se devait de flatter la vue. Aujourd'hui, la valeur à l'aune de laquelle nous jugeons notre environnement est sa richesse en espèces végétales et animales. Le paysage doit maintenant être diversifié pour être apprécié. Cette dimension du paysage n'est bien entendu pas automatiquement superposable à sa facette esthétique : les amateurs de gazon sont toujours légion. On pourrait néanmoins faire l'hypothèse d'une évolution des goûts esthétiques (C3) vers des paysages plus naturels.<sup>25</sup> L'attachement aux paysages marécageux, que l'on visite maintenant avec respect et admiration alors qu'on les considérait autrefois comme des lieux insalubres, est un indice de ce probable changement des mentalités. On peut également noter l'engouement exponentiel pour les activités en plein air (trekking, VTT), dont les paysages préservés sont une des conditions de possibilité (les biens et services de la catégorie B3 sont ici impliqués).
- Il est inutile de souligner le paradoxe de cette attitude qui veut protéger le paysage pour mieux l'exploiter, parfois à mauvais escient. Les deux dernières décennies sont en effet celles de l'explosion des biens et services de type B (espace de tourisme, de détente, de loisirs et de sports) et notamment de la catégorie B2 (paysage comme espace de récréation). Ce phénomène est probablement dû au fait que le Suisse moyen est de plus en plus souvent un citoyen travaillant dans le secteur tertiaire mais appréciant la nature, d'où

---

<sup>25</sup> Il existe néanmoins des résistances à cette alliance entre écologie et esthétisme, considérée comme aliénante par Martine Berlan-Darqué et Bernard Kalaora, qui tentent de réhabiliter une esthétique du paysage moderne, au-delà des préoccupations environnementales (Martine Berlan-Darqué 1991).

une importante migration vers les espaces verts durant les périodes de congé, un phénomène en général peu compatible avec les dimensions écocentrées du paysage.

- Cette attirance de la population pour les espaces naturels est également à l'origine d'une nouvelle catégorie de biens et services de la ressource paysage. Il s'agit des usages pédagogiques de ce dernier en vue d'une sensibilisation de la population aux questions écologiques (C5). Les organisations pro-environnementales, conscientes du paradoxe dont nous venons de parler, développent en effet une politique de communication visant à valoriser chez les citoyens un usage respectueux du paysage dont chacun reconnaît aujourd'hui la valeur sans pour autant la respecter dans son quotidien. Pro Natura dispose notamment de trois centres pédagogiques entièrement voués à l'éducation écologique et tous situés dans des paysages remarquables : la Villa Cassel, ouverte en 1976 en bordure de la forêt et du glacier d'Aletsch, le château de Champ-Pittet, ouvert en 1985, dans le site de la Grande-Carîaie et le Centre nature de Sihlwald, ouvert en 1996 au cœur de l'une des plus belles hêtraies de Suisse.
- Enfin, certains biens et services ont perdu de leur importance respective ces dernières années. Le paysage en tant que conservatoire du patrimoine culturel bâti (C1) s'est quelque peu effacé devant la défense du milieu vivant. Il reste néanmoins un sujet d'actualité, sans pourtant atteindre le degré d'engagement des consciences atteint par les dimensions écocentrées du paysage.<sup>26</sup> Deux autres catégories de type C appellent le commentaire. Le paysage en tant qu'espace d'identification des diversités culturelles et sociales régionales (C2) est toujours existant. En effet, dans un contexte de mondialisation accélérée, les particularités locales sont valorisées contre le processus d'uniformisation qui caractérise l'évolution de notre culture et de notre économie. Cette valorisation ne s'accompagne toutefois pas d'une hausse des biens et services de type C4 (paysage en tant que support d'images identitaires typiques). Si les dimensions régionales du paysage sont en hausse, il n'en est rien au niveau du paysage national. L'usage identitaire de ce dernier est devenu obsolète en même temps que l'ensemble de l'imagerie patriotique traditionnelle, désormais perçue comme folklorique.<sup>27</sup> Le paysage n'est en outre plus considéré comme un enjeu national. Les grandes conférences internationales et médiatiques consacrées à la protection de l'environnement ont popularisé l'idée selon laquelle l'écologie dépasse les frontières.<sup>28</sup> On prend conscience que le paysage, au-delà de l'entité territoriale, se caractérise par des fonctions écosystémiques universelles. C'est en définitive cet élargissement des perspectives qu'il faut souligner concernant cette fin de siècle. On assiste à l'émergence du paysage en tant que bien commun au sens le plus large, à savoir comme bien pour l'humanité, mais aussi pour l'ensemble de la biosphère. Avec tous les conflits que ce bel idéal peut provoquer au niveau de sa mise en œuvre...

### **2.3 CLASSEMENT DES BIENS ET SERVICES SELON LES USAGES DIRECTS, INDIRECTS OU IMMATERIELS**

Les trois types d'usage sont repérables pour les différents biens et services dérivés de la ressource. On peut en gros repérer la répartition suivante :

---

<sup>26</sup> Le paysage urbanisé suscite notamment une réflexion sur les "nouveaux paysages", inclassables selon les catégories esthétiques du pittoresque ou de l'écologie (paysages ravagés, friches, espaces péri-urbains, zones désaffectées, etc.). On peut se référer à Martine Berlan-Darqué et al. 1991.

<sup>27</sup> Walter cite pourtant une exception qui devrait peut-être nous faire réfléchir, celle de la Voie suisse, créée pour le 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération (Walter 1991 : 104). Voilà un usage patriotique du paysage fort récent qui a rencontré un succès remarquable...

<sup>28</sup> On trouve une liste des accords internationaux dans le domaine de l'environnement ayant été négociés, ratifiés et mis en vigueur par la Suisse au cours des dernières années dans OFS, OFEFP 1997 : 326.

- Usages *directs* dans le cas des usages du paysage comme "milieu (vital)" ( A1) ou comme espace d'activités (B1, 2) ;
- Usages *indirects* dans le cas des usages du paysage comme "conservatoire" (pour les générations futures) culturel ou naturel (A2, C1) ;
- Usages *immatériels* dans le cas des usages comme "support" identitaire et/ou esthétique (B3, C2, 3, 4).

Dans la mesure où le paysage se caractérise par l'importance du processus de construction sociale de sa définition, il n'est pas très étonnant qu'une part importante des usages qui en sont faits, des biens et services qui en sont dérivés, renvoie à une dimension immatérielle, symbolique, esthétique et identitaire. Il ne s'agit cependant pas de sous-estimer, sous prétexte du caractère subjectif et difficilement objectivable de ces usages, l'importance de ceux-ci dans la trajectoire historique du "régime" de la ressource. Certes, il y a un lien entre l'absence d'un véritable système régulateur (droits de propriété et d'usage) et le caractère non-positif (au sens juridique) du paysage. Cependant, cette absence de caractéristiques positives aux yeux du droit, ne doit pas occulter l'existence objective du paysage du point de vue sociologique. Il existe en effet ce que l'on peut appeler une "objectivité du subjectif", c'est-à-dire un caractère réel, objectif et positif (ou positivable) de ces dimensions subjectives du paysage. Les représentations sociales du paysage, tout comme des m<sup>2</sup> de surfaces agricoles utiles, des hectolitres d'eau, des hectares de forêt ou des m<sup>3</sup> d'air, sont des objets objectifs, respectivement objectivables, de la réalité. Cette objectivité du subjectif paysager se manifeste comme on le verra dans la partie 4 dans la fabrication et la mise en œuvre de politiques publiques de protection du paysage.

Le caractère immatériel de certains types d'utilisation de la ressource pose toutefois la question de la rivalité entre usages au sein même de la ressource. Un usage immatériel (d'unités) de la ressource implique-t-il une impossibilité d'usage équivalente pour les autres usagers? A notre sens, un usage purement immatériel du paysage n'implique pas de restrictions d'usage pour les autres usagers et types d'usage; l'inverse n'étant pas toujours vrai, dans la mesure où un usage matériel est susceptible d'affecter et de restreindre significativement ces mêmes usages immatériels. La question reste de savoir dans quelle mesure les usages indirects repérés en tant que conservatoires culturels et naturels sont compatibles ou à l'inverse contradictoires avec les usages immatériels. À première vue, l'hypothèse de la compatibilité semble être la plus probable, cependant il s'agit de ne pas sous-estimer les contradictions possibles entre usages protectionnistes et immatériels (cf. partie 2.1).

## **2.4 CLASSEMENT DES BIENS ET SERVICES SELON LES NOTIONS DE PROPRIETAIRES, APPROPRIATEURS, PRODUCTEURS ET USAGERS FINAUX**

La configuration des biens et services dérivés de la ressource paysage est une configuration passablement hétérogène au regard des types d'usage qui en sont faits. Cette hétérogénéité se retrouve-t-elle du point de vue des configurations entre "propriétaires", appropriateurs, producteurs et usagers finaux ?

Le graphique 7 qui suit présente de manière formalisée la chaîne des relations possibles entre les différents types d'acteurs participant à la production/consommation d'un bien et service dérivés d'une ressource naturelle. La modélisation de la chaîne des relations a été légèrement modifiée dans le cas du paysage de manière à intégrer certaines des spécificités de la ressource. Ainsi, dans le graphique qui suit, la notion de propriétaire a été remplacée par celle de « quasi-propriétaire ou attributeur des droits d'accès à la ressource ». Les autres spécificités liées aux caractéristiques de la ressource sont commentées à la suite du graphique.

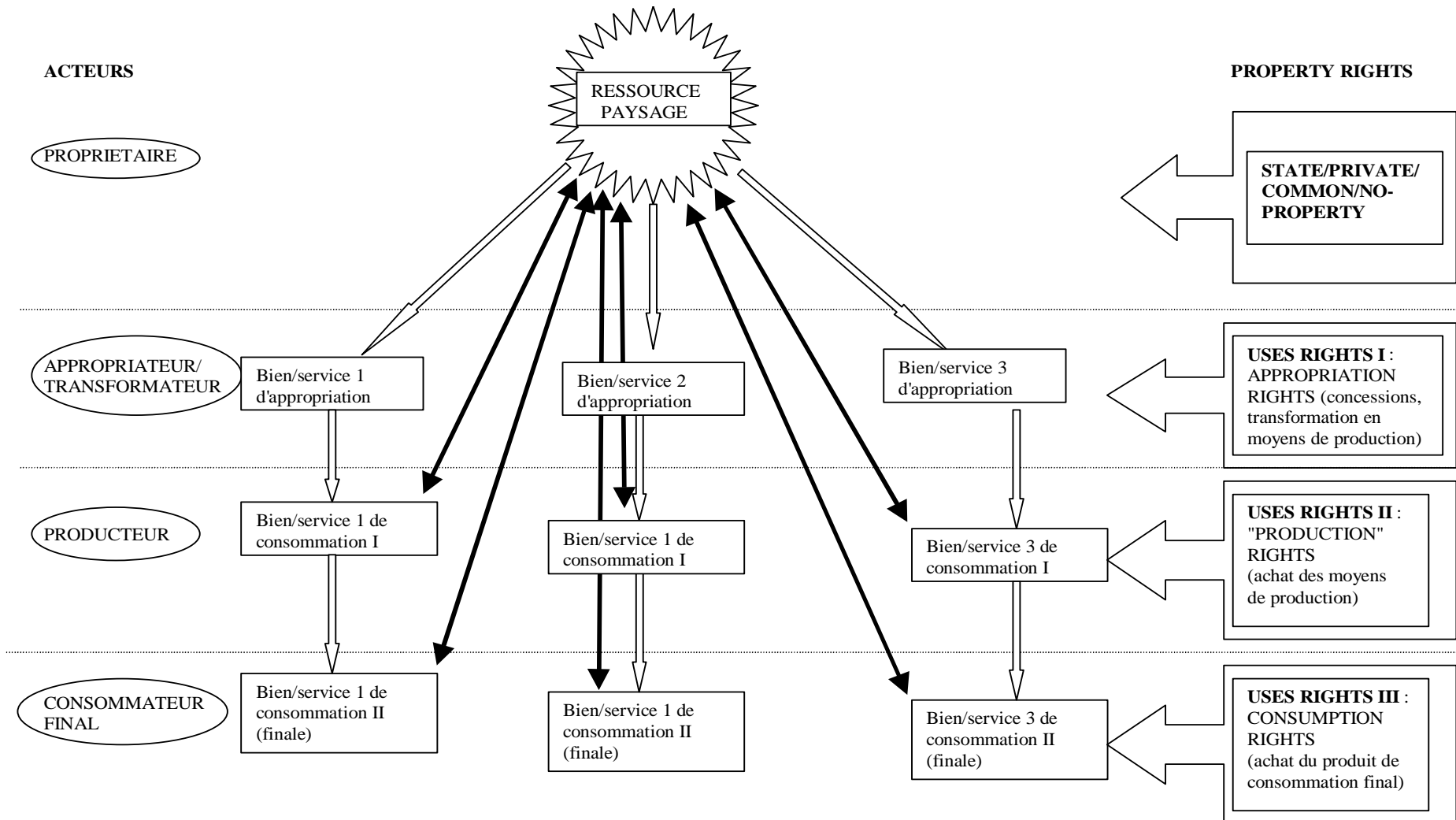
Contrairement à d'autres ressources comme l'eau, le sol, voire la forêt et l'air, la configuration des relations possibles entre propriétaires, appropriateurs, producteurs et usagers finaux n'est probablement pas aussi complexe dans le cas du paysage. Ceci essentiellement pour deux raisons: (1) l'absence de propriétaires formels de la ressource exerçant des droits de propriété directs sur elle en vue de la procuration d'avantages individuels, (2) la faible présence, dans la plupart des types d'usage (notamment immatériels), d'intermédiaires entre la ressource et les usagers finaux ; la distinction entre appropriateurs, producteurs et bénéficiaires/consommateurs finaux n'étant que rarement pertinente dans la mesure où ceux-ci ont tendance à se confondre.

Ainsi, comme nous le verrons dans le chapitre 3, en raison du fait que le paysage n'est, en tant que tel, pas une *chose*, la notion de propriétaire doit, dans le cas du paysage, être probablement remplacée par celle de *compétence* (en principe monopolistique) *de l'attribution des droits d'accès à la ressource* ; l'acteur détenant cette compétence étant souvent l'Etat et ceci par le biais des politiques publiques.





**Graphique 7: Chaîne des relations entre acteurs et droits de propriété pour la ressource paysage**



De plus, outre l'absence de propriétaires, il convient ici également d'interroger la pertinence de la notion *d'appropriateur*. En effet, dans quelle mesure est-il possible de considérer que l'on s'approprie le paysage ou même *un* paysage ? Peut-on véritablement s'approprier une *non-chose*? Il nous semble que, si intermédiaire il y a dans la chaîne allant de la ressource au bénéficiaire final, celui-ci devrait être appréhendé plutôt à travers la notion de *producteur*, ceci en vertu de l'idée que, si l'on ne peut considérer que l'on s'approprie véritablement un paysage, l'on peut cependant *produire* quelque chose à partir de celui-ci. C'est ce qui nous semble caractériser le mieux les relations entre les différents groupes d'acteurs impliqués dans les processus de dérivation des différents biens et services à partir de la ressource. Il nous semble que l'on peut sous ce rapport distinguer entre deux grands cas de figure.

Le premier consiste dans la relation directe entre la ressource et le ou les usagers finaux. Cette configuration concerne la catégorie d'usage A (espace naturel et milieu vital) dans son ensemble ainsi que, dans une certaine mesure, le bien et service B2 (espace de récréation).

Le second comprend un intermédiaire entre la ressource et les usagers finaux, intermédiaire que nous proposons d'appeler, pour les raisons mentionnées plus haut, *producteur*. Cette seconde configuration concerne avant tout les biens et services B1 (espace de tourisme), B3 (support de création d'images touristiques typiques), ainsi que l'ensemble de la catégorie d'usage C (conservatoire culturel), mis à part, dans certains cas, la catégorie C3 (fournisseur de sensations esthétiques). Les lignes qui suivent présentent une application de ces notions aux différents biens et services de la ressource paysage.

#### **2.4.1 Relation directe entre la ressource et les usagers finaux :**

##### **A1 : Milieu vital pour les êtres humains et les autres espèces vivantes**

Structure :

- Compétence de l'attribution des droits d'accès à la ressource : Etat (création de zones protégées ou de réserves naturelles), ONGs environnementales (politique de rachat de terrains en vue d'une mise sous protection), propriétaires fonciers (lorsqu'il n'y a pas de mise sous protection).
- Usagers finaux : tous les êtres vivants, êtres humains, animaux, plantes.

##### **A2 : Conservatoire de biodiversité et du patrimoine génétique indigène**

Structure :

- Compétence de l'attribution des droits d'accès à la ressource: Etat (création de zones protégées ou de réserves naturelles, mise sous protection de certaines espèces végétales et animales, réintroduction d'espèces disparues), question du brevetage du vivant (Etat par le biais des universités ou entreprises de bio-technologies), propriétaires fonciers (lorsqu'il n'y a pas de mise sous protection).
- Usagers finaux : tous les êtres vivants, êtres humains et générations futures, animaux, plantes, scientifiques, biotechnologies.

##### **A3 : Conservatoire et témoin de l'histoire naturelle**

Structure :

- Compétence de l'attribution des droits d'accès à la ressource : Etat (dans le cas de réserves naturelles), ONGs environnementales (politique de rachat), propriétaires fonciers (dans les cas où il n'y a pas de mise sous protection).
- Usagers finaux : communauté nationale voire humanité dans certains cas, scientifiques, touristes.

**A4 : Conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques menacées**

Structure :

- Compétence de l'attribution des droits d'accès à la ressource : Etat (protection de la flore et de la faune, gestion de la chasse), ONGs environnementales (gestion des réserves naturelles).
- Usagers finaux : communauté nationale, chasseurs, scientifiques.

**B2 : Espace de récréation (sports et loisirs non touristiques)**

Structure :

- Compétence de l'attribution des droits d'accès à la ressource : Etat (accès libre ou limité à certaines zones, par exemple chemins interdits aux vélos tout terrain), propriétaires fonciers (interdiction d'accès aux propriétés privées).
- Usagers finaux : populations urbaines

**C2 : Espace d'identification et de conservation des diversités culturelles et sociales régionales**

Structure :

- Compétence de l'attribution des droits d'accès à la ressource : aucune puisqu'il s'agit d'un usage immatériel.
- Usagers finaux : populations locales, humanité.

**C3 : Fournisseur de sensations esthétiques**

Structure :

- Compétence de l'attribution des droits d'accès à la ressource : Etat (accès interdit à certaines zones, par exemple dans le Parc national), propriétaires fonciers (interdiction d'accès aux propriétés privées).
- Usagers finaux : artistes, peintres, photographes, cinéastes, esthètes, touristes.

**2.4.2 Relation comprenant un intermédiaire entre le détenteur de la compétence de l'attribution des droits d'accès et les usagers finaux :****B1 : Espace de tourisme**

Structure :

- Compétence de l'attribution des droits d'accès à la ressource : Etat (limitation des constructions d'infrastructures touristiques ou limitation d'accès ou à certaines zones, limitation du type d'utilisation de certaines zones), propriétaires fonciers.
- Producteur: Industrie du tourisme
- Usagers finaux : Industrie du tourisme et touristes

**B2 : Espace de récréation (sports et loisirs non touristiques)**

Structure :

- Compétence de l'attribution des droits d'accès à la ressource : Etat (accès libre ou limité à certaines zones, par exemple chemins interdits aux vélos tout terrain), propriétaires fonciers (interdiction d'accès aux propriétés privées).
- Producteur: industrie des sports et des loisirs (dans les cas où l'activité en question exige une certaine infrastructure).
- Usagers finaux : populations urbaines

**B3 : Support de création d'images touristiques typiques**

Structure :

- Compétence de l'attribution des droits d'accès à la ressource : aucune puisqu'il s'agit d'un usage immatériel.
- Producteur: entrepreneurs touristiques et offices du tourisme.
- Usagers finaux : entrepreneurs touristiques et offices du tourisme, touristes.

#### **C1 : Conservation du patrimoine culturel bâti comme témoignage historique**

Structure :

- Compétence de l'attribution des droits d'accès à la ressource : Etat (mise sous protection de certains sites, propriété publique), propriétaires immobiliers (propriété privée).
- Producteur: Etat (organisation de visites), société gérant les visites et l'accès à un site donné.
- Usagers finaux : conservateurs, historiens de l'art, visiteurs, mémoire collective de l'humanité.

#### **C4 : Support de création d'images identitaires typiques**

Structure :

- Compétence de l'attribution des droits d'accès à la ressource : aucune puisqu'il s'agit d'un usage immatériel.
- Producteur: propagande politique étatique, partis politiques, groupes de pression.
- Usagers finaux : propagande politique étatique, partis politiques, groupes de pression.

#### **C5 : Usages pédagogiques pour la sensibilisation à la nature**

Structure :

- Compétence de l'attribution des droits d'accès à la ressource :
- Producteur: Etat (préparation des supports de communication), ONGs (préparation des supports de communication, organisation de manifestations diverses, visite des réserves naturelles), milieux scientifiques (fondations, musées d'histoire naturelle).
- Usagers finaux : ONGs environnementales, écoles, population.

En ce qui concerne les caractéristiques des groupes d'utilisateurs, l'on peut remarquer deux choses :

- Leur nombre, leur taille, leur importance et leur degré de réalité sociale et politique varient fortement d'un type d'usage à l'autre. Dans certains cas, notamment celui de la fonction de milieu vital (A1) et de conservatoire de la biodiversité (A2) mais aussi dans le cas des utilisations de type C comme le paysage en tant qu'espace d'identification (C2) ou comme conservatoire du patrimoine culturel (C1), il s'agit, de manière très abstraite, de l'"Humanité" dans son entier, alors que dans d'autres, l'utilisation concerne des groupes très circonscrits, voire restreint comme dans le cas de l'usage du paysage en tant que support de création d'images touristiques typiques (B3).
- Plus l'on se rapproche du pôle protection, plus l'on a affaire à ces catégories d'utilisateurs (qui se recoupent d'ailleurs passablement avec celle des "groupes affectés") abstraites, très larges et englobantes. Par contre, plus l'on s'éloigne de ce pôle, plus le groupe des utilisateurs devient plus précis en même temps que restreint.

Concernant la répartition de la compétence d'attribution des droits d'accès à la ressource, plusieurs types d'acteurs sont présents :

- Les propriétaires fonciers sont de fait les propriétaires privés du paysage les plus répandus, la définition la plus simple du paysage restant liée à la ressource sol (le paysage

comme étendue de terrain définie en tant qu'unité). Leur compétence s'affaiblit néanmoins au fil du siècle au profit de celle de l'Etat.

- En effet, comme nous le verrons dans le chapitre trois, l'Etat va s'approprier par le biais de différentes politiques publiques la compétence de l'attribution du droit d'accès et d'usage du paysage, au détriment des propriétaires privés, devenant aujourd'hui le principal gestionnaire de cette ressource.
- Enfin, les ONGs environnementales prennent de l'importance à partir des années soixante-dix, notamment par le biais d'une politique d'achat des zones qu'elles jugent dignes de protection. La gestion de l'accès et des usages de ces espaces devient alors de leur seule compétence puisque ces territoires sont leur propriété. Les ONGs participent également à la gestion étatique du paysage par le biais de contrats qui les lient à l'entretien et à la mise en valeur de certaines zones protégées.
- Nous pouvons encore remarquer que dans le cas d'usages immatériels comme la contemplation esthétique du paysage, il n'existe pas d'instance concernée par un éventuel contrôle. Ce phénomène est probablement lié au fait que ce type d'usage n'opère aucune soustraction réelle sur la ressource naturelle.

Enfin, notons que les producteurs sont partagés entre certaines branches économiques qui "marchandisent" le paysage (industrie du tourisme, des sports et des loisirs) et des acteurs valorisant plutôt le paysage en tant que support symbolique (Etat, partis politiques, ONGs).

## **2.5 QUESTIONS AUTOUR DE LA DEFINITION DE LA NOTION DE "RARETE" A PROPOS DU PAYSAGE**

Comment donner un sens voire rendre opérationnel le concept de "rareté" pour une ressource comme le paysage ? Cette question est d'autant plus importante que la ressource est en partie construite à travers la perception et des critères humains (c'est-à-dire sociaux et historiques) qui peuvent varier dans le temps. Ainsi, si les critères de définition de la ressource varient dans le temps, comment mesurer de manière fiable et systématique la rareté d'une telle ressource, ainsi que le processus (conditions, rapidité, etc.) de son renouvellement ?

Une manière d'opérationnaliser la notion de rareté en ce qui concerne le paysage consistera toutefois ici avant tout à se limiter à une définition matérielle et "naturaliste" de ce dernier. À cet égard, les données quantitatives présentées ci-dessus permettent de rendre compte du processus objectif de la raréfaction de la ressource.

Par ailleurs, l'analyse historique de l'évolution des sensibilités, des perceptions et de la politisation des différents aspects du paysage, telle que nous l'avons esquissée (passage du paysage comme valeur nationale au paysage comme écosystème), permet tout de même de rendre compte des variations principales de cette construction politique de la rareté en fonction du type d'usage valorisé (utilité économique, fonction patriotique, beauté, biodiversité). Pour chaque usage du paysage existe une certaine notion de la rareté.

Étant donnée la lourdeur et la lenteur des processus d'exploitation comme de protection du paysage il ne nous semble pas que la distinction entre rareté temporaire et rareté à long terme soit pertinente, tout indique que les phénomènes touchant le paysage s'inscrivent dans des durées supérieures à la décennie, voire parfois au siècle. De la même manière, le paysage renvoie essentiellement à des processus de raréfaction absolue plutôt que relative. Finalement les résultats des analyses quantitatives des transformations du paysage indiquent clairement que la rareté du paysage affecte l'ensemble des régions du pays et est donc avant tout généralisée et non localisée. Reste qu'il ne faut pas sous-estimer l'importance de la rareté localisée de certains types de paysages dans la mesure où ils ne subsistent parfois que dans certains endroits du territoire national.

### 3. LE SYSTEME REGULATIF DU PAYSAGE : DROITS ET DEVOIRS DE REGULATION DES DROITS D'USAGES DU PAYSAGE

#### 3.1. EXISTE-T-IL DES "DROITS DE PROPRIETE" SUR LE PAYSAGE?

Contrairement aux autres ressources, le paysage pose un problème un peu plus particulier en ce qui concerne l'identification des droits de propriété s'y appliquant. Il n'existe en effet pas, au sens juridique du terme, de « droits de propriété » concernant le paysage. Le paysage ne constitue pas, aux yeux du Code Civil suisse (CCs) un *objet* au sens du droit réel dans la mesure où il n'est pas une *chose*, un *objet matériellement saisissable ou maîtrisable*. En conséquence, il ne peut y avoir de relations de propriété entre un individu ou un organe public et le paysage, qui soient formalisables dans les termes de la définition de l'article 641 du Code Civil. Il ne peut donc en conséquence pas non plus exister de *propriétaires* légalement reconnus dans un tel cas :

« Da sie [die Landschaft] keine Sache ist, konnte bereits der privat- bzw. Sachenrechtliche Eigentumbegriff an ihr -mangels Objekt- keinen Anknüpfungspunkt finden. An der Ressource « Landschaft » gab und gibt es es kein (sachenrechtliches) Eigentum. » (Leimbacher & Perler 2000 :155)

Cette caractéristique du paysage le rapproche du cas de l'air, ressource qui connaît également des difficultés à être définie comme un objet matériellement saisissable par le droit réel -sauf peut-être dans sa dimension *spatiale* d'espace aérien qui relève lui de la souveraineté nationale- et le distingue de ce point de vue des autres ressources analysées que sont l'eau, le sol et la forêt.

Il en découle de cette absence de dimension substantielle et matérielle du paysage que celui-ci ne peut en principe pas non plus être assimilé juridiquement à une *choses sans maître* ou encore à un *bien du domaine public*<sup>29</sup> au sens de l'article 664 du CCs (ce qui ne veut pas dire cependant, comme on le verra, que cet article n'est pas sans effets sur la capacité de l'Etat à réguler les usages de certaines portions du paysage).

#### Article 664 CC

<sup>1</sup> Les choses sans maître et les biens du domaine public sont soumis à la haute police de l'Etat sur le territoire duquel ils se trouvent.

<sup>2</sup> Sauf preuve contraire, les eaux publiques, de même que les régions impropres à la culture, rochers, éboulis, névés, glaciers et les sources en jaillissant, ne rentrent pas dans le domaine privé.

<sup>3</sup> La législation cantonale règle l'occupation des choses sans maître ainsi que l'exploitation et le commun usage des biens du domaine public, tels que routes, places, cours d'eau et lits de rivières.

Outre l'absence d'une possibilité de relation de propriété directe entre êtres humains et paysage, les juristes (Leimbacher & Perler 2000 :155-6) font encore remarquer que ce dernier n'est pas non plus, en l'état actuel du développement de son système régulateur, susceptible de relever d'aucune autre catégorie de propriété que nous connaissons en Suisse au travers du CC, telles que *obligations*, *droits sur des biens immatériels (propriété intellectuelle)*, *droits acquis* ou encore *concessions*. On ne connaît en effet pas d'exemples de "concessions", de

<sup>29</sup> Comme on le verra plus loin, le terme de "domaine public" est quelque peu trompeur, dans la mesure où le droit suisse ne connaît pas véritablement la notion de propriété publique, l'Etat possédant ses "choses" ou ses biens selon les principes de la propriété privée.

droits de « propriété intellectuelle » ou de "droits acquis" sur le paysage. Finalement, on peut encore faire remarquer que, en conséquence, *la propriété n'est*, en ce qui concerne le paysage, *pas garantie*, au sens de l'article 22<sup>ter</sup> de la Constitution fédérale (*Bodenrechtsartikel* de 1969)<sup>30</sup>.

Une autre conséquence importante de cette absence de droits de propriété formels consiste, selon les juristes, dans le constat qu'il n'existe pas non plus *-au sens strictement juridique du terme-* de droits *d'usages* (*Nutzungsrechte*), ou encore de *disposition* (*Verfügungsrechte*) susceptibles de s'appliquer de manière *directe* et *exclusive* au paysage<sup>31</sup> :

« Fehlt es an einem eigentumrechtlichen Zugriff auf die Landschaft, so fehlt es also auch an den beiden Ausformungen desselben : es gibt weder Verfügungsrechte (im engeren Sinne) noch Nutzungsrechte. Niemand kann Landschaft verkaufen oder verschenken, und niemand kann Landschaft im eigentlichen Sinne des Wortes nutzen. Landschaft lässt sich nur erfahren, erahnen. Sie kann betrachtet und kontempliert werden. Man kann sich in einer konkreten Landschaft wohl fühlen oder nicht. Man kann den Verlust einer bestimmten Landschaft betrauen. Aber « gehören », zu eigen, ist Landschaft niemand bzw. allen. Landschaft ist Lebensraum, und sie kann am ehesten als *natürliches Gut* bezeichnet werden » (Leimbacher & Perler 2000 :156)

Par ce concept de « bien naturel », les juristes suggèrent, en référence à une conception écocentré, que le fait de considérer le paysage comme l'espace vital (*Lebensraum*) de l'ensemble des espèces vivantes fait de celui-ci un bien encore plus universel et non exclusif qu'un bien public : considérer le paysage comme un espace vital signifie qu'aucune communauté vivante (humaine ou non) ne peut le revendiquer comme un "bien public" pour elle-même. En ce sens, il s'agirait plutôt de le définir comme un « bien naturel » (*ein natürliches Gut*)<sup>32</sup> :

« Der Lebensraum kann nicht einmal als im klassischen Sinn öffentliches Gut bezeichnet werden, denn an ihm kann es auch keinen uneingeschränkten Hoheitsanspruch des Gemeinwesens geben. Man könnte ihn am ehesten als natürliches Gut bezeichnen » (Hepperle & Lendi :21, cités in Leimbacher & Perler 2000 :156)

Cette discussion sur la qualification du paysage comme type de bien ainsi que sur les types de relations juridiques entre l'homme et la nature qui peuvent ou non en découler est fondamentale dans la mesure où elle implique naturellement de *réinterpréter la définition que nous avons utilisée jusqu'ici du "système régulateur"* dans l'analyse de l'ensemble des autres ressources (Ammann 2000 ; Bisang 2000 ; Nahrath 2000b ; Reynard et al. 2000) (y compris l'air) et nous invite, devant le constat de l'absence de droits de propriété formels sur la ressource, à s'interroger sur l'existence d'éventuels *droits de propriété implicites* concernant cette dernière. C'est ce travail de redéfinition conceptuelle que nous allons tenter de présenter brièvement ici.

Ainsi, par exemple, dans son ouvrage *Sehnsucht Landschaft*, Raimund Rodewald mentionne dans les toutes dernières pages de son livre (Rodewald 1999:181-3), à partir de la brève présentation du travail de Vera Lenhard *Allmende Landschaft* (Lenhard 1999), l'idée de considérer le paysage comme un « bien collectif » ou « communautaire » (*Gemeinschaftsgut*) dont la régulation durable devrait probablement s'inspirer des enseignements tirés de l'analyse des anciens régimes de "common property", tels que par exemple les *Allmende* ou autres

<sup>30</sup> Sur ce point, voire screening de la ressource sol (Nahrath 2000b).

<sup>31</sup> L'analyse du développement historique du système régulateur dans la suite de ce chapitre montrera qu'il s'agit probablement de nuancer quelque peu cette assertion dans la mesure où nous observerons l'émergence de droits d'usages *implicites* sur la ressource.

<sup>32</sup> On sent clairement affleurer ici certaines idées sur l'égalité des droits des espèces caractéristiques de l'écologie radicale (ou *deep ecology*).



consortages. Cette idée est ensuite développée dans un article plus récent (Lenhard, Rodewald 2000) à partir de l'emprunt de ce que Ingrid Kissling et Frédéric Varone avaient déjà auparavant désigné sous le terme de "régime institutionnel de ressource" (Kissling, Varone 1999). En appliquant ce concept au paysage, Rodewald et Lenhard suggèrent en réalité l'idée que, en conséquence de son caractère de *common-pool resource* dont le périmètre transcende la plupart du temps les parcelles individuelles, un régime de gestion (durable) du paysage devrait probablement passer par l'établissement d'un système de droits de propriété collectifs (*common property regime*). Bien que nous ne partagions pas totalement cet optimisme quant à la capacité des modèles (anciens) d'arrangements institutionnels auto-organisés de type *Allmende* ou *common property* à fournir des solutions aux problèmes contemporains de gestion durable des ressources naturelles dans les sociétés capitalistes différenciées (Kissling-Naef, Varone 1999, 2000, Reynard 2000, Nahrath 2000a, 2000b), cette proposition est tout de même intéressante dans l'optique de notre adaptation du concept de système régulateur et notre redéfinition de ce que pourraient être des droits de propriété dans le cas d'une ressource comme le paysage. Rodewald et Lenhard suggèrent ainsi que, au-delà du point de vue strictement juridique, il convient de se poser la question de savoir si l'on ne peut pas envisager l'existence de formes indirectes, englobantes et implicites de droits de propriété et d'usages sur le paysage. Comme on le verra, notre analyse historique va d'une certaine manière plus loin en considérant que ce type de droits existent *de facto* -mais de manière implicite- depuis un certain temps déjà, pour peu que l'on prenne la peine de relire l'histoire du développement de la régulation de la nature et du paysage avec de nouvelles lunettes.

Ainsi, la pratique des ONG de la protection de la nature qui consiste à acheter des terrains de manière à pouvoir mettre sous protection des sites ou des portions de paysage pour le compte du « bien commun », la mise en place de droits d'entrée pour visiter des sites naturels ou culturels, propriété soit de l'Etat, soit d'associations, de groupements voire d'individus privés, les pratiques de limitation quantitative des droits de visites par l'instauration de *numerus clausus* à travers un système de réservation des places et de limitations des possibilités de visites (grottes, trains, bateaux et bus touristiques, téléphériques, visites guidées, etc.), l'imposition de restrictions draconiennes des usages et des pratiques de fréquentation autorisées dans les réserves naturelles ou les parcs nationaux (USA et Suisse par exemple), l'imposition aux propriétaires fonciers de contraintes et de limitations des usages de leur parcelle au non de la protection du paysage ou de biotopes rares d'importance régionale, nationale, voire même internationale, tous ces dispositifs ne constituent-ils pas des exemples de droits de propriété implicites sous la forme de *droits de régulation des droits d'usages* du paysage ? Ne devrait-on pas assimiler la mise sous protection de portions de nature, c'est-à-dire la plupart du temps également de paysages, à la mise en place de « méta-droits » en faveur des Etats régionaux ou nationaux ou d'organismes internationaux comme l'UNESCO, institutions considérées *de facto* comme dépositaires du "bien commun universel" ?

En suivant cette logique, l'idée centrale de ce travail de réinterprétation du concept de système régulateur dans le cas du paysage consiste à dire que la tentative de repérer l'émergence de droits de propriété implicites sur une ressource ayant des caractéristiques aussi particulières que le paysage ne peut se faire que par une distanciation par rapport à une définition restrictive, proprement juridique, voire civiliste, du concept de "chose", c'est-à-dire, du caractère obligatoirement matériel et substantiel de l'"objet" de la propriété.

La notion de "chose commune" (*res communes*) développée dans le droit civil français (article 714), en ce qu'elle se rapproche d'une autre notion qui est celle de "patrimoine (naturel)" - notions qui, toutes deux, sont finalement très proches de notre définition du paysage-, pourrait constituer à notre sens l'instrument conceptuel permettant d'élaborer notre (ré)interprétation de ce que pourraient être des droits de propriété implicites sur le paysage, ainsi que nous aider à identifier les acteurs susceptibles de disposer de tels droits. Cette piste semble d'autant plus

intéressante que le concept de "chose commune" intègre, lui, des "choses" qui ne sont pas matériellement saisissable et appropriable au sens du droit réel de la propriété.

Une brève présentation et discussion de la notion juridique de "chose commune" (*Res Communes*) telle qu'elle est définie par exemple dans le commentaire du civiliste belge Benoît Jadot (Jadot 1996) de l'article 714 du Code Civil français (CCf) peut ici nous être d'une certaine utilité. Cet article nous dit les deux choses suivantes:

**Art.714 CCf**

1° Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous.

2° Des lois de police règlent la manière d'en jouir

Dans son étude, Benoît Jadot rappelle que les commentateurs de cet article du CCf ont donné des *choses communes* une définition très proche des *res communes* romains, à savoir, « des choses qui, à raison de leur immense étendue et de leur fécondité inépuisable, de leur abondance, se prêtent constamment à l'usage du genre humain, pour lequel elles sont nécessaires » (Jadot 1996 :96), ces choses, étant cependant, de par leur nature même, inappropriables dans leur globalité, ce qui veut dire qu'elles ne sont pas des choses au sens de l'article 641 du CCs. Les *res communes* sont donc des *choses qui ne peuvent appartenir (pour des raisons "techniques et physiques") à personne et dont l'usage doit rester commun à tous*. Ce qu'il convient de retenir de cette définition des choses communes, c'est avant tout le principe de la distinction et du contraste entre le caractère *inappropriable* de la chose considérée dans son ensemble et, au contraire, le caractère *appropriable* des éléments singuliers la composant :

« En somme, la chose commune est un agglomérat de biens qui constitue, en tant que tel, une unité. Pris dans leur individualité, les biens qui composent cet agglomérat peuvent être appropriés. Il n'en va pas de même l'ensemble qu'ils forment. Cet ensemble ne se réduit pas aux éléments qui le composent et n'en est pas la simple addition : la chose commune envisagée comme telle et ses éléments constitutifs sont de nature fondamentalement différentes » (Jadot 1996 :97)

On voit ici assez clairement la proximité entre la définition de la chose commune qui est proposée ici et la définition que nous avons données plus haut de la ressource paysage. Alors que le paysage, en tant que ressource spécifique constituant quelque chose, un bien commun, qui est plus que la simple somme des éléments qui le constituent, représente un *res communes* inappropriable, les éléments qui le composent sont eux, au contraire, susceptibles d'être appropriés individuellement. Mais suivre cette piste de l'assimilation du paysage à une "chose commune" au sens de l'article 714 CCf nécessite encore, dans le cas qui nous occupe, de régler trois questions :

- (1) la première consiste à savoir s'il est toujours pertinent de considérer comme une chose commune, une ressource qui, au contraire des *res communes* romains, ne résiste pas forcément à la destruction de ses usagers et n'est par conséquent pas inépuisable.
- (2) La seconde question consiste à s'interroger sur l'existence d'une équivalence dans le droit suisse (privé et/ou public) des principes énoncés dans l'article 714 CCf, ainsi que sur la pertinence, toujours dans le cadre logique de notre ordre juridique, du concept de "chose commune".
- (3) La troisième consiste à s'interroger sur l'interprétation que l'on peut faire de ces précisions juridiques en ce qui concerne notre conceptualisation en terme de système régulateur.

A la première question (1), Jadot apporte la réponse -affirmative- suivante: le concept de "chose commune" demeure pertinent dans la mesure où il permet de penser la question de la rareté et de la pénurie du fait qu'il insiste précisément sur le principe que nul ne peut s'approprier ces choses, leur usage devant rester commun à tous. Ce faisant, cet article attribue

(fonde le principe d') un droit d'usage universel sur un patrimoine commun (ou, si l'on préfère, une *Common Pool Resource*), ce qui correspond empiriquement à la situation dans laquelle se trouve le paysage qui constitue ce patrimoine commun dont personne ne peut être, en principe, exclu de l'accès; et ceci, malgré l'existence d'une rivalité (*common good*).

A la seconde question (2), ), Thomas Perler<sup>33</sup>, répond sans ambiguïté par l'affirmative en signalant que l'équivalence à l'article 714 se construit, dans l'ordre juridique suisse, par le jeu complémentaire du droit privé et du droit public, jeu fondé en grande partie sur l'article 702 CCs qui dit ceci:

**Article 702**

Est réservé le droit de la Confédération, des cantons et des communes, d'apporter dans l'intérêt public d'autres restrictions à la propriété foncière, notamment en ce qui concerne la police sanitaire, la police des constructions, du feu, des forêts et des routes, les chemins de halage, le bornage et les signaux trigonométriques, les améliorations du sol, le morcellement des fonds, les réunions parcellaires de fonds ruraux ou de terrains à bâtir, les mesures destinées à la conservation des antiquités et des curiosités naturelles ou à la protection des sites et des sources d'eaux minérales.

On le voit, la "solution suisse" ne passe pas par un article unique ou même plusieurs articles du CC, mais par l'ouverture, inscrite dans le droit privé, faite au droit public permettant de limiter le contenu de la propriété privée au nom de la protection des sites. On suit donc ici parfaitement la logique énoncée dans l'article 641 CCs inscrivant au cœur même de la définition de la propriété privée par le droit privé, le principe de sa limitation possible par le droit public. Ainsi, l'ordre juridique suisse conçoit les choses communes à travers ce jeu entre les deux types de droit. On remarquera finalement encore que les deux ordres juridiques considèrent de la même manière que les choses communes ne sont pas susceptibles de constituer des objets d'appropriation au sens du droit de propriété.

A la troisième question (3) nous proposons de répondre comme suit: nonobstant la différence, qui mériterait une expertise juridique et une discussion plus approfondies, entre les "choses communes" du CCf (art. 714) et les "biens sans maîtres" du CCs (art. 664), on voit que les deux Codes Civils confèrent potentiellement à l'Etat une responsabilité comparable/similaire dans la tâche de définition et de surveillance des modalités d'usages de la "chose commune" ou du "bien sans maître". C'est précisément ce processus d'attribution, par l'intermédiaire du droit privé comme public, de compétences à l'Etat en matière de surveillance, voire de gestion, des "choses communes" (restriction de droit public à la propriété foncière 702 CCs) et des "biens sans maîtres" (haute police de l'Etat 664 CCs) qui nous incite à parler d'une attribution de droits de "propriété" *implicites* sur la ressource, droits qui sont en réalité autant de *devoirs* et qui prennent la forme d'un *monopole du droit et du devoir de régulation de la ressource par l'attribution, aux différents groupes de propriétaires fonciers et d'usagers, de droits d'usages sur cette chose commune ou ce bien sans maître* qu'est le paysage. Il est à noter que ces restrictions de droits d'usages du paysage peuvent affecter aussi bien la définition du contenu du droit de propriété des propriétaires fonciers dont les parcelles constituent la base physique, aussi bien naturelle que culturelle, de la ressource, que les droits de fréquentation, de transit ou de prélèvement d'utilisateurs extérieurs aux espaces naturels (i.e. non propriétaires fonciers) composant le paysage en question (touristes, promeneurs, chasseurs, cueilleurs, etc.).

Ainsi, l'idée centrale de cette *révision du concept de système régulateur* dans le cas du paysage consiste à considérer que, malgré le fait que l'on ne puisse pas identifier de relations de propriété, ni de propriétaires formels de la ressource au sens proprement juridique du terme, nous avons affaire en réalité à une configuration particulière mettant en présence un *double*

---

<sup>33</sup> Communication personnelle (11 janvier 2001).

*niveau d'attribution de compétences, respectivement de puissance juridique sur la ressource.* A un premier niveau, les *propriétaires fonciers* constituent en quelque sorte les *propriétaires matériels* des différents éléments composant le paysage, même s'ils ne possèdent pas formellement ce dernier. Cependant, la structure de propriété qu'ils constituent *collectivement* peut, dans certains cas, équivaloir à une situation de propriété privée collective sur la ressource et avoir un impact sur l'usage qui en est fait probablement équivalent à un droit de propriété formel dans le cas des autres ressources.

A un second niveau, l'Etat, en Suisse, principalement les cantons et les communes, constitue un second groupe d'acteurs investis d'une puissance juridique sur le paysage suffisamment importante pour que l'on puisse parler métaphoriquement de *propriétaires implicites* de celui-ci.

Le *premier niveau de propriété* est donc facilement identifiable. Il s'agit de l'ensemble des propriétaires fonciers des parcelles représentant les éléments contribuant à la formation de ce "tout" qui devient plus que la somme des parties par le fait d'être socialement (politiquement) désigné comme formant un "paysage". Très souvent (plus particulièrement lorsqu'il s'agit de propriétaires privés individuels), les relations de propriété que ces propriétaires fonciers entretiennent avec la ressource sont caractérisées par deux traits particuliers:

- Leur capacité à utiliser ou exploiter leur parcelle est plus ou moins fortement contrariée par le fait que leur propriété ne se limite finalement pas à la parcelle, mais qu'elle « englobe » également une portion/composante d'un paysage par l'intermédiaire de la présence sur leur bien-fonds d'un ensemble d'éléments naturels et/ou culturels. Ainsi, très souvent, les propriétaires fonciers concernés se seraient bien passés de "posséder" cette part de paysage, ceci même si parfois la mise sous protection du paysage correspond également à une valorisation du bien-fonds du propriétaire.
- Il découle généralement de cette situation plus ou moins inconfortable pour les propriétaires fonciers une capacité à se regrouper pour défendre leurs intérêts communs. Ceci est dû au fait que les ensembles naturels définis socialement et politiquement comme constituant un paysage s'étendent le plus généralement sur un ensemble plus ou moins grand de parcelles différentes appartenant à un nombre plus ou moins important de propriétaires fonciers différents. D'où l'influence de la structure de la propriété et du groupe de propriétaires sur le processus de régulation et de gestion des usages de la ressource.

Ainsi, la découverte des processus d'interdépendances écosystémiques par l'écologie scientifique et la (ré)invention, ou la redéfinition, de la notion de paysage comme hybridation d'éléments culturels (humains) et naturels se sont traduits par la formation et la superposition d'une catégorie de perception de l'espace (naturel) supplémentaire dont la logique de découpage, le plus souvent écosystémique (naturelle) et non pas foncière (sociale), transcende les anciennes logiques de découpage de cet espace. Le problème qui se pose dès lors est celui du statut (juridique) de cette nouvelle entité paysagère. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que celle-ci a des effets importants sur les relations de propriété que les propriétaires fonciers entretiennent avec leur parcelle (le contenu de la propriété), ainsi qu'avec les propriétaires des parcelles voisines. Cette question du statut juridique du "tout" qu'est le paysage par rapport aux "parties" qui le composent se trouve évidemment au centre de notre redéfinition du concept de "système régulateur" et renvoie à ce que nous proposons d'appeler le "second niveau de propriété", respectivement de "puissance juridique" sur le paysage".

Ce *deuxième niveau* est moins immédiatement identifiable, car plus *abstrait*, respectivement *implicite*. Il semble cependant que l'on puisse observer un développement de ce second niveau implicite de propriété (i.e. de puissance juridique) sur le paysage au cours du temps. C'est en tout cas ce que ce chapitre s'efforcera de montrer. Comme on le verra, l'analyse historique du

développement du droit -privé comme public- ainsi que celui des politiques publiques en matière de protection de la nature et du paysage semble montrer que l'on assiste, notamment à partir de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, à l'émergence progressive et simultanée d'une prise de conscience de l'existence et de l'importance de cette nouvelle ressource transversale qu'est le paysage, et d'une tentative de régulation des usages de celle-ci. Cette régulation des droits d'usages du paysage est en effet progressivement déléguée à l'Etat (le plus souvent cantonal et fédéral), ou parfois auto-attribué (dans les limites de la loi) par ce même Etat, depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle.

Ce droit/devoir de régulation des droits d'usages, en tant qu'il se substitue d'une certaine manière à un droit de propriété formel, attribue progressivement à l'Etat (voire dans certains cas à des organisations privées) le rôle de garant (à la fois moral et politique) des (bons) usages du paysage<sup>34</sup>. C'est par exemple également lui qui va, par l'intermédiaire de son administration, contribuer à donner au paysage une définition officielle le plus souvent reprise par les autres acteurs publics et privés (OFEFP 1998c, OFEFP/OFAT 1999). Il est à noter que, au fil du temps, l'Etat va progressivement partiellement déléguer ce rôle de contrôle des bons usages et de la protection du paysage avec un certain nombre d'ONG historiques engagées dans la protection de la nature, comme par exemple, la LSPN/Pro Natura, le WWF, le CAS, certaines associations ornithologiques, en leur déléguant un certain nombre de tâches liées à la gestion des espaces protégés et, plus généralement, à la protection de la nature.

Au total, ce droit de régulation est loin de n'être que moral ou symbolique, l'Etat, voire les organisations de protection de la nature habilitées à s'y substituer, pouvant aller jusqu'à limiter les droits d'usages des propriétaires fonciers, ainsi que ceux des utilisateurs (touristes, promeneurs, sportifs, etc.) de la ressource. Cette dernière catégorie des utilisateurs est donc également susceptible d'être concernée par la limitation des droits d'usages, dans la mesure où, notamment lorsque l'appropriation passe par une activité susceptible d'avoir des effets matériels négatifs sur la ressource, leurs droits d'« utiliser » (fréquenter, transformer, polluer, prélever, détruire, etc.) celle-ci peuvent être significativement limités par le propriétaire implicite investi du droit de régulation ; et ceci même à l'encontre de la volonté du propriétaire foncier<sup>35</sup>. Finalement, il est à noter que, loin de n'être qu'un « droit », ce droit de régulation de l'Etat représente avant tout un *devoir*, les détenteurs de ce droit étant institués *de facto* comme responsables et garants de la mise sous protection effective de la ressource. Le *droit de régulation des usages* peut ainsi être assimilé à un *devoir de défense* de l'intérêt public sur les intérêts privés.

On l'aura compris, les tensions principales au sein d'un tel système régulateur et, au-delà, au sein du régime institutionnel dans son entier, résultent des relations entre d'un côté les propriétaires implicites, détenteurs des droits de régulation, et de l'autre les propriétaires fonciers et les utilisateurs qui voient leurs droits d'usages significativement limités par le renforcement et la mise en œuvre des droits de régulation des propriétaires implicites. Il est à noter que ces tensions tendent à être d'autant plus fortes qu'elles mettent en présence des acteurs situés à des niveaux politico-institutionnels différents, les propriétaires implicites du

---

<sup>34</sup> On notera que cette délégitimation à l'Etat de ce droit/devoir de régulation des droits d'usages du paysage a été cependant facilitée historiquement par le fait que l'Etat, avant tout communal et cantonal, mais parfois également fédéral, constitue un propriétaire foncier important en terme de superficie. Ce qui a naturellement facilité dans certains cas la mise en place de mesures de protection des espaces naturels, ainsi que, probablement plus rarement cependant, des paysages culturels.

<sup>35</sup> Ainsi, le fait qu'un propriétaire privé d'une forêt ou d'un biotope protégé, permette l'utilisation de son bien-fonds par des motards pour y faire du moto-cross ne signifie aucunement que les motards pourront faire vrombir leurs engins dans la forêt, ou à travers le site marécageux, et ceci du fait que le propriétaire implicite (l'Etat garant de la protection) y a par ailleurs interdit toute activité de cet ordre dans l'ensemble des forêts et des sites marécageux classés, privées comme publiques, dans l'ensemble du pays.

paysage, respectivement les garants de sa protection, étant la plupart du temps des acteurs de niveau cantonal et national, voire même international, alors que les propriétaires fonciers de même que, dans une certaine mesure, les utilisateurs, sont des acteurs régionaux ou locaux. Cet enchevêtrement de niveau est cependant encore complexifié par le fait que certains groupes d'utilisateurs (comme par exemple les touristes) circulent à un niveau international. Le tableau 8 qui suit résume la relation entre les différents groupes d'acteurs et les deux types de droits participant du système réglementaire:

**Tableau 8: distinction entre les différents groupes d'acteurs du système réglementaire du paysage**

	<b>Propriétaires implicites</b>	<b>Propriétaires fonciers</b>	<b>Utilisateurs</b>
<b>Types d'acteurs</b>	Etat fédéral, Cantons et communes, Organisations internationales de protection du patrimoine (p. ex. UNESCO), ONG nationales/régionales de protection de la nature	Propriétaires fonciers privés et publics (parfois également Etat et ONG environnementales)	Touristes, promeneurs (observateurs de la nature), sportifs, scientifiques, entrepreneurs touristiques, "esthètes" (artistes, etc.)
<b>Types de rapports à la ressource</b>	Devoir de protection	Essentiellement rapports d'exploitation souvent dommageables pour la ressource	Essentiellement rapports d'exploitation plus ou moins dommageables pour la ressource selon les usages
<b>Types de droits</b>	Droit/devoir de régulation des droits d'usages	Droits de propriété foncière et droits d'usages du bien-fonds et (indirectement) du paysage	Droits d'usages
<b>Origine et fondement du droit</b>	Absence de définition formelle de droits de propriété (notamment dans le CC) compensée par une délégation politique progressive d'un droit de régulation à travers des textes aussi bien de droit privé (art. 702 CC), que public (droit constitutionnel et droit fédéral).	Fondements juridiques et première définition dans le droit privé (CC) et dans la Constitution (art.22 <sup>ter</sup> ).	Le principe du libre accès à la nature et au paysage est souvent considéré dans les sociétés occidentales démocratiques comme une sorte de droit fondamental des citoyens, voire des êtres humains dans leur ensemble. Cependant, le principe du libre accès aux forêts et pâturages au détriment du propriétaire foncier inscrit dans le CC (art. 699) en est une manifestation particulière à la Suisse.
<b>Etendue et limites du droit</b>	L'étendue et les limites du droit de régulation dépendent du processus politique de délégation à l'Etat ou aux organisations –notamment internationales- des compétences en matière de protection.	Limitation de ces droits par l'intermédiaire du droit public et des politiques publiques de protection de la nature et du paysage. Cette limitation des droits étant caractérisée par le fait qu'elle s'applique le plus souvent simultanément sur un ensemble de parcelles adjacentes.	Ce "droit naturel" s'est trouvé progressivement limité par l'intermédiaire du droit public et des politiques publiques de protection de la nature et du paysage, suite aux problèmes résultant d'une surexploitation de la ressource.
<b>Niveau politico-institutionnel d'activité</b>	Le plus souvent national (parfois régional), voire international	Essentiellement local	Les limitations d'usages sont essentiellement locales ou régionales

Enfin, de manière à préciser encore un peu plus cette idée de « droits de propriété implicites » sur le paysage prenant la forme de droit/devoir de régulation des droits d'usages de la ressource, on peut développer ici une dernière analogie, différente de celle qui a déjà été esquissée antérieurement avec la ressource « air » à partir de l'exemple des certificats d'émission (Ammann 2000). Il s'agit du parallèle avec la *faune sauvage*. Il nous semble en effet que cette comparaison permet, bien que, ou plutôt à cause du fait qu'elle est contreintuitive, de mieux comprendre ce que peuvent être des *droits de propriété implicites* sur le paysage. En effet, au-delà de la querelle d'école portant sur la question (au total sans grande importance) de savoir si la faune sauvage constitue un *res nullius* (Ost, 1995 :234; Petitpierre-Sauvain, 1999) ou un *res communes* (Jadot, 1996:101), selon que l'on considère les animaux sauvages pris individuellement, c'est-à-dire susceptibles d'être appropriés par des individus (chasseurs), ou au contraire que l'on considère la faune sauvage dans son ensemble, c'est-à-dire comme non susceptible d'une appropriation formelle, il convient d'observer que, contrairement à ce que l'on considère généralement comme le régime de propriété s'appliquant à la faune sauvage, cette dernière n'est pas, en Suisse (comme souvent ailleurs), d'un point de vue strictement juridique, la propriété de l'Etat (*State Property*). En effet, ce dernier, à travers son droit de régale, n'est pas le propriétaire de la chose commune "faune", mais ne fait que se voir conférer le *monopole de l'attribution* (autorisation, interdiction) *des droits de prélèvement* et de *définition des modalités d'appropriation* de la ressource. L'Etat a le monopole de la capacité de définir *par qui, comment, quand, où et dans quelle quantité*, le gibier peut être prélevé et approprié par les chasseurs. Ainsi, du point de vue de la propriété formelle, la faune sauvage n'appartient à personne tant qu'elle est vivante, mais appartient, en tant que gibier, à celui qui l'a tuée (pour autant qu'il en ait l'autorisation). Il n'existe donc pas de droits de propriété formels sur la ressource elle-même (la faune sauvage) mais au contraire sur une unité prélevée/tuée (sous la forme de gibier), c'est-à-dire sur la partie (les unités) de la ressource qui est appropriée par l'utilisateur qui devient ainsi propriétaire.

L'analogie avec le paysage ne va certes pas de soi. Cependant, il nous semble que celle-ci permet de suggérer que, tout comme la faune sauvage, le paysage est une *common-pool resource* connaissant un régime de *res nullius* ou *res communes* particulier dans lequel l'Etat ou des organisations publiques, internationales, voire dans certains cas privées, se sont vu confier, par délégation de la puissance publique, le monopole de l'attribution des droits de prélèvement de (ou d'accès à) la ressource, ainsi que de la définition des modalités selon lesquelles les utilisateurs sont autorisés à y avoir accès et à s'approprier des unités de la ressource. Ainsi, tout comme dans le cas de la faune sauvage, le paysage ne connaît pas de droits de propriété formels, mais au contraire implicites, fondés sur l'exercice du monopole de l'attribution des droits d'accès et d'usages de la ressource. Ce droit implicite de monopole de l'attribution des droits d'accès et d'appropriation (d'unités) de la ressource, nous le désignons comme un *droit/devoir de régulation des droits d'usages*, dans le sens où il renvoie à un droit de « réguler » les usages de la nature à travers une forme de « haute surveillance » ou de "haute police" sur elle.

De ce point de vue, nous proposons de compléter le tableau des quatre différents types de régimes de propriété par une nouvelle colonne rendant compte de ce régime particulier (tableau 9).

**Tableau 9: tableau des différents types de régimes de propriété**

	<b>Private Property</b>	<b>State Property</b>	<b>Common Property</b>	<b>Implicit Property</b>	<b>No Property Open Access</b>
<b>Exclusive title in the hands of</b>	Individuals Corporations	Local-authority level Province/State level Federal level	Group Corporation	<i>Those to whom the rights of use or of withholding has been implicitly delegated (State and eventually NGO's)</i>	Everybody and nobody
<b>Exclusion of non-owners</b>	Yes	(Foreigners)?	Yes	<i>Yes, in certain cases</i>	No
<b>Control of access</b>	Individuals and corporations backed by State	State	Group State	<i>Public (or sometimes private) owners of the implicit property rights</i>	No
<b>Decision-making process in the regime</b>	Individuals Corporation	Government Administration State agency	Corporation	<i>Depends on the internal organization of the implicit public or private owners</i>	No
<b>Examples</b>	Farming land	National parks State forest	Underground water Grazing land	<i>Landscape Wildlife</i>	Air

Source: compiled on the basis of Ostrom 1990, Bromley 1991 and Devlin and Grafton 1998.

C'est l'évolution historique du système régulateur composé de ces deux types de droits (de régulation et d'usages) qui sera analysée dans ce chapitre.

L'analyse de l'évolution du droit privé (à travers le Code Civil) et du droit public (à travers la législation fédérale et le droit constitutionnel) sur la période allant de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle jusqu'à aujourd'hui a permis de repérer quatre étapes du développement du système régulateur:

- Une première période allant de 1874 à 1962 se caractérise par un processus d'établissement des fondements constitutionnels et de droit privé en matière de régulation de l'accès à -et des usages de- la nature et du paysage.
- Une deuxième période, très courte allant de 1962 à 1972 se caractérise par l'inscription constitutionnelle et législative des droits de régulation étatiques sur la nature, ainsi que par la mise en place des conditions d'intervention sur les droits d'usages dans une logique de protection par objets à travers l'instrument des inventaires.
- Une troisième période, également très courte, allant de 1972 à 1983 se caractérise par la mise en œuvre des inventaires et l'utilisation simultanée de l'aménagement du territoire pour l'intervention sur les droits d'usages dans une logique de protection par zones.
- Une quatrième période allant de 1983 à aujourd'hui se caractérise par un développement et un approfondissement des droits de régulation et d'usages à partir d'une logique de mise sous protection d'espaces naturels élargis (biotopes et écosystèmes) et l'introduction du principe de protection "intégrale" pour certains biotopes (paysages marécageux).

Le tableau 10 suivant présente les éléments constitutifs de chacune de ces quatre étapes.



**Tableau 10 : Tableau synoptique des étapes historiques des transformations des droits de propriété, de régulation et d'usages de la ressource sol 1850-2000**

Étapes/types de droits concernés	LE SYSTEME REGULATIF DU PAYSAGE		Biens et services concernés	Événements significatifs
	Droits de régulation [Explicitation, établissement, concrétisation, confirmation, précision du droit de régulation de l'Etat (et des acteurs mandatés par lui) sur la nature et le paysage (i.e. des droits et devoirs en matière de protection du paysage qui lui sont conférés)]	Droits d'usages [Définition, concrétisation et limitations des droits d'usages des propriétaires fonciers et des utilisateurs sur la ressource paysage]	Acteurs principaux	
<p><b>Étape 1 (1874-1962)</b> Processus d'établissement des fondements de droits constitutionnel et privé en matière de régulation de l'accès à - et des usages de- la nature et du paysage</p>	<p><b>1874</b> -Article 25 de la Constitution sur la chasse et la pêche</p> <p><b>1904</b> -Deuxième loi fédérale sur la chasse</p> <p><b>1912</b> -Code Civil Suisse (arts. 641, 642, 664, 699, 702)</p> <p><b>1914</b> - Arrêté fédéral concernant la création d'un Parc national en Basse-Engadine</p> <p><b>1916</b> - Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (art. 22)</p> <p><b>1925</b> -Troisième loi fédérale sur la chasse</p> <p><b>1930</b> -Loi sur l'expropriation (art.9)</p>		<p><u>Biens et services concernés</u> A3 (conservation de l'histoire naturelle), A4 (Conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques), C3 (support de sensations esthétiques)</p> <p><u>Acteurs principaux</u> <i>Propriétaires implicites:</i> Etat fédéral, Académie Suisse des Sciences Naturelles, Ligue Suisse pour la Protection de la Nature, Fondation du Parc National <i>Propriétaires fonciers affectés:</i> propriétaires de forêts et de pâturages, communes de Basse-Engadine, propriétaires fonciers (privés et publics) concernés par la construction d'ouvrages hydroélectriques ou d'infrastructures servant les intérêts supérieurs de la Confédération ou d'une grande partie du pays. <i>Utilisateurs concernés:</i> usagers des forêts et des pâturages (promeneurs, cueilleurs, chasseurs), entreprises hydroélectriques.</p>	<p><b>1905</b> -Fondation du Heimatschutz</p> <p><b>1907</b> -Fondation du Parc National suite à une initiative privée et avec soutien financier de la Confédération</p> <p><b>1909</b> -Fondation de la Ligue Suisse pour la Protection de la Nature</p> <p><b>1912</b> -Entrée en vigueur du Code Civil Suisse</p> <p><b>1914-1918</b> -Première Guerre Mondiale</p> <p><b>1932</b> -Résolution d'Olten</p> <p><b>1936</b> -Création de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage</p> <p><b>1939-1945</b> -Deuxième Guerre Mondiale, pleins pouvoirs au Conseil Fédéral</p> <p><b>1938-1946</b> -Mise en place de l'économie de guerre (Plan Wahlen)</p>

Etapes/types de droits concernés	LE SYSTEME REGULATIF DU PAYSAGE		Biens et services concernés	Evénements significatifs
	Droits de régulation [Explicitation, établissement, concrétisation, confirmation, précision du droit de régulation de l'Etat (et des acteurs mandatés par lui) sur la nature et le paysage (i.e. des droits et devoirs en matière de protection du paysage qui lui sont conférés)]	Droits d'usages [Définition, concrétisation et limitations des droits d'usages des propriétaires fonciers et des utilisateurs sur la ressource paysage]	Acteurs principaux	
<b>Etape 2 (1962-1972)</b> <b>Inscription constitutionnelle et législative des droits/devoirs étatiques de régulation des usages de la nature et mise en place des conditions d'intervention sur les droits d'usages dans une logique de protection par objets</b>	<b>1962</b> -Article 24 <sup>sexies</sup> de la Constitution sur la protection de la nature et du paysage <b>1966</b> -Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN)	<b>1962</b> -Article 24 <sup>sexies</sup> de la Constitution sur la protection de la nature et du paysage <b>1966</b> -Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN)	<u>Biens et services concernés</u> A3 (Conservatoire et témoin de l'histoire naturelle), A4 (Conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques menacées), B1 (Espaces touristiques), B2 (espace de récréation et de loisirs), C1 (patrimoine culturel), C3 (support de sensations esthétiques)  <u>Acteurs principaux</u> <i>Propriétaires implicites:</i> Etat fédéral et cantonal, Organisations de protection de la nature et du paysage, <i>Propriétaires fonciers affectés:</i> Offices fédéraux d'exploitation et de construction des infrastructures, propriétaires fonciers privés ayant des parcelles comprenant des éléments de paysage en voie d'être inscrits dans un inventaire fédéral. <i>Utilisateurs concernés:</i> promeneurs et cueilleurs usagers des forêts et des pâturages, Offices fédéraux d'exploitation et de construction des infrastructures, entreprises de construction et d'exploitation (notamment hydroélectricité).	

Etapas/types de droits concernés	LE SYSTEME REGULATIF DU PAYSAGE		Biens et services concernés	Evénements significatifs
	Droits de régulation [Explication, établissement, concrétisation, confirmation, précision du droit de régulation de l'Etat (et des acteurs mandatés par lui) sur la nature et le paysage (i.e. des droits et devoirs en matière de protection du paysage qui lui sont conférés)]	Droits d'usages [Définition, concrétisation et limitations des droits d'usages des propriétaires fonciers et des utilisateurs sur la ressource paysage]	Acteurs principaux	
<b>Etape 3 (1972-1983)</b> <b>Opérationnalisation par les inventaires et utilisation de l'aménagement du territoire pour l'intervention sur les droits d'usages dans une logique de protection par zones</b>	<b>1972</b> -Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire <b>1977</b> - Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels <b>1979</b> -Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) <b>1980</b> -Loi sur le Parc National <b>1981</b> - Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse		<u>Biens et services concernés</u> A3 (conservatoire et témoin de l'histoire naturelle), A4 (conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques), B1 (espace de tourisme), B2 (espace de récréation et de loisirs), C1 (patrimoine culturel), C2 (espace d'identification et de conservation des diversités culturelles et sociales régionales), C3 (support de sensations esthétiques)  <u>Acteurs principaux</u> <i>Propriétaires implicites:</i> Etat fédéral et cantonal <i>Propriétaires fonciers affectés:</i> virtuellement tous les propriétaires fonciers, toutefois, plus particulièrement ceux ayant une parcelle en zone protégée ou classée dans un inventaire fédéral <i>Utilisateurs concernés:</i> ensemble des utilisateurs affectés au titre de la protection du paysage par le zonage des plans affectations	

Etapas/types de droits concernés	LE SYSTEME REGULATIF DU PAYSAGE		Biens et services concernés Acteurs principaux	Evénements significatifs
	Droits de régulation [Explication, établissement, concrétisation, confirmation, précision du droit de régulation de l'Etat (et des acteurs mandatés par lui) sur la nature et le paysage (i.e. des droits et devoirs en matière de protection du paysage qui lui sont conférés)]	Droits d'usages [Définition, concrétisation et limitations des droits d'usages des propriétaires fonciers et des utilisateurs sur la ressource paysage]		
<b>Etape 4 (1983-2000)</b> <b>Développement et approfondissement des droits/devoirs de régulations et des droits d'usages à partir d'une logique de mise sous protection d'espaces naturels élargis (biotopes et écosystèmes) et introduction du principe de protection "intégrale" pour certains biotopes (paysages marécageux)</b>	<b>1983</b> -Loi sur la protection de l'environnement (LPE) <b>1985, 1987</b> -Révision de la LPN <b>1986</b> -Quatrième loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages <b>1987</b> -Acceptation de l'initiative populaire dite de Rothenthurm et modification de l'article Art. 24 <sup>sexies</sup> de la Constitution <b>1991</b> -Ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM) - Ordonnance sur la protection des hauts-marais et des marais de transition d'importance nationale -Ordonnance concernant les districts francs fédéraux -Arrêté fédéral instituant des aides financières en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels <b>1992</b> - Ordonnance sur la protection des zones alluviales d'importance nationale -Ajout des articles 31a et 31b de la loi sur l'agriculture <b>1994</b> - Ordonnance sur la protection des bas-marais d'importance nationale <b>1996</b> - Ordonnance sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale <b>1997</b> - Ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire <b>1998</b> -Nouvelle Loi sur l'agriculture - Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture -Révision de la loi sur l'aménagement du territoire <b>2000</b> -Article constitutionnel sur la durabilité (art. 73)	<b>1983</b> -Loi sur la protection de l'environnement (LPE) <b>1985, 1987</b> -Révision de la LPN <b>1986</b> -Quatrième loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages <b>1987</b> -Acceptation de l'initiative populaire dite de Rothenthurm et modification de l'article Art. 24 <sup>sexies</sup> de la Constitution <b>1991</b> -Ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM) - Ordonnance sur la protection des hauts-marais et des marais de transition d'importance nationale -Ordonnance concernant les districts francs fédéraux -Arrêté fédéral instituant des aides financières en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels <b>1992</b> - Ordonnance sur la protection des zones alluviales d'importance nationale -Ajout des articles 31a et 31b de la loi sur l'agriculture <b>1994</b> - Ordonnance sur la protection des bas-marais d'importance nationale <b>1996</b> - Ordonnance sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale <b>1997</b> - Ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire <b>1998</b> -Nouvelle Loi sur l'agriculture - Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture -Révision de la loi sur l'aménagement du territoire <b>2000</b> -Article constitutionnel sur la durabilité (art. 73)	<u>Biens et services concernés</u> A1 (milieu vital), A2 (conservatoire de biodiversité), A3 (conservatoire et témoin de l'histoire naturelle), A4 (conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques menacées), B1 (tourisme), B2 (espace de récréation et de loisirs), C1 (conservation du patrimoine culturel), C2 (conservations des diversités sociales et culturelles régionales), C3 (support de sensations esthétiques), C5 (vocation éducative)  <u>Acteurs principaux</u> <i>Propriétaires implicites:</i> Etat fédéral et cantonal, Organisations de protection de la nature et de l'environnement <i>Propriétaires fonciers affectés:</i> Propriétaires fonciers ayant des biotopes (d'importance nationale, régionale et locale) dignes de protection sur leur parcelle, agriculteurs <i>Utilisateurs concernés:</i> agriculteurs, touristes, promeneurs, cueilleurs, chasseurs	<b>1997</b> -Concept Paysage Suisse

Les principaux textes juridiques composant chacune des 4 étapes du système régulateur sont présentés dans les pages qui suivent. Pour chacun d'eux, il s'agira de décrire en quoi il contribue à la définition de droits/devoirs de régulation et à la limitation des droits d'usages des propriétaires matériels d'une part et des utilisateurs d'autre part.

## **ETAPE 1 (1874-1962) PROCESSUS D'ETABLISSEMENT DES FONDEMENTS DE DROITS CONSTITUTIONNEL ET PRIVE EN MATIERE DE REGULATION DE L'ACCES A -ET DES USAGES DE- LA NATURE ET DU PAYSAGE.**

### Article constitutionnel (art.25) sur la chasse et la pêche du 29 mai 1874

L'inscription de cet article dans la Constitution est la conséquence de l'état alarmant dans lequel se trouvent nombres de populations de la faune sauvage à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle suite à la fois aux guerres de la première moitié du siècle, à la mauvaise réglementation de la chasse et à la surexploitation du gibier, ainsi qu'au braconnage. L'article constitutionnel adopté en 1874 est le suivant:

#### **Article 25**

La Confédération a le droit de statuer des dispositions législatives pour régler l'exercice de la pêche et de la chasse, principalement en vue de la conservation du gros gibier dans les montagnes, ainsi que pour protéger les oiseaux utiles à l'agriculture et à la sylviculture.

Du point de vue du système régulateur, cet article constitue à notre connaissance la *première forme d'attribution de ce que nous avons défini comme un droit de régulation*, ici de l'Etat fédéral, *sur la nature et le paysage*, par l'intermédiaire de l'inscription dans la Constitution du principe de la régence de la chasse et de la pêche. Par cet article, la Confédération (en collaboration avec les cantons) se voit attribuer le monopole du contrôle de l'attribution des droits d'accès à la faune sauvage et aquatique, en même temps que la responsabilité pour leur protection ; droits et devoirs qui ont naturellement des effets importants sur l'état de la ressource paysage.

Mais il y a plus encore. Si l'on se rappelle la définition que nous avons donnée au concept de droit de régulation, définition fondée en partie sur l'analogie entre le paysage et la faune, cet article constitue également, et peut-être avant tout, le modèle de ce que l'on peut considérer comme des "droits de propriété" (i.e. de régulation) sur le paysage et la nature.

Cet article constitutionnel se traduira dans le droit fédéral par la première loi fédérale sur la chasse et la protection des oiseaux de 1904.

### Code Civil Suisse de 1912

Le Code Civil (CC) fournit, à travers le droit privé, quelques-unes des règles fondamentales concernant les relations entre propriétaires fonciers et les autres groupes d'utilisateurs de la nature et du paysage. 5 articles sont ici pertinents de ce point de vue (Leimbacher & Perler 2000:167-8). Les deux premiers articles à considérer sont le 641 et le 642:

#### **Article 641**

- 1 Le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer librement, dans les limites de la loi.
- 2 Il peut la revendiquer contre quiconque la détient sans droit et repousser toute usurpation.

#### **Article 642**

- 1 Le propriétaire d'une chose l'est de tout ce qui en fait partie intégrante.
- 2 En fait partie intégrante ce qui, d'après l'usage local, constitue un élément essentiel de la chose et n'en peut être séparé sans la détruire, la détériorer ou l'altérer.

Ces deux articles, qui définissent la propriété privée, soit le principe de la toute-puissance du propriétaire sur la chose possédée, ici une parcelle foncière, ainsi que les éléments qui en font partie intégrante, constituent une *première formalisation implicite d'un droit d'usages sur la nature et le paysage*. C'est là en effet le fondement juridique instituant l'existence du premier groupe de "propriétaires" (concrets) du paysage que nous avons repérés plus haut et que sont les propriétaires fonciers. Les propriétaires fonciers se voient ainsi attribuer la toute-puissance sur les éléments de nature composant le paysage situés sur la parcelle leur appartenant. Cependant, parallèlement au principe de la toute-puissance, cet article institue également le principe, consubstantiel, de la limitation possible de celle-ci par le droit public (i.e. les politiques publiques); et ceci à travers la formule "dans les limites de la loi" (art.641, alinéa 1). On se trouve donc là, avec cette formulation, à l'origine de la distinction entre les *propriétaires implicites* et les *propriétaires fonciers*, ainsi qu'à l'origine de la capacité d'attribution de droits de propriété implicites sur le paysage en faveur d'un certain nombre d'institutions -étatiques ou privées- à vocation de protection de la nature et du paysage. Mais la toute-puissance des propriétaires fonciers est cependant également déjà limitée par le droit privé. *L'article 699* concrétise, une première limitation importante à la propriété privée en faveur du troisième groupe d'acteurs identifié plus haut (tableau 8) que sont les utilisateurs:

**Article 699**

1 Chacun a libre accès aux forêts et pâturages d'autrui et peut s'approprier baies, champignons et autres menus fruits sauvages, conformément à l'usage local, à moins que l'autorité compétente n'ait édicté, dans l'intérêt des cultures, des défenses spéciales limitées à certains fonds.

2 La législation cantonale peut déterminer la mesure en laquelle il est permis de pénétrer dans le fond d'autrui pour la chasse et la pêche.

Cet article définit le principe du droit fondamental de *l'accès à et de l'usage publics pour ainsi dire illimités de la nature et du paysage*. Par accès ou usage, il s'agit de comprendre non seulement le droit de pénétrer (à pieds), de traverser, de se promener dans un pâturage ou une forêt privée, mais également le droit de prélever une certaine quantité de «fruits» de cette forêt ou de ce pâturage, sous la forme de baies, champignons, etc. Et ceci en dépit du principe d'accession qui attribue la propriété des objets se situant sur une parcelle foncière au propriétaire de cette parcelle (art. 642). L'importance de ce principe du libre accès aux éléments de nature que sont les forêts et les pâturages, fondé juridiquement au début du XX<sup>ème</sup> siècle, n'a cessé de s'accroître tout au long du siècle en raison de la densification de l'occupation de l'espace et des usages de la nature:

«Das recht, sich in naturnahen Landschaften zu bewegen und erholen zu dürfen, hat seit dem Erlass des ZGB angesichts steigender Bevölkerungsdichte an Bedeutung gewonnen. Art. 699 ZGB bildet auch wesentliche Grundlage für einen naturnahen Tourismus» (Munz, Bryner, Siegrist, cité in Leimbacher & Perler 2000:167)

*L'article 702* est intéressant en ce qu'il constitue une première attribution de compétences à l'Etat en matière de limitation de la propriété foncière, c'est-à-dire des usages de la parcelle et de tout ce qui s'y trouve dessus, en vertu de la défense d'un intérêt public, notamment paysager:

**Article 702**

Est réservé le droit de la Confédération, des cantons et des communes, d'apporter dans l'intérêt public d'autres restrictions à la propriété foncière, notamment en ce qui concerne la police sanitaire, la police des constructions, du feu, des forêts et des routes, les chemins de halage, le bornage et les signaux trigonométriques, les améliorations du sol, le morcellement des fonds, les réunions parcellaires de fonds ruraux ou de terrains à bâtir, les mesures destinées à la conservation

des antiquités et des curiosités naturelles ou à la protection des sites et des sources d'eaux minérales.

On le voit, nombre des restrictions énumérées ci-dessus, notamment en vertu du principe de la protection des sites (naturels et culturels) sont susceptibles d'avoir des effets sensibles sur la morphologie et la qualité du paysage. On peut en avoir pour preuve le recours systématique à cet article du CC par les acteurs de la protection de la nature et du paysage dans les périodes antérieures à la mise en place de la loi sur la protection de la nature et du paysage en 1966. Toutefois, comme le font remarquer Leimbacher & Perler (2000:168), cet article ne constitue pas à proprement parler une norme de protection du paysage. Aucune compétence législative de l'Etat n'y est par exemple clairement définie (il faudra attendre l'article constitutionnel 24<sup>sexies</sup> de 1962 pour cela). Néanmoins, on peut considérer qu'il s'agit là tout de même d'une *seconde attribution*, encore très partielle et indirecte, *de quelque chose comme un droit de régulation* de l'Etat sur le paysage.

Enfin, l'article 664, déjà cité plus haut, concernant les choses sans maître et les biens du domaine public est susceptible de concerner la ressource paysage de deux manières au moins :

- D'une part, il indique que certaines portions du territoire, en fonction de leur caractéristiques naturelles particulières (régions impropres à la culture, rochers, éboulis, névés, glaciers et sources jaillissantes, etc.), ne sauraient être l'objet de la propriété privée, mais sont soumis à la haute police de la Confédération.
- la seconde en ce qu'il nous indique que ce que l'on désigne généralement comme « domaine public » se trouve défini en Suisse non pas par l'intermédiaire de la désignation d'une relation de propriété (étatique), mais par son utilisation *de facto* en tant que tel, soit par le public, soit par l'administration. Ce qui veut dire que l'on se trouve dans des situations où, un peu comme dans la configuration du *plura dominia* du Moyen-Age, un même bien-fonds, sur lequel passe par exemple une route publique ou est construite une place publique dans une agglomération, peut être déclaré domaine public en même temps qu'appartenir à un propriétaire privé.

On voit ici tout le profit que l'on pourrait tirer de cet antécédent dans l'optique de la création de droits de propriété sur le paysage qui transcendent les parcelles individuelles.

#### Arrêté fédéral concernant la création d'un Parc national en Basse-Engadine de mars 1914

Cet arrêté fédéral illustre le caractère le plus souvent indirect du processus d'établissement du droit de régulation de l'Etat et/ou des organisations de protection sur la nature et le paysage. La création du Parc National est le résultat, non pas d'une décision fédérale, mais au contraire d'une initiative privée émanant conjointement de l'Académie Suisse des Sciences Naturelles et de la Ligue Suisse pour la Protection de la Nature. L'Etat fédéral s'engage toutefois à soutenir financièrement l'entreprise en l'absence de tout fondement constitutionnel concernant l'attribution de compétences en matière de protection du paysage. Cet engagement financier constitue une petite étape supplémentaire dans la définition et l'institutionnalisation de *droits de régulation* sur le paysage et la nature. Cette attribution de droits a ceci de particulier qu'elle se fait simultanément en faveur d'un acteur public (l'Etat fédéral), ainsi que d'acteurs privés (les organisations scientifiques et de protection de la nature).

Du point de vue des droits d'usages, aucun propriétaire foncier privé n'est affecté par les restrictions liées à la mise sous protection dans le cadre du périmètre du Parc National. En effet, toutes les parcelles constituant le Parc sont propriété des communes sur le territoire desquelles le Parc se situe. La limitation des droits d'usages se fait par le moyen de contrats entre les communes et la Fondation du Parc National.

Par contre, la création du Parc et la mise sous protection de portion de nature et de paysage a impliqué une sérieuse *limitation des droits d'usages du paysage par les utilisateurs* que sont

les promeneurs, touristes, chasseurs, montagnards, etc. La fréquentation du Parc ne peut en effet se faire que sur les chemins balisés, aucun prélèvement d'aucune sorte ne peut être fait et, finalement, la chasse est interdite (le périmètre du Parc étant considéré comme un district franc fédéral).

#### Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques du 22 décembre 1916

En conséquence de l'attribution à la Confédération de la compétence en matière de régulation de l'usage de l'eau à travers l'article constitutionnel 24<sup>bis</sup> de 1908, une loi fédérale sur les usages de l'eau à des fins hydroélectriques voit le jour en 1916. Cette loi vaut ici avant tout par le fait qu'elle constitue la première mention explicite d'une norme visant à protéger le paysage. Ainsi, dans son article 22, la loi stipule que:

<sup>1</sup> Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.

<sup>2</sup> Die Wasserwerke sind so auszuführen, dass sie das landschaftliche Bild nicht oder möglichst wenig stören.

Par cet article, l'Etat se trouve désigné comme garant -en même temps que responsable, dans l'exercice de ses compétences et attributions- de la protection des beautés naturelles et du paysage en général. Il s'agit là à nouveau de l'attribution d'un *droit (ou plutôt de devoir) de régulation* sur la nature et le paysage. Comme souvent dans l'histoire de la protection de la nature et du paysage, les contraintes découlant de nouveaux droits de régulation concernent avant tout l'Etat lui-même qui voit ses droits d'usages en tant que propriétaire foncier et maître d'ouvrage d'infrastructures ou d'installations publiques sensiblement limités. L'Etat se voit ainsi attribuer le devoir de s'auto-contrôler dans la réalisation de ses propres infrastructures. Cette configuration où l'Etat, protecteur du paysage, se trouve en même temps le premier visé et contraint par ces mêmes mesures, se retrouve dans le cas de la loi sur l'expropriation de 1930.

#### Loi sur l'expropriation de 1930 (Art. 9)

L'article 9 stipule ainsi que lors de toute procédure d'expropriation, qui peut avoir lieu dans le cas où elle sert les intérêts supérieurs de la Confédération ou d'une grande partie du pays (Art. 9):

<sup>1</sup> Naturschönheiten sind soweit möglich zu erhalten

<sup>2</sup> Die Werke sind so auszuführen, dass sie das Landschaftliche Bild möglichst wenig stören.

Cet article a deux conséquences. D'une part, il oblige la Confédération, lors de constructions d'infrastructures de sa part, à subordonner ces dernières à l'impératif de la protection du paysage, En second lieu, il fonde le droit, en tous les cas en théorie, de la Confédération à recourir, lors de la construction de ces mêmes infrastructures, à l'expropriation de propriétaires privés dans l'intérêt de la protection du paysage. Le *droit de régulation* de l'Etat fédéral est ici une fois encore énoncé et singulièrement renforcé par la possibilité d'exproprier, c'est-à-dire d'intervenir non plus seulement sur les *droits d'usages* des propriétaires fonciers, y compris (et probablement avant tout) lorsqu'il s'agit de la Confédération, mais également, dans les cas extrêmes sur les droits de propriété formels de ceux-ci.

#### Biens et services concernés

A3 (conservation de l'histoire naturelle), A4 (Conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques), C3 (support de sensations esthétiques)



Acteurs principaux

*Propriétaires implicites:* Etat fédéral, Académie Suisse des Sciences Naturelles, Ligue Suisse pour la Protection de la Nature, Fondation du Parc National

*Propriétaires fonciers affectés:* propriétaires de forêts et de pâturages, communes de Basse-Engadine, propriétaires fonciers (privés et publics) concernés par la construction d'ouvrages hydroélectriques ou d'infrastructures servant les intérêts supérieurs de la Confédération ou d'une grande partie du pays.

*Utilisateurs concernés:* usagers des forêts et des pâturages (promeneurs, cueilleurs, chasseurs), entreprises hydroélectriques.

**ETAPE 2 (1962-1972) INSCRIPTION CONSTITUTIONNELLE ET LEGISLATIVE DES DROITS/DEVOIRS ETATIQUES DE REGULATION DES USAGES DE LA NATURE ET MISE EN PLACE DES CONDITIONS D'INTERVENTION SUR LES DROITS D'USAGES DANS UNE LOGIQUE DE PROTECTION PAR OBJETS**

Art. 24<sup>sexies</sup> de la Constitution sur la protection de la nature et du paysage de 1962

Les juristes (Leimbacher & Perler 2000:171) considèrent l'inscription de l'article 24<sup>sexies</sup> dans la Constitution, ainsi que la loi sur la protection de la nature et du paysage de 1966 qui en résulte, comme le moment fondateur de la définition de la "grandeur juridique" du paysage. Il s'agit là en tous les cas du premier fondement constitutionnel explicite du droit conféré à l'Etat (fédéral et cantonal) de disposer de la *nature* et du *paysage* en tant qu'il est investi de leur protection.

Face au constat de la difficulté de contrer la tendance à la privatisation de l'accès au paysage (notamment les rives des lacs, de certaines rivières, ainsi que d'autres lieux de repos et de promenade comme certaines forêts) à l'aide du seul article 699 du CC, d'importantes associations culturelles, en collaboration avec la Ligue Suisse pour la Protection de la Nature, lancent en 1932 leur "résolution d'Olten" demandant au Conseil Fédéral de créer une commission d'études pour la protection du paysage ayant pour tâche de réfléchir à cette question. Deux ans plus tard (1934), l'association pour la conservation du paysage du lac de Zürich propose l'idée d'un article constitutionnel conférant des compétences aux cantons et communes, ainsi que marginalement à la Confédération, en matière de protection de la nature et du paysage.

1936 voit la création de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage servant d'organe de conseil en matière de protection de sites d'intérêt national ou régional.

C'est durant les années 1950, suite à une série de projets et de réalisations controversées en matière de constructions d'ouvrages hydroélectriques (notamment sur le Rhin à Rheinau et sur la Spöl dans le Parc National) que la mobilisation en faveur de la protection de la nature et du paysage s'est significativement développée. En réaction à cette mobilisation de la population et des organisations de protection de la nature, le Conseil fédéral propose un projet d'article constitutionnel qui sera accepté par le Parlement en mai 1961 et par le peuple et les cantons le 27 mai 1962. L'article 24<sup>sexies</sup> accepté se compose des 4 alinéas suivants:

1 La protection de la nature et du paysage relève du droit cantonal.

2 La Confédération doit, dans l'accomplissement de ses tâches, ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, ainsi que les curiosités naturelles et les monuments et les conserver intacts là où il y a un intérêt général prépondérant.

3 La Confédération peut soutenir par des subventions les efforts en faveur de la protection de la nature et du paysage et procéder, par voie contractuelle ou d'expropriation, pour acquérir ou conserver des réserves naturelles, des sites évocateurs du passé et des monuments d'importance nationale.

4 Elle est autorisée à légiférer sur la protection de la faune et de la flore.

On peut signaler que c'est ce même article qui sera complété d'un 5<sup>ème</sup> alinéa suite à l'acceptation par le peuple de l'initiative dite de Rothenthurm en 1987. Norme constitutionnelle, cet article 24<sup>sexies</sup> intervient exclusivement sur la dimension définie ci-dessus comme étant celle des *droits de régulation*. Reprenant et compilant d'une manière plus systématique, les acquis et les compétences déjà attribuées jusqu'ici à la Confédération (et aux cantons) en matière de protection de la nature, l'importance de cet article résulte ainsi essentiellement dans la *confirmation* par l'intermédiaire d'une *garantie constitutionnelle* du droit de régulation de l'Etat sur la nature et le paysage.

Toutefois, cette confirmation, outre le fait qu'elle se fait pour la première fois de manière explicite au niveau constitutionnel, revêt une importance particulière pour plusieurs raisons:

- Elle clarifie le principe de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons concernant la protection du paysage. Le principe fondamental de l'attribution de la compétence aux cantons est ici clairement énoncé. Cependant, il est important de noter que ce principe peut dans certaines situations souffrir de quelques exceptions, dans la mesure où la Confédération est également habilitée à intervenir en cas d'urgence ou pour suppléer à l'inaction d'un canton.
- Elle définit un certain nombre de devoirs de protection incombant plus particulièrement ou exclusivement à la Confédération, tels que le soutien, notamment financier, des efforts de protection, la substitution à un canton inactif ou incapable de remplir ses obligations, l'intervention dans les cas urgents et la mise sous protection autoritaire. A ce titre elle est dotée de plusieurs instruments que sont le subventionnement, la contractualisation, l'achat et, en dernier ressort, l'expropriation.
- Finalement, la Confédération se voit attribuer la compétence exclusive en matière de protection de la faune et de la flore.

En fin de compte, cet article constitue une forme d'institutionnalisation du transfert/de la délégation à l'Etat (fédéral et cantonal) de la responsabilité politique de la protection de la nature et du paysage. Ce transfert est le résultat d'un processus politique de long terme *venant du bas* et durant lequel une majorité de la population, encadrée par les organisations historiques de protection de la nature et du patrimoine, choisissent, en réponse au constat de l'accroissement de la pression anthropique sur la nature, de conférer ce droit et cette responsabilité à l'Etat.

L'article constitutionnel 24<sup>sexies</sup> verra une première forme de concrétisation, sous la forme d'une loi-cadre énonçant essentiellement des principes, dans la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage de 1966.

### Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage de 1966

Cette loi, qui prend la forme d'une législation d'exécution cantonale, consiste avant tout en une concrétisation et un développement des principes fondamentaux énoncés dans l'article constitutionnel de 1962. On retrouve donc plus ou moins directement les 5 alinéas de ce dernier repris dans les objectifs énoncés dans l'article 1:

#### **Article 1**

Dans les limites de la compétence conférée à la Confédération par l'article 24<sup>sexies</sup>, 2<sup>ème</sup> à 5<sup>ème</sup> alinéas, de la constitution fédérale, la présente loi a pour but:

- a. De ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays, et de promouvoir leur conservation et leur entretien;
- b. De soutenir les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches de protection de la nature, de protection du paysage et de conservation des monuments historiques, et d'assurer la collaboration avec eux;

- c. De soutenir les efforts d'organisations qui œuvrent en faveur de la protection de la nature, de la protection du paysage ou de la conservation des monuments historiques;
- d. De protéger la faune et la flore indigènes ainsi que leur espace vital naturel;
- e. D'encourager l'enseignement et la recherche dans les domaines de la protection de la nature, de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques, ainsi que la formation et le perfectionnement de spécialistes.

La loi est composée de 3 grands chapitres principaux:

- Le chapitre 1 énonce les régulations imposant des obligations aux autorités et offices fédéraux. On retrouve ici cette idée que l'attribution de droits de régulations à l'Etat a pour première conséquence de (auto-)limiter ses propres droits d'usages.
- Le chapitre 2 définit les mesures de soutien et de sauvegarde utilisables par la Confédération, dans l'optique de la concrétisation de la législation fédérale par les cantons.
- Le chapitre 3 définit la protection de la faune et de la flore comme domaine de compétence exclusif de la Confédération.

Dans son message, le Conseil Fédéral (1965:98) décrit les 5 idées principales du projet de loi:

- 1) Définir avec le plus de précision possible les tâches de la Confédération en énumérant les formes qu'elles peuvent revêtir
- 2) Classer les objets à protéger d'après leur importance
- 3) Inventorier les objets d'importance nationale
- 4) Demander à des organismes spécialisés indépendants des expertises sur la manière de sauvegarder la nature dans le cadre de l'accomplissement des tâches de la Confédération
- 5) Autoriser des associations pour la protection de la nature et du paysage d'importance nationale à user de moyens du droit fédéral contre les décisions de certaines autorités.

Plutôt que de montrer les similitudes entre l'article constitutionnel et la loi, il s'agit plutôt de mettre en exergue les *formes de concrétisation* des principes constitutionnels dans la nouvelle loi, ainsi que sur ses *spécificités et nouveautés dignes d'intérêts* en matière de droits de régulation et d'usages en fonction de la problématique qui est la nôtre ici. Les points à relever sont les suivants :

- Lors de la lecture de l'énoncé des buts de la loi dans l'article premier, il convient d'éviter la fausse interprétation qui consisterait à considérer que la protection de la nature incombe dans sa totalité à la Confédération. Il n'en est rien et les compétences de cette dernière sont en principe relativement limitées, même si elles ont été sensiblement élargies par la suite à l'occasion de l'adoption en 1987 de l'alinéa 5 de l'article constitutionnel suite à l'initiative populaire sur la protection des zones marécageuses (Rothenthurm). Les tâches de protection restent donc en principe du domaine de compétence des cantons. La Confédération n'est pas censée avoir de prérogatives spécifiques en la matière, hormis la protection de la faune et de la flore et celle des zones marécageuse de puis 1987.
- Le caractère limité de la capacité d'action de la Confédération doit toutefois être nuancé. Ainsi, cette dernière peut, en matière de protection du paysage, *encourager, subventionner* les activités de protection de la nature par les cantons de même que, surtout, *ménager* et *protéger* l'aspect caractéristique du paysage, *dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches*. Quelles sont donc ces tâches ? L'article 2 les énumère comme suit (pour les plus importantes) : l'élaboration de projets, la construction et la modification d'ouvrages et d'installations par la Confédération (bâtiments et installations de la Confédération, les routes nationales, les Chemins de fer fédéraux, etc.), l'octroi de concessions et d'autorisations, l'octroi d'autorisation de défrichements l'allocation de subventions pour des mesures de planification (construction et exploitation d'installations de transport et de communications, corrections de cours d'eau, installations de protection des eaux,

installations de communications, etc.). On le voit, l'étendue des tâches de la Confédération est tout de même importante et relativise en fin de compte le monopole des cantons en la matière. De plus, si l'on y ajoute les deux prérogatives spécifiques qui sont les siennes (protection de la faune et de la flore, ainsi que des zones marécageuses, dès 1987) l'on peut observer combien il existe tout de même une tendance historique à la centralisation de la protection de la nature et du paysage à partir des années 1960 (encore accentuée depuis 1987).

- De manière à se donner les moyens de protéger le paysage dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches, la Confédération établit une liste hiérarchisée des objets et sites à protéger selon l'importance que ceux-ci revêtent. Pour ce faire, la Confédération élabore ou fait élaborer des *inventaires* fédéraux des objets et sites naturels et/ou culturels dignes de protection (d'un point de vue national ou régional/local). C'est là l'un des éléments intéressants de cette loi, dans la mesure où un tel instrument se trouve faire le lien entre les *droits de régulation* et la *limitation des droits d'usages* des propriétaires fonciers. Le principe de l'inventaire consiste à soumettre un objet spécifique à un régime de protection particulier. Le classement d'un objet dans un inventaire a donc pour conséquence de limiter, le plus souvent de manière significative, les possibilités d'usages par son propriétaire (foncier). Comme on peut le voir, par la responsabilité de l'élaboration des inventaires qui est la sienne, la Confédération se trouve également investie de la capacité de définir, de qualifier et de hiérarchiser les unités de la ressource paysage, respectivement les éléments de nature promus au statut de "paysage". De manière singulièrement plus marquée que pour les autres ressources, la définition du paysage est donc le résultat d'une décision politique (prise par un/des exécutif(s)). Eu égard au caractère à la fois naturellement et socialement construit de la ressource, il s'agit là de *l'attribution d'un droit de régulation sur la ressource naturelle absolument fondamentale*.
- Toujours en matière de droit de régulation, un article de la LPN mérite d'être plus particulièrement mentionné, celui concernant le *droit de recours des organisations de protection de la nature* :

#### **Article 12**

<sup>1</sup> Les communes et les organisations d'importance nationale à but non lucratif qui existent depuis dix ans au moins et se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables ont qualité pour recourir contre les décisions du canton ou des autorités fédérales si ces décisions peuvent, en dernière instance, faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral ou d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral.

L'institutionnalisation d'un droit de recours des ONG environnementales contre les décisions de l'Etat fédéral et cantonal, correspond à l'attribution d'une forme de *droit* (certes indirect) *de régulation* sur la ressource. Ce qui est intéressant ici, c'est que ce droit est attribué dans ce cas -et pour la première fois par voie législative et non pas contractuelle- à des organisations *privées*. En effet, par cette disposition de la loi, ces acteurs (privés) de la société civile se trouvent investis d'une responsabilité politique, sociale et juridique en matière de (surveillance de la) protection de la nature concurrente de celle de l'Etat (fédéral et cantonal), par l'attribution d'une tâche de « chien de garde » (*watchdog*) du régime de gestion du paysage.

- Le droit de régulation de l'Etat fédéral se trouve encore renforcé par l'intermédiaire de l'article 15 qui stipule que "la Confédération peut procéder par voie contractuelle ou, si c'est impossible, par voie d'expropriation pour acquérir ou sauvegarder des sites naturels, des curiosités naturelles, des sites évocateurs du passé ou des monuments d'importance

nationale". On le voit, au non du droit de régulation sur la nature, l'Etat fédéral peut intervenir non seulement sur les droits d'usages des propriétaires fonciers, mais carrément sur leurs droits de propriété. Cependant, intervention lourde, porteuse d'une charge de violence symbolique et politique importante, la voie de l'expropriation constitue une voie de dernier recours utilisée très exceptionnellement.

- L'article 18 qui porte sur la protection des espèces animales et végétales est intéressant à un double titre.

#### **Art. 18**

1 La disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), ainsi que par d'autres mesures appropriées. Lors de l'application de ces mesures, il sera tenu compte des intérêts dignes de protection de l'agriculture et de la sylviculture.

Premièrement, en tant qu'il fait le lien entre la protection des espèces et celle de leur *espace vital*, il constitue une alternative à la logique de protection orientée sur les seuls objets. Encore embryonnaire en 1966, cette logique se développera plus tard à la faveur de l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et, surtout, de l'acceptation de l'initiative de Rothenthurm, qui concrétiseront l'avènement de cette logique en termes de biotopes et d'écosystèmes. Ce n'est donc pas un hasard si l'article 18 sera fortement modifié, respectivement complété dans les années 1980. Deuxièmement, il confère indirectement à la Confédération des compétences dans un domaine réservé en principe aux cantons. Cet élargissement de la logique de protection aux biotopes a également des conséquences pour les propriétaires fonciers dans la mesure où elle entre très rapidement en conflit avec les intérêts et les droits d'usages des propriétaires fonciers. Dans ce cas, c'est le principe de la pesée des intérêts qui prévaut. Toutefois, la limitation autoritaire des droits d'usages ou encore l'expropriation ne sont de loin pas les solutions privilégiées dans la pratique. La LPN favorise plutôt l'instrument de la *convention* entre l'Etat et le propriétaire foncier.

- Une dernière composante du renforcement du droit de régulation de l'état sur la nature et le paysage mérite d'être plus particulièrement mentionnée: il s'agit du monopole étatique du contrôle des usages de la faune et de la flore. Ainsi, tout ce qui concerne le l'abattage, la cueillette, le déplacement ou la réintroduction d'espèces rares, menacées ou disparues est du domaine de l'autorisation fédérale (art.18 alinéa 3). De même, la récolte des plantes sauvages et la capture d'animaux vivants est subordonnée à une autorisation cantonale (art. 19). Finalement, l'importation d'espèces végétales ou animales "exotiques" (i.e. non-indigènes) est soumise à une autorisation fédérale (art. 25). On le voit, l'Etat, le plus souvent fédéral, dispose des pleins-pouvoirs en ce qui concerne la protection, l'appropriation et la gestion (de la reproduction) des espèces animales et végétales sur l'ensemble du territoire national. On voit ici de manière assez claire comment la biomasse sauvage, composante importante du paysage, "appartient" à l'Etat qui se voit conféré un droit de régulation sur elle.

#### Biens et services concernés

A3 (Conservatoire et témoin de l'histoire naturelle), A4 (Conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques menacées), B1 (Espaces touristiques), B2 (espace de récréation et de loisirs), C1 (patrimoine culturel), C3 (support de sensations esthétiques)

#### Acteurs principaux

*Propriétaires implicites*: Etat fédéral et cantonal, Organisations de protection de la nature et du paysage,

*Propriétaires fonciers affectés:* Offices fédéraux d'exploitation et de construction des infrastructures, propriétaires fonciers privés ayant des parcelles comprenant des éléments de paysage en voie d'être inscrits dans un inventaire fédéral.

*Utilisateurs concernés:* promeneurs et cueilleurs usagers des forêts et des pâturages, Offices fédéraux d'exploitation et de construction des infrastructures, entreprises de construction et d'exploitation (notamment hydroélectricité).

### **ETAPE 3 (1972-1983) OPERATIONNALISATION PAR LES INVENTAIRES ET UTILISATION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE POUR L'INTERVENTION SUR LES DROITS D'USAGES DANS UNE LOGIQUE DE PROTECTION PAR ZONES**

#### Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire de 1972 et Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979

L'aménagement du territoire dote la politique de protection de la nature de l'instrument du *zonage* qui a pour effet d'élargir la protection du paysage en la faisant passer d'une protection limitée à des objets figurant dans des inventaires à une protection plus large et systématique par l'intermédiaire des zones que l'AFU de 1972, puis la LAT, définissent comme zones à protéger. Constituant l'un des objectifs de la LAT, la protection du paysage se trouve mentionnée à plusieurs reprises dans la loi (arts. 1<sup>er</sup>, 3, 6, 17, 21, 22). Elle exige ainsi des cantons qu'il soit tenu compte des paysages d'un intérêt particulier dans l'établissement des plans directeurs. Ainsi, la période de la mise en place de la politique d'aménagement du territoire se caractérise, sous l'angle de la ressource paysage, avant tout par une planification et une systématisation de l'intervention limitative sur les *droits d'usages des propriétaires fonciers* dans la mesure où elle contribue à accroître significativement à la fois, le nombre des propriétaires fonciers concernés par les mesures de protection du paysage, ainsi que la systématique et l'extension des zones concernées par des limitations, notamment *du droit de construire*. Ne sont plus concernés, au titre de la protection des espaces naturels et du paysage, uniquement les propriétaires fonciers affectés par le classement d'un objet dans un des inventaires fédéraux. Avec l'aménagement du territoire, la mise sous protection du paysage ou des espaces naturels intègre une logique de quadrillage de *l'ensemble du territoire national* à la faveur de la généralisation de l'instrument du zonage et de l'attribution d'affectations strictes par types de zones.

De plus, avec la mise en place du zonage, c'est l'ensemble des zones (et pas seulement les zones protégées) qui sont susceptibles de recevoir des prescriptions en matière de protection du paysage. Alors que la zone protégée voit les possibilités d'usages anthropiques passablement limitées, la zone agricole se voit interdire toute construction n'ayant pas de relation fonctionnelle avec la production agricole. Finalement, même la zone à bâtir connaît des prescriptions "paysagères" portant sur la nature du bâti ainsi que sur l'organisation de sa répartition, ces dernières prescriptions ayant pour objectif une meilleure structuration et protection du *paysage urbain*. Ainsi, avec la rencontre (qui reste cependant partielle) entre protection de la nature et aménagement du territoire, l'on passe d'une intervention exclusivement protectrice et conservatrice (les inventaires) à une *intervention planificatrice*, ce qui explique l'accroissement soudain et très important du nombre des propriétaires concernés par la gestion de la ressource paysage. Toutefois, en dehors des zones protégées, les contraintes et les menaces de limitation des droits d'usages qui pèsent sur les propriétaires fonciers restent relativement mesurées.

Biens et services concernés

A3 (conservatoire et témoin de l'histoire naturelle), A4 (conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques), B1 (espace de tourisme), B2 (espace de récréation et de loisirs), C1 (patrimoine culturel), C2 (espace d'identification et de conservation des diversités culturelles et sociales régionales), C3 (support de sensations esthétiques)

Acteurs principaux

*Propriétaires implicites:* Etat fédéral et cantonal

*Propriétaires fonciers affectés:* virtuellement tous les propriétaires fonciers, toutefois, plus particulièrement ceux ayant une parcelle en zone protégée ou classée dans un inventaire fédéral

*Utilisateurs concernés:* ensemble des utilisateurs affectés au titre de la protection du paysage par le zonage des plans affectations

**ETAPE 4 (1983-2000) DEVELOPPEMENT ET APPROFONDISSEMENT DES DROITS/DEVOIRS DE REGULATIONS ET DES DROITS D'USAGES A PARTIR D'UNE LOGIQUE DE MISE SOUS PROTECTION D'ESPACES NATURELS ELARGIS (BIOTOPES ET ECOSYSTEMES) ET INTRODUCTION DU PRINCIPE DE PROTECTION "INTEGRALE" POUR CERTAINS BIOTOPES (PAYSAGES MARECAGEUX)**

Loi sur la protection de l'environnement (LPE) de 1983

Suite à l'inscription de l'article 24<sup>septies</sup> dans la Constitution en 1971, établissant que "la Confédération légifère sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes qui leur sont portées" et ceci, plus particulièrement en ce qui concerne la pollution de l'air et le bruit, s'est mis en mouvement le processus de rédaction d'une loi sur la protection de l'environnement ayant pour objectif de "protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes des atteintes nuisibles ou incommodantes, et de conserver la fertilité des sols" (art. 1). Si, au premier abord (c'est-à-dire à la lecture des objectifs) cette loi semble tout à fait importante sous l'angle de la protection de la nature et du paysage (protection des biocénoses et des biotopes, de même que des plantes et des animaux), une analyse plus poussée nous montre que, au total, un tel jugement devrait être fortement nuancé, dans la mesure où, en matière de protection de la nature et du paysage, la LPE se contente, le plus souvent, de compléter les éléments déjà présents dans la LPN.

Du point de vue du droit de *régulation*, deux éléments sont toutefois à mentionner:

- L'instauration de la procédure obligatoire de *l'étude d'impact sur l'environnement* (EIE) peut être interprétée comme un renforcement du droit de régulation de l'administration (essentiellement) cantonale dans la mesure où celle-ci se trouve instituée comme instance d'arbitrage dans la pesée des intérêts entre la nature d'une part et les propriétaires et utilisateurs d'autre part.
- L'Etat et son administration se trouvent désignés comme responsables pour le contrôle du respect des *valeurs limites d'immissions*, valeurs dont le caractère *écocentré* contribuent à les désigner en quelque sorte comme les défenseurs des intérêts des plantes et des animaux, ainsi que comme responsables de la protection des écosystèmes dans lesquels ces espèces vivent. Dans cette perspective, l'Etat (cantonal) se voit octroyer un droit de régulation de par le fait qu'il se trouve investi de la responsabilité de défendre les intérêts

des espèces végétales et animales sauvages contre les actions polluantes et nuisibles de certains groupements humains vivant se trouvant sous sa juridiction territoriale.

Finalement, on peut encore noter que la LPE confirme dans son article 55 le droit de recours des organisations de protection de la nature et de l'environnement déjà octroyé dans la LPN.

Du point de vue de la limitation des *droits d'usages*, la LPE marque un tournant en direction de la protection des biotopes. Ce faisant, elle élargit le nombre et précise l'identité des acteurs, c'est-à-dire les propriétaires et les utilisateurs plus particulièrement concernés par les limitations des droits d'usages mis en place. A cet égard, le *principe selon lequel le responsable de dégâts causés à ces biotopes doit en supporter les frais de leur reconstitution ou remplacement* (principe du pollueur-payeur) constitue un exemple significatif de limitation des droits d'usages s'appliquant aussi bien aux propriétaires qu'aux utilisateurs. La limitation de l'usage des *pesticides* par les agriculteurs en constitue une autre. Toutefois, au total, la LPE n'impose que rarement des obligations directes aux particuliers, dans la mesure où la loi s'adresse principalement aux autorités chargées de la concrétiser par des prescriptions d'exécution.

Très englobante et très technique et finalement plutôt orientée vers la protection des êtres humains que de leur environnement naturel, la signification de la LPE vaut plus par les changements qu'elle introduit au niveau des principes (développements en direction de la protection des biotopes et des écosystèmes) qu'au niveau des mesures concrètes. Il en va un peu autrement de la troisième loi sur la chasse.

#### Loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages de 1986

Allant au-delà de la simple réglementation de l'exercice de la chasse, la révision totale de la loi sur la chasse (de même que les ordonnances qui en résultent) poursuivent également les objectifs de la "conservation de la diversité des espèces et celle des biotopes des mammifères et oiseaux indigènes et migrateurs vivant à l'état sauvage, ainsi que la préservation des espèces animales menacées" (art. 1 alinéas 1, chiffres a et b). En ce sens, il s'agit bien là d'une contribution significative à la gestion du paysage. Du point de vue du *droit de régulation*, la loi sur la chasse constitue un approfondissement en ce qui concerne la gestion des populations d'animaux sauvages, en même temps que d'un élargissement des compétences de l'Etat en matière de protection des biotopes leur servant d'espace vital. Par ailleurs, le principe de la régale cantonale y est réaffirmé.

Du point de vue des *droits d'usages*, les limitations concernent plus les *utilisateurs* que les propriétaires fonciers. Alors que la protection des biotopes des animaux sauvages n'est pas censée se faire au détriment des activités agricoles et sylvicoles, la gestion des populations d'animaux sauvages devant également servir à la prévention des dégâts dans ces domaines, la loi sur la chasse, ainsi que l'ordonnance de février 1988, comportent toute une série de limitations importantes en matière de fréquentation des biotopes des animaux sauvages, et ceci d'autant plus lorsque ceux-ci sont mis sous une protection particulière comme par exemple dans le cas des districts francs ou des réserves de faune. Au sein de tels espaces, la chasse est loin d'être la seule pratique interdite ou réglementée: certaines pratiques sportives (comme par exemple le parapente ou l'aile delta) ou de fréquentation de la nature susceptibles de déranger les animaux ou leur milieu (camping, ski sauvage, circulation automobile, promener son chien, etc.) sont également prohibées ou sévèrement limitées.

#### Acceptation de l'initiative populaire constitutionnelle dite de Rothenthurm et modification de l'Art. 24<sup>sexies</sup> de la Constitution de 1987 et modifications de la LPN suite au contre-projet indirect du Conseil fédéral de la même année

Cette initiative populaire a comme principal objectif de renforcer considérablement la protection de certains types spécifiques de biotopes que sont les *paysages et sites marécageux*



*considérés comme étant d'importance nationale*. Par ailleurs, elle a également comme objectif d'empêcher la construction de la place d'arme de Rothenthurm (SZ, ZG) précisément située pour une part importante dans un espace naturel de ce type. Son acceptation implique l'ajout d'un 5<sup>ème</sup> alinéa à l'article 24<sup>sexies</sup> de la Constitution comme suit :

5 Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national sont placés sous protection. Dans ces zones protégées, il est interdit d'aménager des installations de quelque nature que ce soit et de modifier le terrain sous une forme ou sous une autre. Font exception les installations servant à assurer la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles.

*Disposition transitoire:* Il y aura lieu de démanteler toute installation ou construction et de remettre dans son état d'origine tout terrain modifié, aux frais du responsable, lorsque ces ouvrages ou ces modifications sont contraires au but visé par la protection et entreprises après le 1<sup>er</sup> juin 1983, en particulier dans la zone marécageuse de Rothenthurm, tant sur le territoire du canton de Schwytz que sur celui de Zoug. L'état initial sera rétabli.

Du point de vue des *droits de régulation*, l'acceptation de l'initiative dite de Rothenthurm constitue un nouveau *renforcement significatif des compétences de l'Etat fédéral* en matière de protection du paysage par l'intermédiaire de la mise sous protection relativement stricte de certains types de sites et paysages marécageux désignés par le Conseil fédéral comme étant d'importance nationale. Il ne s'agit donc plus là seulement d'une mise sous protection de biotopes ou des marais selon une logique de protection d'objets, mais de la *mise sous protection de sites marécageux dans leur ensemble*, ce qui va beaucoup plus loin en terme d'étendue et de niveau de protection que ce qui s'est fait jusqu'à présent. Ainsi, avec la mise sous protection relativement stricte de zones naturelles entières, l'on se rapproche d'une définition écosystémiques du « paysage ». Une telle modification de l'article 24<sup>sexies</sup> représente bien un élargissement et un renforcement des compétences de la Confédération en matière de protection du *paysage*, et non plus de l'un ou l'autre de ses composants comme la faune ou la flore.

Bien que limitées au point de vue géographique, ainsi que du nombre des acteurs concernés, les implications pour les propriétaires fonciers de l'acceptation de cette initiative sont relativement importantes, leurs *droits d'usages* étant en principe significativement affectés. Concrètement, aucune construction ne peut se faire sur les parcelles concernées, de même qu'aucune transformation du terrain. Le biotope protégé ne doit plus souffrir d'aucune altération significative d'origine humaine. Une exception est cependant prévue en ce qui concerne la poursuite de l'exploitation agricole qui est autorisée. Cela signifie que, pour le cas des paysages et sites marécageux, le principe de la *pesée d'intérêts* entre les intérêts privés des propriétaires fonciers (voire des utilisateurs) et l'intérêt public supérieur de la protection, comme c'était le cas jusqu'à présent conformément aux dispositions prévues dans la LPN, n'est plus valable. Mais la plus grave atteinte à la propriété semble être, du point de vue politico-juridique, l'introduction d'une *clause de rétroactivité* au 1<sup>er</sup> septembre 1983 (l'initiative a été acceptée en 1987), toutes les constructions érigées après cette date tombant sous le coup d'une obligation de démantèlement. Dans son message du 11 septembre 1985 recommandant le rejet de l'initiative, le Conseil Fédéral (1985:1457) fait remarquer combien cette dernière clause de l'obligation de démolition est inhabituelle dans le régime actuel de la propriété et risque de poser des problèmes importants (notamment d'indemnisation) en cas d'application, même si cela ne devrait, en toute probabilité, pas concerner un nombre important de cas.

Par ailleurs, les *droits d'usages des utilisateurs* sont également affectés, même si le contenu de leur limitation varie en fonction des particularités des différents sites classés. La loi ne précise en effet pas la nature de ces limitations de fréquentation, laissant le Conseil fédéral le faire pour chaque site. Finalement, ce sont les cantons qui sont chargés de mettre en œuvre

ces limitations. On peut dès lors imaginer comment, lors de la mise en œuvre de ces dispositions, les conflits et les débats se sont cristallisés autour des pratiques de fréquentation par les humains de ces espaces naturels (cf. le cas de la Grande-Cariçaie) et ce que certains groupes locaux considèrent comme des droits acquis en la matière.

Il faut toutefois remarquer que la philosophie de mise sous protection qui caractérise les articles 23 de la LPN (entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1996 suite à l'acceptation de l'alinéa 5 de l'article 24<sup>sexies</sup> Cst) ne correspond en rien à une protection "intégriste" du paysage qui se ferait au détriment des activités et des besoins humains acceptables dans l'optique de la reproduction du biotope. Ainsi, les articles 23c et 23d démontrent au contraire que la mise en œuvre de la protection est orientée en fonction des buts mêmes de la protection: tant que ceux-ci sont respectés, les activités humaines et les droits d'usages des propriétaires sont respectés et inaltérés:

**Article 23d**

1 L'aménagement et l'exploitation des sites marécageux sont admissibles, dans la mesure où ils ne portent pas atteinte aux éléments caractéristiques des sites marécageux.

2 Sont en particulier admis à la condition prévue au 1er alinéa:

- a. L'exploitation agricole et sylvicole;
- b. L'entretien et la rénovation de bâtiments et d'installations réalisés légalement;
- c. Les mesures visant à protéger l'homme contre les catastrophes naturelles;
- d. Les installations d'infrastructure nécessaires à l'application des lettres a à c ci-dessus.

Enfin, en conséquence du contre-projet indirect proposé par le Conseil fédéral en réponse à l'initiative qu'il propose de refuser, l'article 18 LPN sera passablement enrichi. On peut repérer deux différences entre l'initiative et le contre-projet indirect:

- Alors que l'initiative focalise la protection sur les sites et paysages marécageux, le contre-projet institue une protection de l'ensemble des biotopes (et non pas seulement les sites marécageux), élargissant les compétences fédérales en la matière. En particulier, les articles 18a-d instituent le principe de *surfaces de compensation écologique* permettant de dédommager les propriétaires fonciers, respectivement les agriculteurs entretenant des surfaces écologiquement intéressantes situées dans la zone protégée. Ce principe sera repris en 1991 dans l'article 20 de la loi sur l'agriculture.
- Toutefois, le niveau de protection envisagé dans le contre-projet est plus flexible (c'est le Conseil fédéral qui le définit) et probablement moins élevé et contraignant que celui exigé par l'alinéa 5 de l'article constitutionnel.

Au total, il semble que ces deux stratégies de protection, au départ perçues comme concurrentes, se complètent de manière satisfaisante.

Arrêté fédéral instituant des aides financières en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels du 3 mai 1991

A l'occasion des manifestations du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération, le Parlement a accepté la création d'un fonds doté de 50 millions de francs ayant comme tâche le maintien et l'entretien de paysages ruraux dignes d'être protégés.

Ce type de subventionnement fédéral s'inscrit dans la poursuite de la logique de la responsabilisation de l'Etat fédéral pour la protection des paysages nationaux.

Introduction du principe des paiements directs dans la loi sur l'agriculture (articles 31a et 31b) par la modification du 9 octobre 1992 et adoption de la nouvelle loi sur l'agriculture du 29 avril 1998

Tout au long des années 1970 et 1980 s'est développé un débat scientifique, administratif et politique portant sur la manière pour la politique agricole de sortir de la voie du recours au

soutien des prix. Au cours de ce très long débat, ont été discutées toute une série de solutions visant à instaurer un système de paiements indépendants de la production, basés sur un forfait par exploitation ainsi qu'une contribution proportionnelle à la surface exploitée. Dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la période 1987-1991, le Conseil Fédéral a proposé une révision partielle de la loi sur l'agriculture de manière à créer une base légale permettant l'octroi de paiements compensatoires à l'agriculture. Dans son message du 27 janvier 1992 (Conseil Fédéral 1992), il présente le projet d'introduire les articles 31a et 31b concrétisant ce principe des paiements compensatoires.

*L'article 31a* institue le principe de paiements directs complémentaires de caractère général et non liés à la production. De tels paiements ont pour objectifs le soutien au maintien des revenus des agriculteurs dans un contexte d'abandon de la politique de soutien des prix. Ils résultent également de la volonté d'introduire le principe d'une rémunération des *prestations d'intérêt public* fournies par le secteur agricole, telles que la contribution à la vie économique, sociale et culturelle des régions rurales, assurer l'état de préparation permettant de garantir la production de denrées alimentaires et l'approvisionnement de la population en période d'importations perturbées, l'entretien des sites cultivés (paysage, structure de l'occupation du territoire ou encore), contribuer au maintien des bases naturelles d'existence que sont l'eau, le sol, l'air et à la protection de l'environnement (Conseil fédéral 1992:13-14).

C'est plus particulièrement ce deuxième aspect qui se trouve au principe de *l'article 31b*. A travers cet article, la Confédération entend encourager "des formes de production particulièrement respectueuses de l'environnement ou de la protection des animaux, telles que la culture biologique, la production intégrée ou l'élevage contrôlé en liberté dans le secteur animal, en versant des contributions de compensation" (art.31b, alinéa 1). Dans ce but, "la Confédération octroie des contributions à l'utilisation de surfaces agricoles utiles sous la forme de surfaces de compensation écologique. Elle encourage ainsi la conservation de la richesse naturelle des espèces (article 31b, alinéa 2). Ainsi, l'introduction de cet article constitue un approfondissement et une extension à l'un des secteurs d'activités ayant un impact parmi les plus significatifs sur le paysage, du *principe de compensation écologique* introduit en 1987 par l'article 18a-d LPN.

Du point de vue du système régulateur de la ressource paysage, l'introduction d'un tel principe contribue à redéfinir le contenu des droits de régulation de l'Etat (en l'occurrence fédéral) en direction des *devoirs* qu'impliquent ces droits. De même assiste-t-on à un assouplissement, par l'intermédiaire de l'introduction du subventionnement incitatif, du caractère contraignant des instruments utilisés jusqu'ici. Au total, aussi bien les propriétaires fonciers, que les utilisateurs-producteurs de l'espace rural que sont les agriculteurs voient les limitations de leurs droits d'usages des espaces ruraux compensés par des subventionnements au titre de leur contribution au maintien de la biodiversité des paysages ruraux.

Tout se passe donc comme si l'on assistait, entre 1987 et 1992 à une transformation significative au sein de la *politique du système régulateur*. On pourrait synthétiser cette transformation en 5 points:

- Redéfinition du droit de régulation des propriétaires implicites en obligation de subventionnement;
- Ajouts d'instruments financiers incitatifs aux mesures de contraintes développées dans les périodes antérieures;
- Extension très importante des surfaces (mesurables en ha) qui sont l'objet de mesures au nom de la protection du paysage;
- Redéfinition en conséquence des objectifs de la protection du paysage;
- Fin de la focalisation des mesures de protection du paysage sur les seules tâches de la Confédération.

L'adoption de la nouvelle loi sur l'agriculture en 1998 a essentiellement eu pour effet d'instituer en standard minimum pour l'obtention des paiements directs, ce qui constituait auparavant des "prestations écologiques particulières" (i.e. des modes de productions agricoles "particulièrement respectueux" de l'environnement, PI et Bio). Désormais, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, *tout paiement direct est écologique*, ce qui revient à dire que l'on abolit l'ancienne distinction entre 31a et 31b. On notera toutefois que la possibilité d'octroyer des contributions écologiques pour soutenir des modes d'exploitation agricoles allant au-delà des prescriptions écologiques standards demeure (art. 76 de la nouvelle loi).

On peut interpréter cette seconde étape de la généralisation du système de financement public des prestations écologiques de l'agriculture par l'intermédiaire de l'alignement des conditions de financement sur des standards écologiques qui constituaient auparavant les objectifs à atteindre, comme un retour partiel du système régulateur vers une position plus contraignante pour les utilisateurs-producteurs que sont les agriculteurs, resserrement du système de contrainte qui fait suite à la période très particulière (1987-1992) qui a vu la mise en place d'une nouvelle logique au sein de la politique agricole.

#### Article constitutionnel sur la durabilité (art. 73) entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000

A l'occasion de la révision totale de la Constitution (acceptation en 1999 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000), le principe du développement durable s'est vu octroyé une reconnaissance constitutionnelle. C'est là l'objet de l'article 73 qui se présente comme suit:

##### **Art. 73 Développement durable**

La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain.

Cet article tire son importance de son impact possible sur le principe de la pesée des intérêts qui s'effectue généralement dans les procédures de mise sous protection entre les intérêts (économiques) privés et l'intérêt général (public) de la protection de la nature. L'effet principalement attendu est qu'il renforce le pôle des intérêts publics de protection face aux intérêts privés d'exploitation. Il est naturellement encore trop tôt pour mesurer d'éventuels effets de ce nouvel article.

#### Biens et services concernés

A1 (milieu vital), A2 (conservatoire de biodiversité), A3 (conservatoire et témoin de l'histoire naturelle), A4 (conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques menacées), B1 (tourisme), B2 (espace de récréation et de loisirs), C1 (conservation du patrimoine culturel), C2 (conservations des diversités sociales et culturelles régionales), C3 (support de sensations esthétiques)

#### Acteurs principaux

*Propriétaires implicites:* Etat fédéral et cantonal, Organisations de protection de la nature et de l'environnement

*Propriétaires fonciers affectés:* Propriétaires fonciers ayant des biotopes (d'importance nationale, régionale et locale) dignes de protection sur leur parcelle, agriculteurs

*Utilisateurs concernés:* agriculteurs, touristes, promeneurs, cueilleurs, chasseurs

On n'observe que très peu de coupures nettes dans le développement de la trajectoire du système régulateur. A l'exception de la 3<sup>ème</sup> période (1970-1983) qui focalise sur les droits d'usages des propriétaires fonciers, toutes les périodes connaissent un relatif équilibre entre les 2 voies d'interventions des droits de régulation et des droits d'usages. Ceci vient évidemment du fait que, comme on l'a déjà dit, il existe un lien très fort entre la délégation de

droits de régulation à des acteurs publics ou privés et la mise en place de limitations des droits d'usages. Ce lien s'explique par le fait que le processus d'attribution (i.e. de délégation) de droits de régulations se fait par l'intermédiaire, le plus souvent (c'est-à-dire, en réalité, à l'exception de l'intervention à travers les deux articles constitutionnels 24<sup>sexies</sup> et 25), de politiques publiques. Ce qui veut dire que cette attribution de droits de régulation se fait dans le même mouvement que -voire même est une conséquence de- la mise en place de limitations des droits d'usages des propriétaires et/ou des utilisateurs.

On notera tout de même les caractéristiques suivantes:

- Les droits de régulation restent tout au long du siècle majoritairement en mains publiques. L'octroi du droit de recours aux organisations de protection de la nature par la LPN constitue pour le moment l'événement le plus important en la matière du point de vue du système régulateur (ce qui ne veut naturellement pas dire que le rôle et l'importance des ONG environnementales n'a pas changé depuis ce moment là).
- La voie de l'intervention sur les droits d'usages des propriétaires fonciers a tendance à être redéfinie partiellement en faveur des ces derniers dans la dernière période. Les instruments contraignants de limitation de leurs droits d'utiliser leurs parcelles sont, à la faveur de la diffusion du principe de compensation à partir de la fin des années 1980, complétés par des instruments incitatifs financiers, respectivement par le versement de *compensations* au titre de leur contribution à la protection du paysage et de la biodiversité. Cette évolution traduit une transformation importante du système régulateur, notamment après la 3<sup>ème</sup> période de l'aménagement du territoire marquant une généralisation et une systématisation de l'intervention limitative sur les droits d'usages de ces mêmes propriétaires, dans la mesure où l'on établit un lien entre limitation des droits d'usages au nom de la protection du paysage et la mise en place d'un système de compensation.
- Il existe finalement une tendance à intervenir de manière croissante sur les droits d'usages des utilisateurs depuis le début de la dernière période (1983-2000). Ceci est intéressant à remarquer car cela témoigne d'un processus d'élargissement (déjà ancien) de l'étendue des activités prises en compte en vue de la protection du paysage, dont les effets sont susceptibles d'être négatifs pour le paysage. Ainsi, si dans la première partie du siècle, le devoir de protection s'est essentiellement focalisé sur les tâches et les activités de l'Etat dommageables pour le paysage (constructions d'infrastructures), l'étape suivante (périodes 2 et 3) a consisté à intervenir également sur la limitation des droits des propriétaires fonciers. La dernière étape en date (depuis 1983) marque au contraire un déplacement des instruments de contrainte et de limitation des droits d'usages des propriétaires aux utilisateurs, dont les pratiques de fréquentation de la nature et d'usages du paysage sont de plus en plus perçues comme susceptibles d'avoir des effets négatifs sur la ressource et sa capacité de reproduction. Ceci est probablement dû à la conjonction de deux processus: (1) l'accroissement de la pression anthropique résultant des pratiques de loisirs et (2) l'agrandissement des périmètres/des surfaces de paysages mis sous protection, en même temps que l'élévation des standards de protection.

Le tableau 11 qui suit présente de manière synthétique l'évolution de la politique du système régulateur. La répartition des X entre les différentes cases est le résultat d'une évaluation pondérée de 3 critères: (1) le nombre de biens et services concernés par chacune des voies d'intervention, (2) l'importance sociale et politique relative de l'intervention, évaluée à partir de la lecture des sources et de la littérature secondaire, (3) le nombre de propriétaires matériels et d'utilisateurs concernés par les mesures prises.

**Tableau 11 : synthèse de l'évolution de la politique du système régulateur du paysage en Suisse entre 1874 et 2000**

Etapas	Voie de l'intervention par la formulation (implicite) de droits de régulation...		Voie de l'intervention (contraignante) sur les droits d'usages...	
	à des acteurs publics (Etat)	à des acteurs privés (ONG)	des propriétaires fonciers	des utilisateurs
I. 1874 - 1962	<b>XXX</b> (25Cst; 664 et 702CC; art.22 forces Hydrauliques, LCh, art.9 expropriation)	<b>X</b> (Parc National)	<b>XX</b> (641/642CC)	<b>X</b> (699CC)
II. 1962 - 1972	<b>XXX</b> (24sexies Cst; LPN)	<b>XX</b> (12LPN)	<b>X</b> (inventaires)	
III 1972 - 1983			<b>XXX</b> (inventaires et zonage LAT)	
IV. 1983 – 2000	<b>XXX</b> (LPE, LChP, 24sexies alinéa5, 18LPN, 31a+b, Lagr)	<b>X</b> (55LPE)	<b>X</b> (24sexies alinéa5, 18LPN, Lagr)	<b>XX</b> (LChP, 24sexies alinéa5, LPN chapitre3)

Le tableau 12 qui suit présente l'essentiel des éléments de ce chapitre 3 sous une forme plus synthétique.



**Tableau 12 : vue synthétique de l'évolution du système régulateur du paysage entre 1874 et 2000 en Suisse (en gras, les B & S nouvellement pris en compte)**

Ressource Paysage	Système régulateur				Champ d'application (périmètre, public/privé, local, régional, national, etc.)	Etendue des biens et services	Acteurs (propriétaires, utilisateurs)
	Régulation		Usages				
	public	privé	Propriétaires	Utilisateurs			
<b>Etape 1 (1874-1962)</b> Processus d'établissement des fondements de droits constitutionnel et privé en matière de régulation de l'accès à -et des usages de- la nature et du paysage	<b>XXX</b>	<b>X</b>	<b>XX</b>	<b>X</b>	Le périmètre concerné de la ressource consiste avant tout en celui du Parc National et des districts francs fédéraux ou encore les sites concernés par la construction d'infrastructures publiques. Par ailleurs, les composants de la ressource que sont la faune et la flore sauvages font également l'objet d'une intervention protectrice. Hormis le principe de la liberté de passage et de cueillette dans les forêts et les pâturages, peu de propriétaires fonciers privés sont concernés, les mesures de protection s'adressant en priorité à l'administration fédérale. Hormis, la régulation de la chasse et le principe du libre passage, les effets des mesures prises sont régionales et locales.	A3 (conservation de l'histoire naturelle) A4 (Conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques) C3 (support de sensations esthétiques)	<i>Propriétaires implicites:</i> Etat fédéral, Académie Suisse des Sciences Naturelles, LSPN, Fondation du Parc National  <i>Propriétaires fonciers affectés:</i> propriétaires de forêts et de pâturages, communes de Basse-Engadine, propriétaires fonciers (privés et publics) concernés par la construction d'ouvrages hydroélectriques ou d'infrastructures servant les intérêts supérieurs de la Confédération ou d'une grande partie du pays  <i>Utilisateurs concernés:</i> usagers des forêts et des pâturages (promeneurs, cueilleurs, chasseurs), entreprises hydroélectriques.



Ressource Paysage	Système régulateur				Champ d'application (périmètre, public/privé, local, régional, national, etc.)	Etendue des biens et services	Acteurs (propriétaires, utilisateurs)
	Régulation		Usages				
	public	privé	Proprié- taires	Utilisateu rs			
<b>Etape 2 (1962-1972)</b> Inscription constitutionnelle et législative des droits/devoirs étatiques de régulation des usages de la nature et mise en place des conditions d'intervention sur les droits d'usages dans une logique de protection par objets	<b>XXX</b>	<b>XX</b>	<b>X</b>		Les périmètres concernés par les mesures de mise sous protection sont définis par les inventaires fédéraux. S'ils peuvent être <i>d'importance</i> régionale, nationale, voire internationale, leur <i>étendue spatiale</i> est de l'ordre du local, voire parfois du régional. Les propriétaires fonciers affectés sont indistinctement privés et publics.	A3 (Conservatoire et témoin de l'histoire naturelle) A4 (Conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques menacées) <b>B1</b> (Espaces touristiques) <b>B2</b> (espace de récréation et de loisirs) <b>C1</b> (patrimoine culturel) C3 (support de sensations esthétiques)	<i>Propriétaires implicites:</i> Etat fédéral et cantonal, Organisations de protection de la nature et du paysage  <i>Propriétaires fonciers affectés:</i> Offices fédéraux d'exploitation et de construction des infrastructures, propriétaires fonciers privés ayant des parcelles comprenant des éléments de paysage en voie d'être inscrits dans un inventaire fédéral.  <i>Utilisateurs concernés:</i> promeneurs et cueilleurs usagers des forêts et des pâturages, Offices fédéraux d'exploitation et de construction des infrastructures, entreprises de construction et d'exploitation (notamment hydroélectricité).

Ressource Paysage	Système régulateur				Champ d'application (périmètre, public/privé, local, régional, national, etc.)	Etendue des biens et services	Acteurs (propriétaires, utilisateurs)
	Régulation		Usages				
	public	privé	Propriétaires	Utilisateurs			
<b>Etape 3 (1972-1983)</b> Opérationnalisation par les inventaires et utilisation de l'aménagement du territoire pour l'intervention sur les droits d'usages dans une logique de protection par zones			<b>XXX</b>		Avec la mise en place d'une politique nationale d'aménagement du territoire, le périmètre concerné est élargi à l'ensemble du territoire national. Les zones protégées, ainsi que celles figurant dans les inventaires fédéraux sont cependant plus particulièrement concernées. Les propriétaires fonciers affectés sont indistinctement privés et publics. Le champ d'application est naturellement de niveau national.	A3 (conservatoire et témoin de l'histoire naturelle) A4 (conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques) B1 (espace de tourisme) B2 (espace de récréation et de loisirs) C1 (patrimoine culturel) <b>C2</b> (espace d'identification et de conservation des diversités culturelles et sociales régionales) C3 (support de sensations esthétiques)	<i>Propriétaires implicites:</i> Etat fédéral et cantonal  <i>Propriétaires fonciers affectés:</i> virtuellement tous les propriétaires fonciers, toutefois, plus particulièrement ceux ayant une parcelle en zone protégée ou classée dans un inventaire fédéral  <i>Utilisateurs concernés:</i> ensemble des utilisateurs affectés au titre de la protection du paysage par le zonage des plans affectations

Ressource Paysage	Système régulateur				Champ d'application (périmètre, public/privé, local, régional, national, etc.)	Etendue des biens et services	Acteurs (propriétaires, utilisateurs)
	Régulation		Usages				
	public	privé	Propriétaires	Utilisateurs			
<b>Etape 4 (1983-2000)</b> Développement et approfondissement des droits/devoirs de régulations et des droits d'usages à partir d'une logique de mise sous protection d'espaces naturels élargis (biotopes et écosystèmes) et introduction du principe de protection "intégrale" pour certains biotopes (paysages marécageux)	XXX	X	X	XX	Les périmètres concernés sont avant tout les sites marécageux d'importance nationale, les surfaces agricoles utiles, ainsi que les surfaces de compensations écologiques. Au total, cela constitue une part significative de l'espace rural national. Pour cette raison, on peut estimer que le champ d'application est ici de niveau national. Les propriétaires fonciers affectés sont indistinctement privés et publics. Cependant, les paiements de compensations écologiques concernent exclusivement les propriétaires et les utilisateurs privés.	<b>A1</b> (milieu vital) <b>A2</b> (conservatoire de biodiversité) <b>A3</b> (conservatoire et témoin de l'histoire naturelle) <b>A4</b> (conservatoire d'espèces faunistiques et floristiques menacées) <b>B1</b> (tourisme) <b>B2</b> (espace de récréation et de loisirs) <b>C1</b> (conservation du patrimoine culturel) <b>C2</b> (conservations des diversités sociales et culturelles régionales) <b>C3</b> (support de sensations esthétiques)	<i>Propriétaires implicites:</i> Etat fédéral et cantonal, Organisations de protection de la nature et de l'environnement  <i>Propriétaires fonciers affectés:</i> Propriétaires fonciers ayant des biotopes (d'importance nationale, régionale et locale) dignes de protection sur leur parcelle, agriculteurs  <i>Utilisateurs concernés:</i> agriculteurs, touristes, promeneurs, cueilleurs, chasseurs

## 4. ÖFFENTLICHE POLITIK

### 4.1 RECHTLICHE GRUNDLAGEN : HISTORISCHE ENTWICKLUNG VON 1900 BIS 2000

In der Entwicklung der öffentlichen Politik von 1900 bis 2000 unterscheiden wir vier Etappen. Es ist vorzuschicken, dass wir in der folgenden Aufzählung vereinfachen und die grosse Zahl von Gesetzen und Verordnungen reduzieren. Im Grunde wirken sich alle Bestimmungen mit einer raumordnungspolitischen Dimension auch auf das Bild der Landschaft und die Landschaft als Lebensraum aus, seien es Beschlüsse zum Nationalstrassenbau, die Erteilung von Konzessionen für Kraftwerke, die Förderung von Tourismusregionen etc. Hier beachten wir nun in erster Linie die Entwicklung der Bestimmungen, welche zur Erhaltung oder Pflege der natürlichen und Kulturlandschaft beitragen. Die Etappen repräsentieren also nicht die landschaftsrelevante Politik, sondern eher die Entwicklung des Stellenwertes des Landschaftsschutzes und der Landschaftspflege in den Staatstätigkeiten der Schweiz. Die Phasierung ist zudem sehr idealtypisch und repräsentiert nur die Verlagerung der groben Schwerpunkte in der Landschaftspolitik. Tatsächlich gab es bei den meisten Phasen schon Vorläufer der Zielsetzungen, der Instrumente oder des Kausalitätsmodells in den früheren Phasen, wo sie aber noch weniger zentral waren.

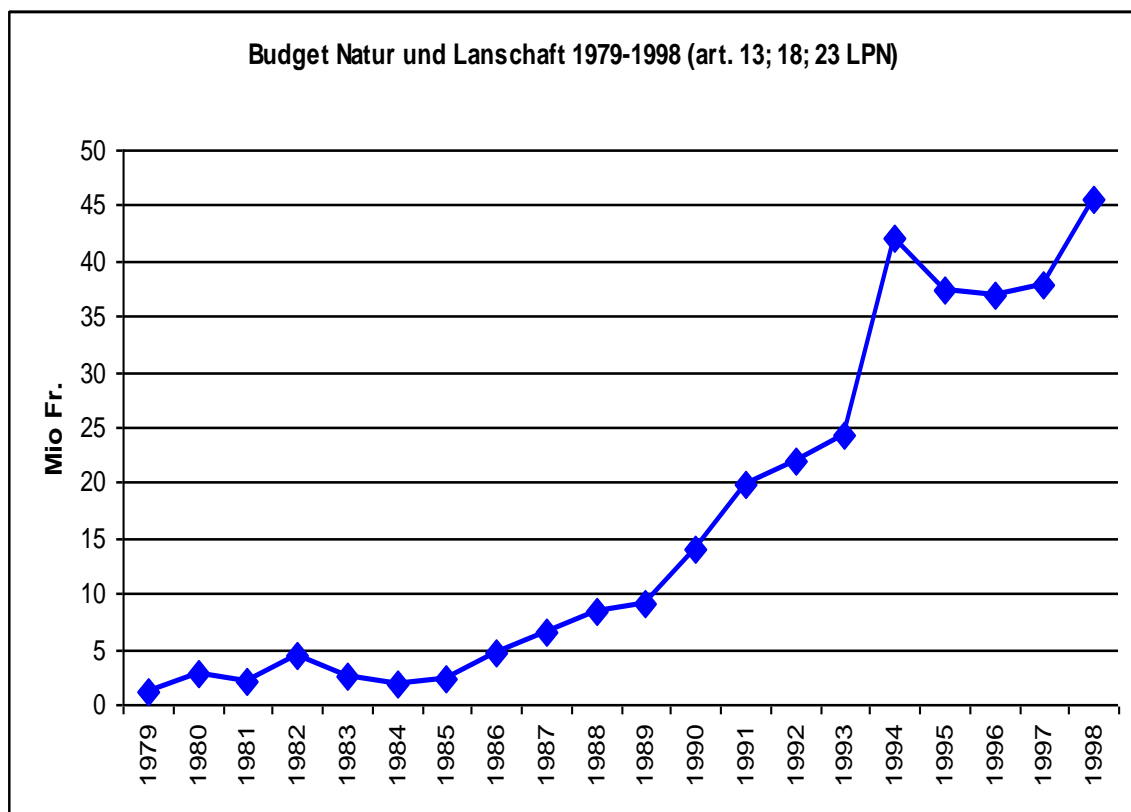
Die Phasen lassen sich wie folgt benennen:

- Der erste Abschnitt des 20. Jahrhunderts wird durch die Nutzbarmachung des Lebensraums für den Menschen bei gleichzeitiger Pflege einzelner Naturdenkmäler bestimmt. 1907 wurde mit dem Schweizerischen Nationalpark das auch heute noch grösste Reservat der Schweiz gebildet, und 1936 schuf der Bund mit der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission eine in Fragen des Landschaftsschutzes beratende und bis heute bestehende Institution. Diese erste lange Phase dauerte bis 1965.
- Zweitens wurde mit dem Natur- und Heimatschutzgesetz von 1966 ein umfassender Objektschutz eingeführt, welche Überbauungen in inventarisierten Gebieten stark erschwerte und später in Schutzzonen untersagte. Dadurch wurde die Ressource Landschaft von der öffentlichen Politik systematischer berücksichtigt. Wichtig waren für den Landschaftsschutz auch raumordnungspolitische Bestimmungen, welche Bestimmungen für eine planvolle Besiedlung der Schweiz einführte. Dazu sind in erster Linie die Bodenrechtsartikel in der Verfassung von 1969 und das Raumplanungsgesetz von 1979 zu nennen, ebenso aber auch das Investitionshilfegesetz von 1974.
- In der dritten Phase erfuhr die Schutzpolitik eine zweifache Erweiterung: einerseits wurden mit dem Umweltschutzgesetz von 1983 Biotop und Ökosysteme zusätzlich zu einzelnen Landschaften zu schützenswerten Objekten erklärt. Andererseits wurde durch die Rothenturminitiative von 1987 zum ersten Mal ein Ökosystem unter einen Schutz gestellt, welcher keine Abwägung von Schutzinteressen mit anderen Interessen zuliess.
- Als vierte Phase identifizierten wir die in den neunziger Jahren unternommenen Schritte zu einer stärkeren Integration des Landschaftsschutzes in andere Politikbereiche. Hierfür waren das Landwirtschaftsgesetz und die Direktzahlungsverordnung

von 1998 zentral, wobei das Gewässerschutzgesetz und das Waldgesetz von 1991 ebenfalls zu nennen sind. Im Unterschied zu den früheren Phasen steuert die Bundespolitik hier direkt auf das Verhalten der Zielgruppen, vorwiegend der Land- und Forstwirte.

Ergänzend lässt sich sagen, dass bis Ende der sechziger Jahre ästhetische und patriotische Motive für den Landschaftsschutz überwiegen. Dann folgte eine Phase der technokratischen Verplanung der Landschaftsfläche, welche die Landschaft neben anderen Nutzungen des Lebensraums auch für die Erholung und den Naturschutz nutzen wollte. Anschliessend wurde die Landschaft stärker als Gefüge von Ökosystemen entdeckt und deren Fähigkeiten zur Reproduktion wollten erhalten werden. In der vierten Phase änderte sich dann der Umstand, dass nicht mehr bestimmte Objekte oder Biotope geschützt werden, sondern dass versucht wurde, das Verhalten der Produzenten von Kulturlandschaften mit Subventionen, Verträgen und Auflagen zu beeinflussen. Während den letzten beiden Phasen hat der Bund auch am meisten Mittel für den Natur- und Heimatschutz gesprochen (siehe Grafik 4.1).

Grafik 4.1: Ausgaben des Bundes nach Artikeln 13, 18 und 23 NHG



Quelle: Buwal, weitergeleitet von Peter Knoepfel

Tabelle 4.1.a: Zusammenfassung der wichtigsten politischen Regulierungen des Landschaftsschutzes in der Schweiz 1900-2000

<i>Etappen</i>	<i>Verfassungs- grundlage</i>	<i>Weitere rechtliche Grundlagen</i>	<i>Nutzungskonflikte</i>	<i>weitere Ereignisse</i>
Etappe 1 bis 1965 punktuelle Objektschutz		<p>1914 Bundesbeschluss betreffend die Errichtung eines schweizerischen Nationalparkes im Unter-Engadin</p> <p>1916 Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, Art. 22</p> <p>1930 Enteignungsgesetz, Art. 9</p>	<p><u>Nutzungskonflikt:</u> Der Schutz von Naturdenkmälern aus ästhetischen und patriotischen Gründen konkurrenziert mit andersweitiger Nutzung desselben Raumes.</p> <p><u>Güter und Dienstleistungen:</u> A3, C und Ressource Boden A, B und C</p>	<p>1905, 1907 und 1909 Gründung des Schweizer Heimatschutzes, des Schweizerischen Nationalparks und des Schweizerischen Bundes für Naturschutz</p> <p>1936 Beschluss für eine Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission ENHK</p>

<i>Etappen</i>	<i>Verfassungs- grundlage</i>	<i>Weitere rechtliche Grundlagen</i>	<i>Nutzungskonflikte</i>	<i>weitere Ereignisse</i>
<p>Etappe 2 Ab 1966 Umfassender Objektschutz</p>	<p>1962 Natur- und Heimat- schutzartikel, Art. 24sexies</p> <p>1969 Bodenrechtsartikel, Art. 22quater</p>	<p>1966 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz</p> <p>1972 Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung</p> <p>1975 Bundesbeschluss über zwei Übereinkommen der UNESCO betreffend Schutz des Kultur- und Naturgutes und Erhaltung der Feuchtgebiete</p> <p>1977 Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler</p> <p>1979 Bundesgesetz über die Raumplanung</p> <p>1981 Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz</p>	<p><u>Nutzungskonflikt:</u> In der Hochkonjunktur steigt der Nutzungsdruck auf die Landschaften durch Überbauungen, Nutzungen durch den Tourismus und an- dere. Gleichzeitig nimmt die Nutzung ländlicher Lebensräume durch den Menschen ab, wodurch sich einzelne Landschaftsbilder verknappen.</p> <p><u>Güter und Dienstleistungen:</u> A1, A3, C und Ressource Boden A, B und C.</p>	<p>1974 Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete</p>

<i>Etappen</i>	<i>Verfassungs- grundlage</i>	<i>Weitere rechtliche Grundlagen</i>	<i>Nutzungskonflikte</i>	<i>weitere Ereignisse</i>
Etappe 3 ab 1983 Biotopschutz	1987 Annahme der Rothenturm- initiative, Ände- rung des Art. 22ter	1983 Bundesgesetz über den Umweltschutz  1985, 1987 Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes  1986 Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel  1988 Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung  1991 Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung Verordnung über den Schutz der Hoch- und Übergangs- moore von nationaler Bedeutung Verordnung über die eidgenössischen Jagdbannggebiete  1992 Verordnung über den Schutz der Auengebiete von natio- naler Bedeutung  1994 Verordnung über den Schutz der Flachmoore von natio- naler Bedeutung  1996 Verordnung über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung	<u>Nutzungskonflikt:</u> Der Nutzungsdruck auf die Landschaften als Ökosysteme durch Überbauungen, Nutzungen durch den Tourismus und andere besteht weiterhin.  <u>Güter und Dienstleistungen:</u> A, C und Ressource Boden A, B und C.	



<i>Etappen</i>	<i>Verfassungs- grundlage</i>	<i>Weitere rechtliche Grundlagen</i>	<i>Nutzungskonflikte</i>	<i>weitere Ereignisse</i>
Etappe 4 Naturnahe Nutzung von Kul- turlandschafte n		<p>1991 Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer</p> <p>1992 Waldgesetz</p> <p>1997 Landschaftskonzept Schweiz Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben</p> <p>1998 Bundesgesetz über die Landwirtschaft Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft Revision des Raumplanungsgesetzes</p>	<p><u>Nutzungskonflikt:</u> Der Nutzungsdruck auf die Landschaften als Ökosysteme durch Überbauungen, Nutzungen durch den Tourismus und andere besteht weiterhin. Die Nutzung des ländlichen Raums durch den Menschen nimmt ab und produziert nicht mehr die gewünschten Kulturlandschaften.</p> <p><u>Güter und Dienstleistungen:</u> A, C und Ressource Boden A, B und C.</p>	

## 4.2 PUNKTUELLER OBJEKTSCHUTZ 1900-1965

### 4.2.a Probleme und Ziele

Im Zuge der städtischen und industriellen Modernisierung werden im 19. Jahrhundert in der Schweiz Gewässer begradigt und kanalisiert, Hänge zum Schutz des Menschen vor der Natur verbaut und Infrastrukturanlagen wie die Eisenbahnen erstellt. Dadurch veränderte sich das Landschaftsbild und das Erleben von Natur für die Einzelnen beträchtlich und es entstanden in der Schweiz wie anderswo in Westeuropa Bewegungen, welche in ihrer Beziehung zur Natur nach François Walter durch «eine nostalgische Sehnsucht nach Harmonie in einem vorwiegend ästhetischen Sinn» geprägt waren. Diese ästhetischen Ansprüche an die Landschaft traten nicht nur mit den Nutzungen durch die Modernisierer in Konflikt, sondern zum Teil auch mit denjenigen des Tourismus, für welche der monetäre Nutzen von schönen Landschaften im Vordergrund standen (Walter 1996: 82).

Eine erster Erfolg für diese Bewegung ergab sich in der Schweiz 1907 mit der Errichtung und Aufrechterhaltung des Nationalparks im Unterengadin durch die Schweizerische Akademie der Naturwissenschaften und den Schweizerischen Bund für Naturschutz. Der Nationalpark löste die erste naturschutzpolitische Massnahme des Bundes aus, 1914 beschloss der Bund, die Trägerschaft des Parks finanziell zu unterstützen. Als nächster Beschluss zum Landschaftsschutz folgte der Passus nach Art. 22 im Wasserrechtsgesetz von 1918, wonach Naturschönheiten beim Bau von Wasserwerken zu schützen seien und diese das landschaftliche Bild nicht stören sollen.

Insgesamt wollte sich der Bund noch nicht zu stark in den Landschaftsschutz einmischen (Leimbacher und Perler 2000: 170-3). Einzig für die öffentlichen Werke definierte der Bund als Ziel, dass diese «das landschaftliche Bild möglichst wenig stören» sollten, und dass dafür im Falle des Baus von öffentlichen Anlagen zum Zweck einer landschaftsschonenden Ausführung auch privater Grund enteignet werden durfte (Art. 9 Abs. 2 Enteignungsgesetz von 1930).

Der Bund mochte sonst die Rechte der Grundeigentümer noch nicht einschränken. Dabei gab es auch Personen, die sich darüber beklagten, dass die Privateigentümer die Erholungsnutzung von Landschaften für die Öffentlichkeit einschränkten. So seien Ufer von Gewässern oder auch Wälder immer mehr nur von den privaten Eigentümern benutzbar und der Zugang für die Öffentlichkeit sei verringert worden (Motion Oldani, zitiert nach Leimbacher und Perler 2000: 172).

Der Bund begann also bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu Gunsten der ästhetischen Nutzung der Landschaft zu intervenieren, allerdings auf eine eher unverbindliche Weise und in einem Ausmass, das gegenüber den gleichzeitig stattfindenden Korrekturen und Verbauungen sehr bescheiden war. Die landschaftsrelevanten Ziele des Bundes zu dieser Zeit dürfen wohl als weitere industrielle Entwicklung mit gleichzeitigem ersten Schutz von besonderen, zu Reservaten erklärten Naturdenkmälern umschrieben werden.

### 4.2.b Kausalhypothesen und Zielgruppen

Als Zielgruppen dieser ersten landschaftsschützerischen Bestimmungen figurierten die privaten Grundeigentümer, die Ersteller der öffentlichen Werke, welche zu einer landschaftsschonenden Ausführung von Werken angehalten wurden sowie die Ersteller von

geschützten Gebieten (wie dem Nationalpark), welche vom Bund finanziell unterstützt wurden.

Die Kausalhypothese war, dass mit Landschaften nicht erhalten blieben, weil bei der Nutzung der einzelnen Elemente nicht dem Gesamtbild Rechnung getragen wurde.

#### 4.2.c Interventionshypothesen und Wahl der Instrumente

Drei Instrumente kamen zum Einsatz: Erstens im Falle des Nationalparks die finanzielle Unterstützung der Trägerschaft. Zweitens Gebote zur Berücksichtigung des Landschaftsschutzes bei der Erstellung von Infrastrukturbauten, was zuerst bei den Wasserwerken zu Handen der Werksbetreiber in Artikel 22 des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte geregelt wurde. Wörtlich heisst es unter dem Titel «Wahrung der Schönheit der Landschaft»:

Art. 22

1 Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.

2 Die Wasserwerke sind so auszuführen, dass sie das landschaftliche Bild nicht oder möglichst wenig stören.

(Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916)

Das dritte Instrument bestand aus dem Enteignungsrecht für die öffentliche Hand (siehe dazu im Kapitel 3).

#### 4.2.d Vollzugsbehörden und Prozeduren

Insgesamt kannte der Bund über längere Zeit keine Vollzugsbehörde für den Natur- und Landschaftsschutz. Im Falle des Nationalparks wurde die Errichtung und der Unterhalt der privaten Trägerschaft überlassen. Da bei den Wasserwerken die Bewilligung von einer kantonalen Behörde erteilt wurde, welche bei der Vergabe die öffentlichen Interessen zu wahren hatte, war diese auch zuständig für den Vollzug des oben genannten Artikels 22.

Der Bund schuf 1936 eine erste auf den Natur- und Landschaftsschutz spezialisierte Behörde, welche dem Bundesrat beratend zur Seite stehen sollte nämlich die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK).

### 4.3 UMFASSENDE OBJEKTSCHUTZ 1966-1983

#### 4.3.a Probleme und Ziele

In der Nachkriegszeit stieg der Nutzungsdruck auf den Raum infolge des demographischen Wachstums, der Entwicklung des Verkehrsvolumens und der Hochkonjunktur. Eine Nachfrage nach ästhetischen Landschaftsobjekten und die Sehnsucht nach einer scheinbar intakten Natur hingegen haben sich (vermutlich) durch gewandelte Erholungsbedürfnisse noch weiter in der Bevölkerung verbreitet. Das Problem bestand hier also weiterhin darin, dass die Natur und Landschaft vor anderen als ästhetischen Nutzungen geschützt werden sollte.

Der Bund konnte zu diesem Zeitpunkt mit Ausnahmen kaum natur- und landschaftsschützerische Massnahmen ergreifen. Ziel war es deshalb, hierzu systematischere Regeln einzuführen (ausführlicher vgl. Leimbacher und Perler 2000: 172-3). Im Zwecker-

tikel Art. 1 des Natur- und Heimatschutzgesetzes von 1966 (welches den Beginn der Phase markiert) wurden explizit folgende Ziele aufgeführt:

Art. 1

Dieses Gesetz hat zum Zweck, im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes nach Artikel 24sexies Absätze 2–5 der Bundesverfassung:

- a. das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, die geschichtlichen Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu schonen, zu schützen sowie ihre Erhaltung und Pflege zu fördern;
- b. die Kantone in der Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes sowie der Denkmalpflege zu unterstützen und die Zusammenarbeit mit ihnen sicherzustellen;
- c. die Bestrebungen von Organisationen, die im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege tätig sind, zu unterstützen;
- d. die einheimische Tier- und Pflanzenwelt und ihren natürlichen Lebensraum zu schützen;
- e. die Lehre und Forschung sowie die Aus- und Weiterbildung von Fachleuten im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes und der Denkmalpflege zu fördern.

(Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz)

Das Natur- und Heimatschutzgesetz zielte also auf einen umfassenden Schutz des Landschafts- und Ortsbildes ab. Dasselbe Ziel wurde im Raumplanungsgesetz von 1979 wieder aufgegriffen und ausgeweitet: Mit der Raumplanung sollte die wachsende Besiedlung in den Griff gekriegt und in geordnete Bahnen gelenkt werden, wodurch auch das Landschafts- und Ortsbild geschützt werden sollte. Sowohl beim Natur- und Heimatschutzgesetz wie beim Raumplanungsgesetz wurden die Probleme in ähnlichen Gründen vermutet und als Lösung wurde ein Objektschutz angestrebt, der im Gegensatz zu vorher nicht nur punktuell wirken sollte, sondern umfassender war.

Zusätzlich bemerkbar machte sich aber auch der Umstand, dass infolge veränderter Beschäftigungsstrukturen der ländliche Raum und das Gebirge weniger besiedelt waren oder vor wirtschaftlichen Problemen standen. Dies führte dazu, dass einzelne traditionelle Kulturlandschaften weniger gepflegt wurden und der Vergandung überlassen blieben. Dem begegnete teilweise das Investitionshilfegesetz von 1974.

Der umfassende Objektschutz war insgesamt stark auf eine Erhaltung und Schonung der bestehenden Landschaften ausgerichtet. Diese Landschaften wurden durch verschiedenste Veränderungen gefährdet – nicht nur durch die steigende Besiedlung und Zersiedlung, sondern auch durch die Aufgabe alter landwirtschaftlicher Kulturtechniken im ländlichen Raum und im Gebirge. Dadurch überschneidet und deckte sich der umfassende Objektschutz in der Landschaftsschutzpolitik mit Zielen aus der Raumplanung und Regionalentwicklungspolitik, welche auf eine planmässige Besiedlung des Lebensraums bzw. auf die Unterstützung der regionalen Entwicklung in Berggebieten und dem ländlichen Raum ausgerichtet waren.

#### 4.3.b Kausalhypothesen und Zielgruppen

Die Kausalhypothese dieser Phase bestand in der Annahme, dass eine Reihe von modernen Entwicklungen wie die zunehmende und ungeordnete Besiedlung und die Auf-

gabe der landwirtschaftlichen Nutzung das bestehende Landschaftsbild zum Schlechten verändern.

Als Zielgruppen müssten somit alle diejenigen Gruppen berücksichtigt werden, welche schützenswerte Landschaften verändern wollten. Mit den wichtigsten in diesem Zusammenhang geschaffenen Gesetzen, dem Natur- und Heimatschutzgesetz, dem Raumplanungsgesetz und dem Investitionshilfegesetz gelang es dem Bund in unterschiedlicher Weise, die Zielgruppen direkt anzuvisieren:

- Mit dem Natur- und Heimatschutzgesetz richtete sich der Bund in erster Linie an sich selber, indem er bei der Erstellung von Anlagen des Bundes den Natur- und Heimatschutz berücksichtigen wollte (Art 24sexies Abs. 2 BV). Die meisten konkreten Schutzbestimmungen wurden aber den Kantonen überlassen (Art. 24sexies Abs. 1 BV). Der Bund konnte die Unterschutzstellung auch dadurch fördern, dass er mit Personen, die in Landschaften von nationaler Bedeutung Grundeigentum halten, Verträge abschliessen oder diese auch enteignen konnte (Art. 24sexies Abs. 3 BV).
- Landschaften lassen sich dadurch schützen, dass den Grundeigentümern in den Landschaften Nutzungsrechte eingeschränkt werden. Dieser Weg wurde stärker im Raumplanungsgesetz eingeschlagen, mit welchem auf der lokalen Ebene über die eigentümerverbindliche Nutzungsplanung Schutzzonen ausgeschieden werden konnten.
- Das Investitionshilfegesetz schliesslich unterstützte Projekte im ländlichen Raum, wodurch über eine allgemeine wirtschaftliche Förderung auch die Landwirte gefördert werden sollten.

Insgesamt sind in diesem Design die Kausalhypothesen und die Identifikation der Zielgruppen noch nicht aufeinander abgestimmt, d.h. die Kohärenz des Policy Designs ist erst als mittel einzuschätzen. Im folgenden noch der oben zitierte Artikel aus der Bundesverfassung im Wortlaut:

■ Artikel 24sexies

1 Der Natur- und Heimatschutz ist Sache der Kantone.

2 Der Bund hat in Erfüllung seiner Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.

3 Der Bund kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes durch Beiträge unterstützen sowie Naturreservate, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung vertraglich oder auf dem Wege der Enteignung erwerben oder sichern.

4 Er ist befugt, Bestimmungen zum Schutze der Tier- und Pflanzenwelt zu erlassen.

(Bundesverfassung, Teilrevision angenommen in der Volksabstimmung vom 27. Mai 1962)

#### 4.3.c Interventionshypothesen und Wahl der Instrumente

Die Interventionshypothese bestand in der Annahme, dass eine Ausscheidung von schutzwürdigen Gebieten und die Erschwerung von Veränderungen in diesen Gebieten die ästhetische Beeinträchtigung des Landschaftsbildes verringern werde.

Dazu wählte der Gesetzgeber verschiedene Instrumente, wobei Gebote und Verbote überwiegen.

Der Bund erfasste Schutzobjekte von nationaler Bedeutung und inventarisierte sie (Art. 5 NHG). Bereits veröffentlicht wurden bisher zwei solcher Inventare, das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler und das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz. Für diese Gebiete galt ein Sonderregime mit dem Gebot, dass eine Veränderung der inventarisierten Landschaften nur erlaubt war, falls dem «gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen» (Art. 6 Abs. 2 NHG).

#### Art. 4, Einreihung der Objekte

Beim heimatlichen Landschafts- und Ortsbild, den geschichtlichen Stätten sowie den Natur- und Kulturdenkmälern gemäss Artikel 24sexies Absatz 2 der Bundesverfassung, sind zu unterscheiden:

- a. Objekte von nationaler Bedeutung;
- b. Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung.

#### Art. 5, Inventare des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung

1 Der Bundesrat erstellt nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung; er kann sich auf bestehende Inventare von staatlichen Institutionen und von Organisationen stützen, die im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege tätig sind. Die für die Auswahl der Objekte massgebenden Grundsätze sind in den Inventaren darzulegen. Ausserdem haben diese mindestens zu enthalten:

- a. die genaue Umschreibung der Objekte;
- b. die Gründe für ihre nationale Bedeutung;
- c. die möglichen Gefahren;
- d. die bestehenden Schutzmassnahmen;
- e. den anzustrebenden Schutz;
- f. die Verbesserungsvorschläge.

2 Die Inventare sind nicht abschliessend. Sie sind regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen; über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten entscheidet nach Anhören der Kantone der Bundesrat. Die Kantone können von sich aus eine Überprüfung beantragen.

#### Art. 6, Bedeutung des Inventars

1 Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls grösstmögliche Schonung verdient.

2 Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen.

(Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 zum Natur- und Heimatschutz)

Für den Artenschutz von Pflanzen und Tieren wurden Verbote eingeführt (Art. 19 und 20 NHG, Art. 13-22 NHV). Der so eingeführte Artenschutz wirkte sich indirekt auch auf den Landschaftsschutz aus, da ebenfalls genügend grosse Lebensräume für Pflanzen und Tiere erhalten werden sollten (Art. 18 Abs. 1 NHG) und diese Lebensräume Bestandteile von Landschaften waren. Allerdings ist der Biotopschutz zu diesem Zeitpunkt eher noch als gering zu bezeichnen.

Art. 19, Sammeln wildwachsender Pflanzen und Fangen von Tieren; Bewilligungspflicht

Das Sammeln wildwachsender Pflanzen und das Fangen freilebender Tiere zu Erwerbszwecken bedürfen der Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde. Diese kann die Bewilligung auf bestimmte Arten, Gegenden, Jahreszeiten, Mengen oder in anderer Richtung beschränken und das organisierte Sammeln oder Fangen sowie die Werbung dafür verbieten. Die ordentliche land- und forstwirtschaftliche Nutzung sowie das Sammeln von Pilzen, Beeren, Tee- und Heilkräutern im ortsüblichen Umfange sind ausgenommen, soweit es sich nicht um geschützte Arten handelt.

Art. 20, Schutz seltener Pflanzen und Tiere

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann das Pflücken, Ausgraben, Ausreissen, Wegführen, Feilbieten, Verkaufen, Kaufen oder Vernichten seltener Pflanzen ganz oder teilweise untersagen. Ebenso kann er entsprechende Massnahmen zum Schutze bestimmter bedrohter oder sonst schützenswerter Tierarten treffen.

<sup>2</sup> Die Kantone können solche Verbote für weitere Arten erlassen.

(Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz)

Der Bund erweiterte im Natur- und Heimatschutzgesetz auch die Bestimmung aus dem Enteignungsgesetz zum Landschaftsschutz bei der Erstellung von öffentlichen Werken. Der Bund nahm sich nun für seine eigenen Aufgaben in die Pflicht, jeweils die Interessen des Natur- und Heimatschutzes zu berücksichtigen (Art. 24sexies Abs. 2 BV, Art. 3 NHG).

Artikel 3, Pflicht des Bundes:

1 Der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone sorgen bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben.

2 Sie erfüllen diese Pflicht, indem sie

a. eigene Bauten und Anlagen entsprechend gestalten und unterhalten oder gänzlich auf ihre Errichtung verzichten (Art. 2 Bst. a);

b. Konzessionen und Bewilligungen nur unter Bedingungen oder Auflagen erteilen oder aber verweigern (Art. 2 Bst. b);

c. Beiträge nur bedingt gewähren oder ablehnen (Art. 2 Bst. c).

3 Diese Pflicht gilt unabhängig von der Bedeutung des Objektes im Sinne von Artikel 4. Eine Massnahme darf nicht weitergehen, als es der Schutz des Objektes und seiner Umgebung erfordert.

(Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 zum Natur- und Heimatschutz)

Der Bund gab sich aber auch Instrumente, mit welchen er bei drohender Beeinträchtigung von Landschaften von nationaler Bedeutung auf der Ebene der Grundeigentümer intervenieren konnte. Dazu konnte er mit den Grundeigentümern Verträge abschliessen oder diese notfalls enteignen (Art. 24sexies Abs. 3, Art. 15 NHG). Zusätzlich konnte er auch vorsorglich ein Objekt unter Schutz stellen und die nötigen Sicherungen zu seiner Erhaltung anordnen und finanzieren (Art. 16 NHG).

Schliesslich führte der Bund auch finanzielle Anreize an, indem er den Kantonen «an die Kosten der Erhaltung, des Erwerbs, der Pflege, Erforschung und Dokumentation von schützenswerten Landschaften (...) Beiträge» gewährte.

Zentral an dieser Phase ist zudem, dass für den Landschaftsschutz mit der Ausscheidung zwischen den verschiedenen Zonen (Art. 17 RPG) ein wirksames Instrument geschaffen wurde. Dessen Bedeutung ist wohl kaum zu überschätzen:

« Der Natur- und Heimatschutz, vor allem das Natur- und Heimatschutzgesetz, legt primär fest, *dass* die Landschaft überhaupt zu schützen und zu erhalten ist. Die Landschaft wird zum Verfassungsinteresse, ihre Erhaltung explizit zur öffentlichen Aufgabe. Die Mittel, die Instrumente, zum effektiven Schutz liefert aber in erster Linie das (spätere) Raumplanungsgesetz. (...) Mit den Nutzungsplänen/-zonen stellt es hiezu die notwendigen Instrumente bereit. Für schützenswerte Landschaften bietet das Raumplanungsgesetz insbesondere die Schutzzonen (Art. 17 RPG) an. Die Schutzzone errichtet gleichsam einen Schutzzaun um das schutzbedürftige und schutzwürdige Gebiet/Objekt: «Dieses Gebiet ist geschützt.» »  
(Leimbacher/Perler: 171).

Schliesslich wurden für den ländlichen Raum auch verstärkt Subventionen ausgeschüttet, was über das Investitionshilfegesetz von 1974 lief.

#### 4.3.d Vollzugsbehörden und Prozeduren

Sowohl in der Raumplanung wie im Natur- und Heimatschutz wurden die Kompetenzen vorwiegend den Kantonen überlassen. Der Bund greift subsidiär und koordinierend ein und versucht bei der Erstellung von Bundesanlagen eine Vorbildfunktion einzunehmen. Zu den Vollzugsbehörden und den Prozeduren in der Raumplanung siehe Narath (2000).

Das Natur- und Heimatschutzgesetz überliess die Kompetenzen den Kantonen, der Bund wollte nur subsidiär und koordinierend eingreifen (ausführlich vgl. Imholz 1975). Die weiteren Schutzvorkehrungen basierten entsprechend auf kantonalem Recht und es war vorwiegend an den Kantonen, die Umsetzung in die Hand zu nehmen, Fachstellen für den Naturschutz zu bezeichnen (Art. 25 NHG) und die Strafverfolgung zu verantworten (Art. 24d NHG).

Im Falle der Wahrung des Landschaftsschutzes bei Bundesaufgaben lag die Verantwortung bei dem Amt, welches für ein Werk oder Projekt verantwortlich war (Art. 9 NHG). Es hatte dazu die Stellungnahme der betroffenen Kantone einzuholen (Art. 10 NHG), musste Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission zur Kenntnis nehmen (Art. 8 NHG) oder konnte selber Gutachten in Auftrag geben (Art. 9 NHG). Zudem hatte es mit dem Buwal deren Mitwirkung zu vereinbaren (Art. 2 Abs. 2 NHV).

Zuständig für die Erstellung der Inventare mit den Objekten von nationaler Bedeutung war der Bundesrat (Art. 5 NHG).

Zur Umsetzung des NHGs, etwa für den Artenschutz, die Denkmalpflege, aber auch zur Koordination der Inventarisierung, der Führung des Sekretariats der ENHK oder der Vergabe von Subventionen an beschwerdeberechtigte Organisationen wurde 1967 in der Bundesverwaltung eine Dienststelle für Natur- und Heimatschutz eingerichtet. Angesiedelt wurde sie im Eidgenössischen Oberforstinspektorat (OFI, ab 1979 Bundesamt für Forstwesen, BFF). Im Verlaufe der nächsten Jahre erfuhr diese Vollzugsbehörde verwaltungsintern eine Aufwertung, indem sie zuerst in den Rang einer Sektion (1972) und dann einer Abteilung (1973) erhoben wurde (Schmidhauser und Zimmermann 1993: 148).



Zusätzlich erwähnenswert und vermutlich die wichtigste Änderung ergab sich durch die Einführung des Beschwerderechts. Die Gemeinden erhielten für den Landschaftsschutz ein Recht auf Behördenbeschwerde, der Bundesrat konnte zudem Organisationen, welche über zehn Jahre bestehen und sich rein ideellen Zielen im Landschaftsschutz widmen das Recht zur Verbandsbeschwerde erteilen (Art. 12 NHG).

#### Art. 12 Beschwerderecht der Gemeinden und Organisationen

<sup>1</sup> Den Gemeinden sowie den gesamtschweizerischen Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen und mindestens seit zehn Jahren bestehen, steht das Beschwerderecht zu, soweit gegen kantonale Verfügungen oder gegen Verfügungen von Bundesbehörden letztinstanzlich die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde berechtigten Organisationen.

<sup>3</sup> Die Gemeinden und Organisationen sind auch berechtigt:

- a. die Rechtsmittel des kantonalen Rechts zu ergreifen;
- b. Einsprachen und Begehren nach den Artikeln 9, 35 und 55 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG) geltend zu machen.

<sup>4</sup> Die Beschwerde gegen den Entscheid über die Gewährung eines Bundesbeitrages ist unzulässig, wenn über die Planung, das Werk oder die Anlage bereits anderweitig in Erfüllung einer Bundesaufgabe mit einer Verfügung nach Absatz 1 entschieden worden ist.

<sup>5</sup> Die Beschwerde gegen den Entscheid über die Gewährung eines Bundesbeitrages ist ausserdem unzulässig, wenn die Gemeinden und Organisationen in einem kantonalen Verfahren über die Planung, das Werk oder die Anlage gegen den ersten nach Artikel 12a Absatz 1 eröffneten Entscheid, der ihren Anliegen nicht entsprochen hat, kein Rechtsmittel ergriffen haben, obschon sie dazu berechtigt gewesen wären. (Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, in der Fassung vom 24. März 1995)

Bei der Raumplanung haben die Gemeinden den grössten Spielraum, dank ihrer Kompetenz zur Nutzungsplanung. Siehe näheres dazu auch im Bericht zur Ressource Boden (Narath 2000c).

## 4.4 BIOTOPSCHUTZ 1983-1991

### 4.4.a Probleme und Ziele

Auch in dieser Phase veränderte sich das Problem für den Landschaftsschutz nicht grundlegend, weiterhin blieb ein Nutzungsdruck auf Landschaften durch konkurrenzierende Nutzungen bestehen. Und gleichzeitig veränderten sich die Landschaften im Gebirge und im ländlichen Raum, da Kulturlandschaften weniger gepflegt wurden. Neu an dieser Phase war, dass als Problem nun nicht mehr nur das Landschaftsbild als ausschlaggebend betrachtet wurde, sondern dass die Verknappung von einzelnen vielfältigen Ökosystemen als problematisch angesehen wurde.

Das neue Ziel des Biotopschutzes wirkte sich auch auf den Landschaftsschutz aus, da einzelne Biotop ein charakteristisches Landschaftsbild bieten, wie beispielsweise Auwälder, Moorlandschaften oder seltene Waldgesellschaften.

Diese Phase beginnt mit der Verabschiedung des Umweltschutzgesetzes von 1983.

#### 4.4.b Kausalhypothesen und Zielgruppen

Die Vermutung bestand hier darin, dass die verschiedenen Nutzungen durch Landwirtschaft, Erholung, Industrie, Gewerbe etc. den ökologischen Wert von Biotopen senkten. Mit dem geringeren ökologischen Wert ging auch meistens ein Rückgang des ästhetischen Werts einher.

Als Zielgruppen waren deshalb die verschiedenen Nutzergruppen zu wählen, im Unterschied zu den letzten Phasen richtete sich der Bund durch die Anwendung des Verursacherprinzips nun direkter an die Zielgruppen.

#### 4.4.c Interventionshypothesen und Wahl der Instrumente

Die für den Landschaftsschutz zentrale Interventionshypothese war, dass der Biotopschutz über die Ausscheidung von schutzwürdigen Gebieten und dem Verbot von Veränderungen in diesen Gebieten erreicht werden konnte. Bezeichnend für diese Phase ist, dass die in relativ kurzer Zeit unterschiedlich weitreichende Gebote und Verbote für Biotope erlassen wurden:

Im Anschluss an das Umweltschutzgesetz wurden 1985 im NHG besondere Arten von Biotopen namentlich aufgelistet und unter einen strengeren Schutz gestellt. Zu diesen Biotopen zählten «Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen» (Art. 18 Abs. 1bis NHG). Das im Umweltschutzgesetz festgehaltene Verursacherprinzip fand hier ebenfalls eine Anwendung: Falls eine Beeinträchtigung von Biotopen nach Abwägung aller Interessen unumgänglich blieb, waren die Verursacher zu einer Wiederherstellung oder einen besonderen Schutz verpflichtet (Art. 18 Abs. 1ter NHG).

Zudem wurden 1987 durch einen vom Bundesrat ausgearbeiteten Gegenvorschlag zur Rothenturminitiative Schutzobjekte von nationaler Bedeutung bestimmt und inventarisiert (Art. 18a NHG). Der Bundesrat bestimmte die Schutzziele für diese Biotope, finanzierte die Bezeichnung der Objekte und übernahm einen grossen Teil der Kosten der Schutz- und Unterhaltmassnahmen (Art. 18d NHG). Hieraus entstanden die Hochmoor-, die Flachmoor- und die Auenverordnung.

#### Art. 18, Grundsatzartikel

1 Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Bei diesen Massnahmen ist schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen.

1bis Besonders zu schützen sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen.

1ter Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen.

(Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, eingefügt durch Art. 66 Ziff. 1 des BG vom 7. Okt. 1983 über den Umweltschutz)

Art. 18a, Biotop von nationaler Bedeutung

<sup>1</sup> Der Bundesrat bezeichnet nach Anhören der Kantone die Biotop von nationaler Bedeutung. Er bestimmt die Lage dieser Biotop und legt die Schutzziele fest.

<sup>2</sup> Die Kantone ordnen den Schutz und den Unterhalt der Biotop von nationaler Bedeutung. Sie treffen rechtzeitig die zweckmässigen Massnahmen und sorgen für ihre Durchführung.

<sup>3</sup> Der Bundesrat kann nach Anhören der Kantone Fristen für die Anordnung der Schutzmassnahmen bestimmen. Ordnet ein Kanton die Schutzmassnahmen trotz Mahnung nicht rechtzeitig an, so kann das Eidgenössische Departement des Innern die nötigen Massnahmen treffen und dem Kanton einen angemessenen Teil der Kosten auferlegen.

Art. 18b, Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung und ökologischer Ausgleich

<sup>1</sup> Die Kantone sorgen für Schutz und Unterhalt der Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung

<sup>2</sup> In intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen sorgen die Kantone für ökologischen Ausgleich mit Feldgehölzen, Hecken, Uferbestockungen oder mit anderer naturnaher und standortgemässer Vegetation. Dabei sind die Interessen der landwirtschaftlichen Nutzung zu berücksichtigen.

Art. 18c, Stellung der Grundeigentümer und Bewirtschafter

<sup>1</sup> Schutz und Unterhalt der Biotop sollen wenn möglich aufgrund von Vereinbarungen mit den Grundeigentümern und Bewirtschaftern sowie durch angepasste land- und forstwirtschaftliche Nutzung erreicht werden.

<sup>2</sup> Grundeigentümer oder Bewirtschafter haben Anspruch auf angemessene Abgeltung, wenn sie im Interesse des Schutzzieles die bisherige Nutzung einschränken oder eine Leistung ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag erbringen.

<sup>3</sup> Unterlässt ein Grundeigentümer die für das Erreichen des Schutzzieles notwendige Nutzung, so muss er die behördlich angeordnete Nutzung durch Dritte dulden.

<sup>4</sup> Soweit zur Erreichung des Schutzzieles der Landerwerb nötig ist, steht den Kantonen das Enteignungsrecht zu. Sie können in ihren Ausführungsvorschriften das EntG anwendbar erklären, wobei die Kantonsregierung über streitig gebliebene Einsprachen entscheidet. Erstreckt sich das Schutzobjekt auf das Gebiet mehrerer Kantone, ist das EntG anwendbar.

Art. 18d, Finanzierung

<sup>1</sup> Der Bund finanziert die Bezeichnung der Biotop von nationaler Bedeutung und beteiligt sich mit einer Abgeltung von 60-90 Prozent an den Kosten der Schutz- und Unterhaltmassnahmen. In Ausnahmefällen kann er die gesamten Kosten übernehmen.

<sup>2</sup> Die Kosten für Schutz und Unterhalt der Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung sowie für den ökologischen Ausgleich tragen die Kantone. Der Bund beteiligt sich daran mit Abgeltungen bis 50 Prozent.

<sup>3</sup> Bei der Festlegung der Abgeltungen nach den Absätzen 1 und 2 berücksichtigt der Bund die Finanzkraft der Kantone sowie ihre Gesamtbelastung durch den Moorlandschafts- und den Biotopschutz.

(Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, eingefügt durch Ziff. I des BG vom 19. Juni 1987)

Für die Moore und Moorlandschaften ergab sich durch die 1987 angenommene Rothenturminitiative einerseits eine inhaltliche Ausdehnung der schützenswerten Biotop auf die Moorlandschaften, woraus die Verordnung über den Schutz der Moorland-

schaften von besonderer Bedeutung und von nationaler Bedeutung entstand. Andererseits für Moore und Moorlandschaften ein sehr weitreichender Schutz (Art. 24sexies Abs. 5 BV). Diese Biotop stehen nun unter einem absoluten Veränderungsverbot und waren einer Interessenabwägung nicht mehr zugänglich. Ebenfalls wurden die Kompetenzen hier zu Lasten der Kantone zum Bund verschoben (Leimbacher und Perler: 190-1).

Erwähnt können weiter Biotop werden, welche zum Schutz des Lebensraumes von bestimmten Vogel- und Säugetierarten errichtet wurden. Diese stützten sich sowohl auf das Natur- und Heimatschutzgesetz wie auch auf den Artikel 11 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel von 1986. Da die Gesetzgebungskompetenz für den Artenschutz seit 1966 beim Bund lag, schied der Bund – allerdings im Einvernehmen mit den Kantonen – Jagdbanngebiete und Wasser- und Zugvogelreservate aus. In diesen galt als Schutzziel, dass der Lebensraum für diese Tierarten erhalten bleiben musste, wobei im Einzelfall anhand einer Interessenabwägung Ausnahmen möglich waren (z.B. Art. 5 WZVV, Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung).

Fazit: In diesem Zeitraum wurden verschiedene Biotop unter Schutz gestellt. Zum grössten Teil wurden die Biotop in Inventaren erfasst. Der Grad des Schutzes der Biotop unterschied sich vor allem dadurch, dass für die Moore und Moorlandschaften eine Interessenabwägung nicht mehr möglich war. Neu war auch die Bestimmung, dass die Beeinträchtiger von Biotopen für die Wiederherstellung oder einen Ersatz besorgt sein mussten.

#### 4.4.d Vollzugsbehörden und Prozeduren

Seit der Umbenennung des Bundesamts für Forstwesen in das Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz 1985 ist der Begriff der Landschaft auch permanent im Titel eines Bundesamtes enthalten. Dieser Schritt führte beispielsweise zur Schaffung einer Vizedirektorenstelle im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes (Schmidhauser und Zimmermann 1993: 148).

Als wichtigstes neues prozedurales Instrument sind die im USG eingeführten Umweltverträglichkeitsprüfungen zu nennen.

## **4.5 NATURNAHE NUTZUNG DER KULTURLANDSCHAFTEN AB 1991: SCHRITTE ZUR INTEGRATION DES LANDSCHAFTSSCHUTZES IN ANDERE POLICIES?**

### 4.5.a Probleme und Ziele

Der Nutzungsdruck auf die Landschaften durch Überbauungen, Nutzungen durch den Tourismus und andere bestand weiterhin. Gleichzeitig nahm auch die Nutzung des ländlichen Raums durch den Menschen ab und es wurden weniger Kulturlandschaften produziert.

Probleme und Ziele waren nun, wie die ökologische und ästhetische Vielfalt der Landschaft gepflegt und gleichzeitig im ländlichen Raum Erwerbstätigkeiten und dadurch die Pflege der Kulturlandschaften gesichert werden konnten.

Den Beginn der Phase setzen wir hier auf das Jahr 1991, in welchem das Gewässerschutzgesetz und das Waldgesetz verabschiedet wurden.

#### 4.5.b Kausalhypothesen und Zielgruppen

Es wurde wiederum angenommen, dass die rivalisierenden Nutzungen der Landschaft einerseits und Unternutzung von Kulturlandschaften andererseits für den Rückgang an schönen Landschaften verantwortlich waren.

In dieser Phase wurden die Zielgruppen präziser angesteuert als in den Phasen oben. So wurden die landwirtschaftlichen Betriebe mit den Direktzahlungen zu ökologischeren Anbauweisen angehalten, gleichzeitig wurde das finanzielle Überleben vieler Betriebe erst sicher gestellt.

Ähnliches lässt sich auch für die Forstwirtschaft sagen, in welcher die Waldeigentümer verstärkt zu einer naturnahen Bewirtschaftungsweise angehalten werden (siehe dazu aber das Screening zum Wald, Bisang 2000).

Zudem wurden über das Gewässerschutzgesetz und das Wasserrechtsgesetz landschaftsschützerische Vorschriften zu Handen der Ersteller von Wasserwerken gerichtet (Reynard et al. 2000).

#### 4.5.c Interventionshypothesen und Wahl der Instrumente

Die Interventionshypothesen bestanden darin, dass die Verursacher der landschaftlichen Beeinträchtigungen aber auch die Pflegerinnen der Landschaft durch finanzielle Anreize (Direktzahlungen und Abgeltungen) und Gebote zu einem landschaftsschützerischen Handeln gebracht werden sollten.

Mit dem Landwirtschaftsgesetz und der Verordnung über die Direktzahlungen von 1998 wurden die Subventionen in der Landwirtschaft an Auflagen geknüpft, welche ökologische Mindestanforderungen an die Produktionsweise stellten und zudem auch ökologische Ausgleichsflächen (Art. 7 DZV) verlangte. Während durch die Direktzahlungen Kulturlandschaften erhalten bleiben konnten, lieferten die Ausgleichsflächen ein neues landschaftliches Element.

##### Art. 7 Angemessener Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen

<sup>1</sup> Die ökologischen Ausgleichsflächen müssen mindestens 3,5 Prozent der mit Spezialkulturen belegten landwirtschaftlichen Nutzfläche und 7 Prozent der übrigen landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebs betragen.

<sup>2</sup> Anrechenbar sind die ökologischen Ausgleichsflächen nach Ziffer 3.1 des Anhangs.

<sup>3</sup> Bäume nach Artikel 54 und Anhang Ziffer 3.1.2.3 und 3.1.2.4 werden mit einer Are angerechnet, jedoch höchstens 100 Bäume pro Hektare bestockte Fläche.

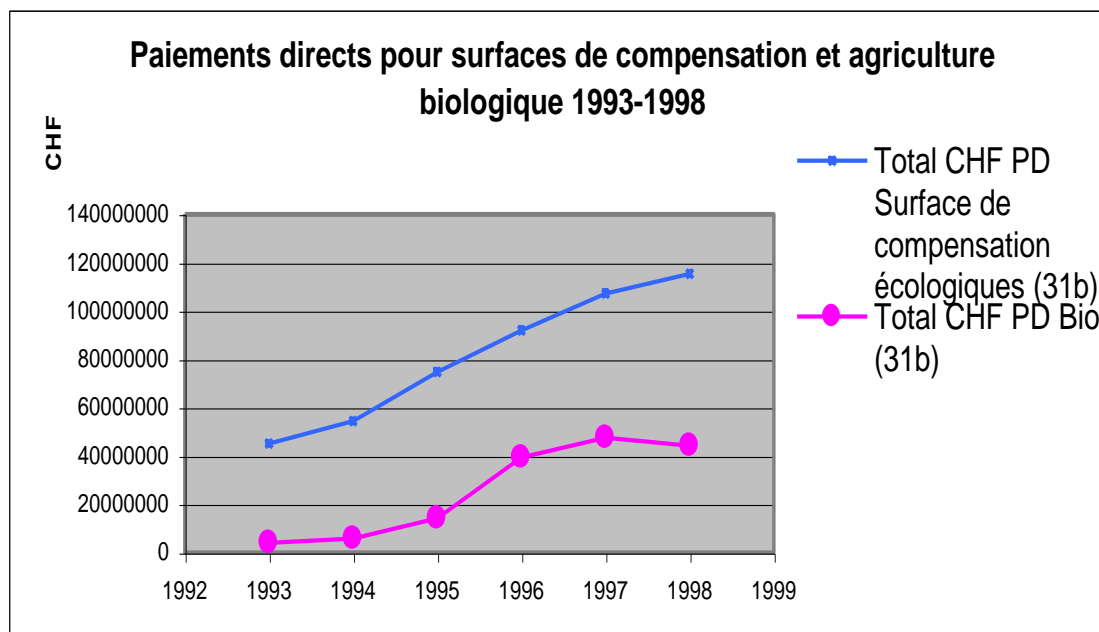
<sup>4</sup> Der ökologische Ausgleich nach Absatz 1 darf höchstens zur Hälfte durch die Anrechnung von Bäumen nach Absatz 3 erbracht werden.

<sup>5</sup> Entlang von Oberflächengewässern, Hecken, Feld- und Ufergehölzen und Waldrändern ist ein extensiver Grün- oder Streueflächenstreifen von mindestens 3 Metern Breite anzulegen.

(Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998)

Die Grafik 4.5.c zeigt die steigenden Ausgaben für Direktzahlungen für Ausgleichsflächen und biologische Produktion.

Grafik 4.5.c: Direktzahlungen für ökologische Ausgleichsflächen und biologische Landwirtschaft 1993-98



Quelle: Buwal, weitergeleitet durch Peter Knoepfel

Mit dem revidierten Raumplanungsgesetz von 1998 wurde der Landwirtschaft hingegen mehr Handlungsspielraum eingeräumt. Die bodenunabhängige Produktion und die Umnutzung von landwirtschaftlichen Gebäuden für ein eigenes Gewerbe oder für eine touristische Nutzung wurden erleichtert.

Das Waldgesetz von 1991 führte Gebote (teilweise mit Subventionen) für naturnahen Waldbau und Waldpflege auf, neu beteiligte sich der Bund auch an der Erstellung und dem Unterhalt von Waldreservaten (näheres siehe Bisang 2000).

Im Gewässerschutzgesetz von 1991 wurden der Erhaltung einer natürlichen Landschaft grösseres Gewicht beigemessen, beispielsweise mit Art. 37 Abs. 2 GSchG zur Verbauung und Korrektur von Fliessgewässern, für welche der natürliche Verlauf des Gewässers beibehalten oder wiederhergestellt werden sollte. Ebenfalls übernahm der Bund Kosten, falls durch den Schutz von Landschaften von nationaler Bedeutung erhebliche Einbussen bei der Wasserkraftnutzung entstanden (Art. 22 Abs. 3 Wasserrechtsgesetz, näheres siehe Reynard et al. 2000).

Fazit: Der Bund erhöhte seine Ausgaben für den Natur- und Landschaftsschutz in dieser Phase stark. Er kompensierte Landwirte, Forstwirte und die Ersteller von Wasserkraftwerken für Ertragsausfälle, die sich durch die Berücksichtigung von landschaftsschützerischen Bestimmungen ergaben. Im Falle der Land- und Forstwirtschaft trug er durch diese Beiträge auch dazu bei, dass eine Vielzahl an Betrieben finanziell noch überleben konnte.

#### 4.5.d Vollzugsbehörden und Prozeduren

Schliesslich änderte sich auch etwas an den Vollzugsbehörden und Prozeduren. Durch die Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben von 1997 wurden der Rat für Raumordnung (ROR) und die Raumordnungskonferenz (ROK) des Bundes gegründet. Der Rat für Raumordnung ist eine ständige ausserparlamentarische Kommission, deren Personal vom Bundesrat ernannt wurde und welche den Bundesrat in raumordnungspolitischen Entscheiden beraten sollte. In der Raumordnungskonferenz des Bundes waren Repräsentanten aus den Verwaltungsstellen vertreten, welche raumordnungsrelevante Aufgaben erfüllen. Sie erfüllte vorwiegend koordinierende und informierende Aufgaben (Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben Art. 5, 6 und 7).

Diese Neuerung ist aber im Vergleich zu der direkteren Ansteuerung der Zielgruppen in der Landwirtschaft und im Gewässerschutz als von geringer Bedeutung einzuschätzen.

Tabelle 4.1.b Policy Design (Synthese)

<b>Ressource Landschaft</b>	Policy Design			Anwendungsber eich (Perimeter, öffentlich/privat, lokal, regional, national, usw.)	Güter und Dienstleistungen	Akteure (Zielgruppen und Nutzniesser)	Politisch- administratives Arrangement
	Ziele	Instrumente	Kausalitäts- hypothese				
Etappe 1 1900-1965 punktuel- ler Objektschutz	Einzelne Naturdenk- mäler vor Zerstörung bewahren	Mitfinanzie- rung des Nationalparks, Mitbe- rücksichtigun- g von Landschafts- anliegen beim Bau von Infra- strukturanlieg- en	Mit Subventionen an die Er- steller von ge- schützten Ge- bieten und der Sensibilisieru- ng der Ersteller von Infrastruktura- nlagen werden einzelne Objekte geschützt	Ausgelesene und unmittelbar bedrohte Landschaften und Naturdenkmäler	Erhaltung von Na- turdenkmälern, Erhaltung von iden- titätsstiftenden Landschaftsbilde- rn und Ressource Boden Baupläne, De- ponien, Biomasse- produktion	Grundeigentümer (z.B. Landwirte), Bauinteressenten sind Zielgruppen, Betrachter von Land- schaften und Identitätssuchende die Nutzniesser	Keine besonderen Akteure für den Landschaftsschutz, ab 1936 berät die Eidgenössische Natur- und Heimat- schutzkommission den Bundesrat



	Policy Design			Anwendungsber eich (Perimeter, öffentlich/privat, lokal, regional, national, usw.)	Güter und Dienstleistungen	Akteure (Zielgruppen und Nutzniesser)	Politisch- administratives Arrangement
	Ziele	Instrumente	Kausalitäts- hypothese				
Etappe 2 1966-1982 umfassender Objektschutz	Schützenswe rteObjekte und Flächen ausscheiden und bewahren	Inventare, Subventionen, Konventionen zwischen Staat und Privaten, Aus- scheidung von Schutzzonen	Objektschutz durch (teilweise kompensierte) Nutzungsaufla gen	Schützenswerte Objekte werden einzeln identifiziert und mit unter- schieblich starken Nutzungseinschr änkungen belegt	Erhaltung von Na- turdenkmälern, Erhaltung von iden- titätsstiftenden Landschaftsbilde rn, Erholungsraum und Ressource Boden Baufläche, Deponien, Biomassepro- duktion	Grundeigentümer (z.B. Landwirte), Bauinteressenten sind Zielgruppen, Betrachter von Land- schaften, Identitätssu- chende und Erholungssuchende die Nutzniesser	Bund greift subsidiär und koordinierend ein, Beschwerderecht für Gemeinden und Organisationen wichtig, bei Bundesaufgaben: Kantone und Buwal involvieren, Gutachten der ENHK

	Policy Design			Anwendungsber eich (Perimeter, öffentlich/privat, lokal, regional, national, usw.)	Güter und Dienstleistungen	Akteure (Zielgruppen und Nutzniesser)	Politisch- administratives Arrangement
	Ziele	Instrumente	Kausalitäts- hypothese				
Etappe 3 1983-1990 Biotopschutz	Biotopschutz (Moore, Ge- wässer, Wald), Artenschutz, Renaturation einzelner Land- schaften	Unterschutzst ellung von Biotopen und Ausscheidung von Schutzzonen	Biotopschutz durch (teilweise kompensierte) Nutzungsverb ote	Objekte mit be- stimmten natürli- chen Eigenschaften werden generell unter Schutz gestellt	Natürlicher Lebensraum und Erholungsraum und Ressource Boden Baufläche und Biomasse- produktion	Grundeigentümer (z.B. Landwirte), Bauinteressenten sind Zielgruppen, Betrachter von Land- schaften und Erholungssuchende die Nutzniesser	Wie oben

	Policy Design			Anwendungsber eich (Perimeter, öffentlich/privat, lokal, regional, national, usw.)	Güter und Dienstleistungen	Akteure (Zielgruppen und Nutzniesser)	Politisch- administratives Arrangement
	Ziele	Instrumente	Kausalitäts- hypothese				
<p>Etappe 4</p> <p>Ab 1991 Naturnahe Nutzung von Kulturland- schaften</p>	<p>Kulturland- schaften sollen naturnah be- wirtschaftet werden</p>	<p>Direktzahlun- gen in der Landwirt- schaft, Bewirt- schaftungs- auflagen in der Forst- wirtschaft, vor Eingriffen geschützte Flächen subventionie- ren</p>	<p>Mit an Nutzungsauf- lagen gebun- dene Subven- tionen, weiteren Regeln und mit dem Abkauf der Nutzungs- rechte sollen die Land- und Forstwirte naturnahe Kultur- landschaften produzieren</p>	<p>Kulturlandschaft en naturnah machen und in einzelnen Flächen ganz auf Nutzung verzichten</p>	<p>Natürlicher Lebensraum, Erholungsraum und Ressource Boden Biomasse- produktion</p>	<p>Eigentümer und Nut- zungsberechtigte in der Land- und Forstwirtschaft sind die Zielgruppen, Be- trachter von Landschaften und Erholungssuchende die Nutzniesser</p>	<p>Direktzahlungen laufen über den Bund, Bund schafft koordinierende Gremien</p>

## 5. LES REGIMES INSTITUTIONNELS DU PAYSAGE

Dans le chapitre 3, nous avons décrit l'évolution historique de ce que nous avons appelé le système régulateur de la ressource paysage. Cette description de l'évolution historique de ce système régulateur a nécessité, en raison de l'absence de la reconnaissance juridique de la qualité d'objet de droit au paysage, un important travail de redéfinition du concept de système régulateur. C'est pourquoi nous avons proposé de substituer aux droits de propriété formels, la notion de *droits de propriété implicites* sur la ressource que nous avons définis comme des droits de régulation sur le paysage. En plus de ces droits de régulation attribués à ce que nous avons décrit comme des propriétaires implicites du paysage, nous avons décrits les droits d'usages des propriétaires fonciers des parcelles formant la base matérielle du paysage, ainsi que les droits d'usages des utilisateurs de la ressource que sont les différents groupes d'individus fréquentant de manière prométhéenne ou hédoniste le paysage.

Dans le chapitre 4, nous avons rendu compte des transformations des politiques publiques régulant les relations d'exploitation ou de protection du paysage. Nous avons à cette occasion plus particulièrement insisté, pour chaque période identifiée, sur les éléments de politiques publiques suivants : la définition du problème social, la formulation de l'hypothèse causale, l'identification des groupes-cibles, la formulation de l'hypothèse d'intervention, les instruments utilisés et, finalement, la description de l'arrangement politico-administratif de mise en œuvre et les procédures.

Conformément à notre définition du concept de régime institutionnel de ressource, la description et la qualification de celui-ci, ainsi que la description des transformations qui l'ont affecté durant la période d'analyse qui est la nôtre ici, nécessitent de *combiner* les éléments mis en lumière dans chacun de ces deux chapitres. Concrètement, il s'agit dans ce dernier chapitre *d'articuler* les étapes de transformations identifiées pour le policy design avec celles identifiées pour le système régulateur. C'est l'objet de la partie 5.1 qui suit.

### 5.1 PERIODISATION, DESCRIPTION ET QUALIFICATION DES REGIMES INSTITUTIONNELS DU PAYSAGE

L'analyse historique des deux composants du régime a donc permis de produire deux chronologies plus ou moins spécifiques et distinctes l'une de l'autre. Il va de soi que plus ces deux chronologies diffèrent (ce qui n'est par chance pas le cas pour la ressource paysage pour des raisons que nous expliquerons plus loin), plus leur combinaison peut se révéler difficile à réaliser aussi longtemps que l'on n'a pas de critères, respectivement de clé de lecture/d'interprétation, de la combinaison. Selon nous, dans la mesure où la combinaison des deux chronologies sert à construire une troisième chronologie, *en partie distincte*, qui est celle du régime dans son entier, il convient de rechercher ces critères d'interprétation en partant (ou plutôt en revenant) à notre définition du régime, respectivement à la question de sa *qualification*.

Ainsi, la définition du régime dont nous sommes partis distingue 4 différents types ou état de régimes institutionnels qui sont les suivants :

- *l'absence de régime* : "From a theoretical point of view, we speak of a "no IR situation", in cases where neither property and use rights nor public policies exist. Chances are in this instance that a resource or its services and goods have not yet been discovered. This was the case for biodiversity until recently" (Kissling, Varone 2000:7).
- *le régime simple* : "If the use rights are formulated either directly in detailed regulative systems (e.g. new definition and application of property and use rights) and/or at least indirectly through an initial policy design (e.g. general police clause for protection of use rights or bans and licence reservations), this can be referred to as a »simple IR situation". We suspect that this kind of simple IR emerges when the central actors observe

*scarcity in connection with the predominantly homogenous use of one or several goods or services provided by a given resource and this becomes a collective problem because of the risk of local, regional or global overuse" (Kissling, Varone 2000:8).*

- *le régime complexe : "In a »complex IR situation", we can already observe differentiation on the basis of the specific uses of the resource (goods and services provided by the resource) and the combining of the (clarified, redefined) property and use rights with more detailed policy design in terms of substantive content of the corresponding protection and use policies. The differentiation of the aims of natural resource protection and use policy designs will probably move from negative statements such as »no environmental nuisances" (= general police clause) towards more quantitative, positively formulated prescriptions on the desired quality of the resource (e.g. ambient air quality standards) and, in the next step, in limiting the consumption of specific goods and services in time and space in terms of general quantitative consumption quotas. The now mainly heterogeneous demands and the sum of the diverse (private-)use rights could lead to a crisis in and possibly even the collapse of the complex IR. Examples of such rivalrous and excessive uses can be found in the area of land (agriculture, construction zones, roads/railways etc.), water (fishing, energy, agriculture etc.) and forest (biodiversity, recreation, timber etc.). It is safe to assume that this situation, which is characterised by increasingly inefficient and more complex IRs for various natural resources, can, at least, be found in Switzerland today" (Kissling, Varone 2000:8).*
- *le régime intégré : "One key theoretical and empirical question is whether it is possible to establish an IR which can take account of these varied heterogeneous demands and regulate the totality of threatened uses in such a way that it is possible to maintain the capacity of the whole resource in question for the production of all the goods and services provided by the resource. We refer here to an »integrated IR situation" with use of natural resources which promote sustainability. Integrated IRs make it possible to guarantee the transparent satisfaction of the heterogeneous use requirements and to conserve the resource stock" (Kissling, Varone 2000:8).*

C'est précisément l'observation des différences entre les différents états/types de régimes qui nous permet de formuler les critères de la combinaison entre les chronologies des deux composants du régime que nous avons analysés jusqu'ici de manière séparée. En effet, les différents types, états des régimes varient essentiellement selon deux dimensions : le *nombre de biens et services simultanément régulés par le régime* et le *degré de proximité ou de similitude entre les acteurs impliqués ou concernés* dans le système régulateur d'une part et le *policy design* de l'autre. C'est à partir de ces deux dimensions que nous avons formés les deux critères permettant l'articulation des deux chronologies du système régulateur et du *policy design*. Ces deux critères sont les suivants :

- *L'étendue* : il s'agit du nombre de biens et services régulés au sein d'un régime, soit par le système régulateur, soit par le *policy design*, soit par les deux en même temps, à un moment donné du temps. Le critère de l'étendue tire sa pertinence du fait que l'extension ou au contraire la réduction du nombre de biens et services régulés a une influence directe sur la capacité régime à réguler les usages humains d'une ressource naturelle. Par ailleurs, une modification de l'étendue s'accompagne en principe, et assez logiquement, de modifications de l'un ou de l'autre ou, plus probablement encore, simultanément des deux composants du régime, de même qu'elle affecte très probablement la cohérence du régime.
- *La cohérence* : il s'agit de la mesure du degré de proximité, de similitude, voire de recoupement entre les différents acteurs impliqués à un titre ou à un autre, de manière active ou non, dans l'un et l'autre des composants du régime. La cohérence ne vise pas à mesurer *quantitativement* si l'ensemble des acteurs sont simultanément présents dans le

système régulateur et le policy design. Elle vise plutôt à mesurer *qualitativement* s'il existe une relation logique entre la stratégie de désignation des acteurs pertinents au sein des deux composants du régime. Plus concrètement, la question est ici de savoir s'il existe une cohérence, ou au contraire des incohérences logiques, dans la désignation des acteurs, des objectifs ainsi que des moyens d'interventions sur les acteurs au sein du système régulateur et au sein du policy design. A titre d'exemple, un régime aura plus de chance d'être cohérent si les acteurs désignés comme groupes-cibles dans le policy design sont également des acteurs pertinents, dotés de titres de propriété (par exemple les propriétaires fonciers) ou de droits d'usages, au sein du système régulateur.

Finalement, le principe de la combinaison a donc consisté à articuler les deux chronologies à la lumière, successivement, de ces deux dimensions centrales du régime. Ainsi, le tableau 13a qui suit articule les chronologies à la lumière du critère de l'étendue. Le tableau 13b en fait de même à la lumière du critère de la cohérence. Il convient de noter ici que la question de la cohérence se pose dans le cas du paysage d'une manière différente et probablement plus simple que pour les autres ressources. En effet, dans la mesure où l'essentiel de ce que nous avons défini comme des droits de propriété implicites, de même que les droits d'usages de la ressource découlent d'une définition implicite par les politiques publiques, les risques de décalages entre les acteurs du système régulateur et ceux du policy design sont très minces dans la mesure où *les acteurs du système régulateur sont précisément désignés par le policy design*. La question de la cohérence se trouve dès lors concentrée sur la capacité du régime à intervenir sur les propriétaires fonciers, les « exploitants » touristiques du paysage (remontées mécaniques, offices du tourisme, hôteliers-restaurateurs, etc) et les utilisateurs finaux que sont les touristes, les promeneurs, les chasseurs et cueilleurs, etc, en tant qu'ils sont dotés de droits d'usages du paysage. On notera, en guise de remarque conclusive préliminaire, que les exploitants touristiques du paysage sont, à l'exception peut-être des remontées mécaniques, les acteurs finalement les moins touchés par le travail de régulation du régime.

Ainsi, chacun de ces deux tableaux permet de produire une chronologie supplémentaire : une chronologie de l'évolution du régime sous l'angle du nombre des biens et services simultanément régulés (une transformation du régime étant identifiée lorsque un ou plusieurs biens et services apparaissent ou disparaissent du champ de régulation du régime), et une autre sous l'angle des modifications de la cohérence de la configuration entre propriétaires, appropriateurs/utilisateurs, consommateurs d'une part et groupes-cibles, et groupes bénéficiaires de l'autre.

Nous avons donc, au total, 4 chronologies différentes qui sont confrontées dans le dernier tableau 13c, qui constitue la synthèse finale de l'évolution du régime et de la qualification de ses différentes étapes. Dans ce dernier tableau, qui est aussi naturellement le plus important, le principe d'articulation des 4 différentes chronologies est le suivant. Premièrement, il convient de remarquer que, dans la mesure où les deux chronologies de l'étendue et de la cohérence sont en réalité le produit de la confrontation des deux chronologies du système régulateur et du policy design, il ne devrait pas, en toute logique, y avoir de décalages insurmontables entre les deux séries de deux chronologies. Ainsi, plus concrètement, l'étendue et la cohérence, dans la mesure où elles ont tendance à fournir une chronologie comprenant un *nombre plus restreint d'étapes*, nous aident à *repérer, hiérarchiser et sélectionner*, parmi le nombre plus important d'étapes résultant de l'addition des deux autres chronologies (système régulateur, policy design), les moments de fractures plus particulièrement importants ou décisifs au sein du régime, étant entendu que là où il y a une transformation du nombre de biens et services régulés, il y a fort à parier que (1) la cohérence des acteurs risque d'être affectée, (2) la transformation de l'étendue du régime se traduit ou résulte d'un changement au sein du policy design qui devrait au minimum voire se transformer la désignation du problème social et donc l'hypothèse de causalité, quand ce n'est pas l'ensemble de ses autres composants, et (3) cela

risque, lors de changements importants de l'étendue, d'affecter à plus ou moins long terme les règles du jeu en principe plus stables du système régulateur et des droits de propriété. Il est cependant à noter que dans certains cas, comme celui du sol par exemple (Nahrath 2000c), des transformations au sein du système régulateur peuvent très bien, non pas suivre, mais *précéder* les changements auprès des autres composantes du régime.

C'est donc cet exercice de combinaison des différentes chronologies qui est réalisé dans les trois tableaux 13a, 13b, 13c qui suivent.





Tableau 13a: synthèse de la mesure de l'étendue des régimes (en gras les B &amp; S nouvellement pris en compte)

Temps	Droits de propriété (property rights)		Politiques publiques (policy design)		Régimes institutionnels de gestion de la ressources	
	Etapes	Biens et services concernés	Etapes	Biens et services concernés	Etapes	Etendue (selon les biens et services)
1870	I 1874-1962	A3, A4, C3	I 1874-1965	A3, A4, C2, C3, C4	I 1874-1962 Protection d'un "paysage national"	Régime institutionnel focalisant sur la protection des composants centraux (monuments naturels et espèces faunistiques et floristiques considérées comme "typiques") d'un <i>paysage "national"</i> .
1880						
1890						
1900						
1910						
1920						
1930						
1940						
1950						
1960						
1970	II 1962-1972	A3, A4, <b>B1, B2, C1</b> , C3	II 1966-1982	A3, A4, <b>B1, B2, C1</b> C2, C3, C4	II 1962-1983 Inventaire du patrimoine national	Systématisation de la protection d'objets paysagers considérés comme faisant partie d'un patrimoine national.
1980	III 1972-1983	A3, A4, B1, B2, C1, <b>C2</b> , C3				
1990	IV 1983-2000	<b>A1, A2</b> , A3, A4, B1, B2, C1, C2, C3,	III 1983-1990	<b>A1</b> , A3, A4, B1, B2, C1, C2, C3, C4, <b>C5</b>	III 1983-2000 Protection des milieux naturels et de la biodiversité	Extension des surfaces mises sous protection et réorientation de la protection sur des ensembles d'écosystèmes dont l'interdépendance constitue la valeur paysagère.
2000			IV 1991-2000	A1, <b>A2</b> , A3, A4, C2, C3, C4		

Tableau 13b: synthèse de la mesure de la *cohérence* des régimes

Temps	Droits de propriété (property rights)		Politiques publiques (policy design)		Régimes institutionnels de gestion de la ressource	
	Etapes	Acteurs concernés	Etapes	Acteurs concernés	Etapes	Cohérence (selon acteurs concernés)
1900	I 1874-1962	<i>Propriétaires implicites:</i> Etat fédéral, Académie Sciences Naturelles, LSPN, Fondation Parc National <i>Propriétaires fonciers:</i> propriétaires de forêts et de pâturages, communes de Basse-Engadine (Parc National), propriétaires fonciers (privés et publics) concernés par la construction d'ouvrages hydroélectriques ou d'infrastructures, dont, notamment, les agriculteurs. <i>Utilisateurs:</i> usagers des forêts et des pâturages (promeneurs, cueilleurs, chasseurs), entreprises hydroélectriques.	I 1874-1965	<i>Zielgruppen:</i> Grundeigentümer (z.B. Landwirte), Bauinteressenten  <i>Nutzniesser:</i> Betrachter von Landschaften und Identitätssuchende	I 1874-1962	Cette première période d'attribution des droits de régulation à des propriétaires implicites publics et privés est caractérisée par une <i>forte cohérence</i> entre les acteurs du système régulateur et ceux du policy design dans la mesure où la protection du paysage se fait essentiellement par la focalisation sur les tâches de la Confédération. Les détenteurs des droits de régulation, respectivement les propriétaires implicites sont également souvent les groupes cibles des politiques publiques de protection et d'exploitation de la ressource.
1910						
1920						
1930						
1940						
1950						
1960	II 1962-1972	<i>Propriétaires implicites:</i> Etat + ONG <i>Propriétaires fonciers:</i> Etats + propriétaires foncier privés dont parcelle = inventaires <i>Utilisateurs:</i> usagers forêts et pâturages, Offices féd. d'exploitation, entreprises de construction, touristes, exploiters touristiques	II 1966-1982	<i>Zielgruppen:</i> Grundeigentümer (z.B. Landwirte), Bauinteressenten  <i>Nutzniesser:</i> Betrachter von Landschaften, Identitätssuchende und Erholungssuchende	II 1962-1983	Cette seconde période est caractérisée par une <i>plus faible cohérence</i> que la précédente, dans la mesure où, focalisant essentiellement sur les propriétaires fonciers, la mise en place de la politique nationale d'aménagement du territoire a tendance à focaliser sur un groupe particulier de détenteurs des droits d'usages. Il manque une prise en charge plus systématique du policy design de toute une série de groupes d'utilisateurs revendiquant avec succès des droits d'usages sur la ressource
1970						
1980	III 1972-1983	<i>Propriétaires implicites:</i> Etat +ONG <i>Propriétaires fonciers:</i> Offices fédéraux d'exploitation, propriétaires fonciers privés ayant des parcelles inscrites dans un inventaire. <i>Utilisateurs:</i> usagers des forêts et des pâturages, Offices fédéraux d'exploitation, entreprises de construction, touristes, exploiters touristiques	III 1983-1990	<i>Zielgruppen:</i> Grundeigentümer (z.B. Landwirte), Bauinteressenten <i>Nutzniesser:</i> Betrachter von Landschaften und Erholungssuchende	III 1983-2000	Cette troisième période est caractérisée par une focalisation progressive sur les utilisateurs, soit le second « groupe » de détenteurs de droits d'usages du paysage sous la forme de sa fréquentation et parfois de son exploitation (loisirs, tourisme), groupe qui constitue également les (anciens) groupes bénéficiaires ( <i>Nutzniesser</i> ). Ce passage de la focalisation sur les propriétaires à celle sur les utilisateurs constitue un <i>renforcement de la cohérence du régime</i> .
1990						
2000						
	IV 1983-2000	<i>Propriétaires implicites:</i> Etat + ONG <i>Propriétaires fonciers:</i> Propriétaires fonciers privés ou publics ayant des biotopes dignes de protection sur leur parcelle, agriculteurs <i>Utilisateurs:</i> agriculteurs, touristes, promeneurs, cueilleurs, chasseurs, touristes, exploiters touristiques	IV 1991-2000	<i>Zielgruppen:</i> Eigentümer und Nutzungsberechtigte in der Land- und Forstwirtschaft, Erholungssuchende <i>Nutzniesser:</i> Betrachter von Landschaften und Erholungssuchende		

Tableau 13c de *synthèse finale* de l'identification des régimes de la ressource sol (1850-2000)

Temps	Étapes des Droits de propriété (property rights)	Étapes des Politiques publiques (policy design)	Étapes des Régimes institutionnels de gestion de la ressources			
			Etendue	Cohérence	Changements/transformations du régime institutionnel	Types de régimes
<b>1870</b>	I 1870-1962	I 1874-1965	I 1870-1962 Protection d'un "paysage national"	I 1870-1962 Cohérence forte		<b>I 1870-1960</b> <b>REGIME SIMPLE</b>
<b>1880</b>						
<b>1890</b>						
<b>1900</b>						
<b>1910</b>						
<b>1920</b>						
<b>1930</b>						
<b>1940</b>						
<b>1950</b>						
<b>1960</b>	----- II 1962-1972	----- II 1966-1982	----- II 1962-1983 Inventaire du patrimoine national	----- II 1962-1983 Cohérence faible		
<b>1970</b>	----- III 1972-1983					----- <b>II 1966-1983</b> <b>REGIME COMPLEXE</b>
<b>1980</b>	----- IV 1983-2000					----- <b>III depuis 1983</b> <b>CHANGEMENT DE REGIME EN</b> <b>DIRECTION DE :</b> a) Intégré ( ? ) b) Collapsus ( ? )
<b>1990</b>		III 1983-1990 ----- IV 1991-2000	III 1983-2000 Protection des milieux naturels et de la biodiversité	III 1983-2000 Cohérence moyenne	<b>1983- ? : période non achevée de changement de régime</b>	
<b>2000</b>						

L'image de l'évolution du régime qui apparaît à la lecture de ces 3 tableaux appelle les commentaires suivants :

- On peut repérer deux périodes de changements importants dans le régime depuis 1870 : (1) la période entre 1962 et 1966 qui correspond à la mise en place des instruments constitutionnels et législatifs au niveau fédéral (article 24<sup>sexies</sup> et LPN) explicitement orientés vers la protection de la nature et du paysage et (2) la période actuelle, qui débute au milieu des années 1980, et qui correspond à la sortie du régime de la logique de la protection d'objets patrimoniaux inventoriés et à son "tournant écosystémique". En effet, depuis 1983, mais surtout depuis l'acceptation de l'initiative de Rothenthurm en 1987, le régime du paysage s'est réorganisé autour de la protection des milieux naturels constitués d'ensembles d'écosystèmes. Ce tournant, mais aussi cette extension du régime, correspondent probablement à une sorte de (re)découverte et (re)définition du paysage, compris dès lors comme une ressource naturelle composée d'un ensemble d'écosystèmes interdépendants constituant une entité spécifique, un "tout", différent et d'une complexité supérieure à l'ensemble des parties qui le composent.
- On peut qualifier la première période identifiée, qui va de 1870 à 1962, de *régime simple* dans la mesure où le système régulateur et le policy design sont très peu développés et l'étendue des biens et services régulés relativement faible. Il n'est donc pas étonnant dans ces conditions que la cohérence entre les acteurs du système régulateur et ceux du policy design soit forte dans la mesure où le nombre d'acteurs concernés est restreint. Cette période, qui débute dans les premières décennies de l'Etat fédéral et couvre la période des deux guerres mondiales, correspond à une conception du paysage traversée, structurée, par le travail idéologique de constitution et de renforcement de l'identité nationale. Dans ce contexte socio-historique, la définition du paysage, ainsi que les efforts faits en vue de sa protection, se sont focalisés sur des éléments de nature (ou de culture), monuments naturels, sites historiques, espèces faunistiques et floristiques indigènes, le plus souvent d'ailleurs alpines, considérées comme "typiques", etc. censés constituer le noyau de ce que l'on pourrait appeler un "paysage national".
- A partir de 1966, après la mise en place de la LPN, l'on peut qualifier le régime de *complexe* dans la mesure où son étendue croît, de même que la densité du système régulateur et du policy design (mesurée en terme de degré de contrainte et de « densité » de la législation). Par ailleurs, le fait que la cohérence s'affaiblisse est également un signe de la complexification du régime, dans la mesure où, la prise en compte de nouveaux biens et services signifie en principe une augmentation du nombre d'acteurs à intégrer (de manière si possible cohérente) à la fois dans le système régulateur et le policy design.
- Il est intéressant de remarquer que le régime du paysage connaît une phase très longue de régime simple et un passage plutôt tardif, en comparaison des autres ressources, à une situation de régime complexe. Par ailleurs, et sans préjuger du résultat de la phase de changement actuelle, la phase de régime complexe est relativement courte, la vie du régime semblant connaître un rythme de développement dont la rapidité n'est peut-être pas sans lien avec le caractère relativement tardif de son développement.
- Finalement, la période actuelle semble caractérisée par la cohabitation d'un mouvement d'extension de l'étendue et de recomposition, voire de renforcement, de la cohérence dans la mesure où le policy design désigne plus systématiquement comme groupes-cibles les multiples catégories d'utilisateurs du paysage disposant *de facto* de droits d'usages sur la ressource. On peut cependant se demander dans quelle mesure la tendance récente du régime (en réalité du policy design) à focaliser ses instruments répressifs sur les utilisateurs en même temps qu'à développer des instruments incitateurs à destination des propriétaires fonciers, ne court pas le risque d'un éclatement et d'une dispersion du régime. On peut cependant voir quelques signes encourageants dans l'émergence d'une

coordination interpolicy autour des paiements de compensation écologique. Quoiqu'il en soit, et les discussions actuelles le montrent encore une fois, l'absence de droits de propriété formels sur la ressource fait probablement sentir ses effets négatifs sur la possibilité du développement d'un régime intégré. L'évolution dans cette direction est donc incertaine. En l'état actuelle, 2 scénarios nous semblent en effet possibles : *l'intégration* ou le *collapsus* du régime. Il est probable que le développement au niveau empirique de l'un ou l'autre scénario dépende au bout du compte de la capacité à innover dans le domaine des droits de propriété.

- Une première piste a déjà été signalée dans le chapitre 3 à propos des réflexions sur le développement de *régimes de propriété commune* autour de certains sites paysagers, régimes attribuant de véritables droits de propriété commune sur le paysage à des regroupements d'acteurs responsables de son entretien et de son développement dans un espace local/régional donné.
- Une autre piste, relativement proche, pourrait consister à réorganiser le régime en assignant une place particulière, aussi bien du point de vue du policy design que de celui du système réglementaire, aux acteurs dont l'activité principale consiste à « exploiter », le plus souvent touristiquement, mais également culturellement, le paysage. En effet, pour autant qu'ils existent, ces acteurs, que sont les opérateurs touristiques, les exploitants des remontées mécaniques, les offices du tourisme, mais également, ici dans un but non lucratif et plutôt pédagogique et écologique, les gestionnaires de réserves et de parcs naturels, les responsables de la conservation des monuments culturels, etc., fonctionnant en quelque sorte comme des « *gate keepers* », constituent probablement les groupes-cibles les plus intéressants dans l'optique de l'évolution du régime en direction d'une intégration. Ceci à condition, conformément à la nécessité de "cohérence" au sein du régime, de leur attribuer également des formes de *droits* (respectivement de *devoirs*) *collectifs* spécifiques et propres sur la ressource, forme de droits de "propriété" encore à inventer tels que : devoirs en matière d'entretien et de protection du paysage, droits de prélèvement et de réattribution de taxes touristiques, participation à l'attribution des droits d'accès et à la gestion d'éventuels quotas en la matière, etc.
- Mais, la question qui reste en suspens concerne toujours le statut juridique à attribuer à la ressource. La nécessité d'innover en la matière invite à rechercher dans d'autres domaines de droits (spécifiques) des catégories susceptibles d'être importées dans la discussion sur les droits de propriété du paysage. En guise d'ouverture, nous suggérons ici deux pistes que nous pensons assez prometteuses: (1) le droit de succession et (2) le concept de "patrimoine", tel qu'il est élaboré, notamment, par François Ost (1995:chapitre 8).
  - (1) Dans la mesure où l'objectif normatif se trouvant au cœur de tout régime institutionnel de ressource consiste en la gestion durable de cette dernière dans l'optique de la transmission aux générations futures d'un stock de la ressource suffisant pour que l'espace des possibles de ces générations ne soit pas restreint de manière dramatique, peut-être devrait-on en effet s'inspirer des catégories du *droit de la succession* comme par exemple le statut de *légataire* (ou plutôt de *colégataires*) ou encore de *testateur* d'un legs universel que représente le paysage; ce type de catégories juridique permettant en effet de marquer aussi bien la *continuité* et d'inscrire les relations de propriété dans le temps, c'est-à-dire dans la succession passé-présent-futur, que de suggérer la *responsabilité* qu'implique l'héritage et la transmission de ce capital paysager d'une génération humaine à une autre.
  - (2) Le concept de "patrimoine", qui a notre préférence, reprend évidemment cette idée de la succession, mais la pousse beaucoup plus loin. François Ost considère que ce concept a les avantages suivants: (1) sa complexité permet de transcender la distinction sujet – objet ; (2) son caractère « transhistorique » le prédispose à recueillir l'héritage des

générations futures ; (3) sa présence de plus en plus fréquente dans les textes de droit positif (comme par exemple l'accord international du 18 décembre 1979 sur la Lune et les autres corps célestes comme "patrimoine commun de l'humanité") en fait un concept déjà opérationnalisé ; (4) la multiplicité des facettes et des potentialités qu'il recelle allant de la logique pécuniaire à la rationalité symbolique contribue à sa polysémie; (4) sa capacité à s'accommoder de la superposition sur un même espace de plusieurs prérogatives distinctes renvoyant à des usages et des titulaires différents (un peu sur le modèle de la *plura dominia*), "le patrimoine apparaissant comme un nimbe jeté, au nom de l'intérêt général, sur des biens et des choses relevant tantôt de la propriété privée, tantôt de la souveraineté nationale, tantôt du régime international" (Ost 1995:308) le rend particulièrement pertinent et compatible avec notre définition du paysage ; (5) finalement, ce concept est transtemporel (héritage du passé transitant au présent et destiné à doter les générations futures de la planète). Ost considère donc que ce concept "permet de passer du local ("ma" propriété, "mon" héritage) au global (le patrimoine commun du groupe, de la nation, de l'humanité); du simple (tel espace, tel individu, tel événement physique) au complexe (l'écosystème, l'espèce, le cycle); des droits et devoirs individuels (droits subjectifs d'appropriation), il conduit à un régime qui prend en compte les intérêts diffus (intérêts de tous, y compris des générations futures) et les responsabilités collectives; d'un statut axé sur une répartition-attribution statique de l'espace (régime monofonctionnel de la propriété), il conduit à la reconnaissance de la multiplicité des usages dont les espaces et les ressources sont susceptibles; ce qui relativise nécessairement les partages d'appropriation" (Ost 1995:309-310). Ainsi, reprenant les réflexions de André Micoud, Ost définit les biens patrimonialisés comme « hérités » (inscrits dans la chaîne de transmission qui demande commémoration et respect), « indivis » (institués comme *res communes* qui créent de nouveaux collectifs et entraînent de nouvelles solidarités) et « irremplaçables » (nouvelle économie de type « développement durable » les descendants étant désormais comptables de ces ressources).

- Un dernier élément de cette réflexion sur le concept de "patrimoine" concerne le régime spécifique qu'il est susceptible d'impliquer dans le futur dans la mesure où l'on en déduit toutes les implications et lui appliquons le principe, fondamental dans la théorie juridique du patrimoine, que « l'actif répond du passif » (articles 2092 / 2093 du Code Napoléon). En effet, selon Ost, l'application d'un tel principe au "patrimoine" pourrait se révéler très fécond dans la mesure où s'en dégage le principe de *compensation* (intergénérationnel) pour toute perte de substance ou de qualité du patrimoine.

« Concrètement, cela signifiera que, en matière de pollution comme de prélèvement de ressources nouvelles, les pollueurs comme les prédateurs devront être les payeurs. La solution semble déjà bien acceptée en ce qui concerne les pollutions, qui présentent l'avantage, si l'on peut dire, d'être souvent très visibles et de représenter ainsi un danger aisément perceptible par l'opinion publique. Dans le domaine des prélèvements excessifs des ressources naturelles, beaucoup de chemin reste sans doute à accomplir, mais la voie est aujourd'hui bien tracée par le principe de compensation. Un ensemble de charges relevant d'une économie parafiscale devra être imposé aux opérateurs économiques qui sont à l'origine de prélèvements excessifs, mençant notamment la capacité de reproduction des espèces et de régénération des milieux" Ost (1995:321).

Se référant également à un article de M.-A. Hermitte (1990), François Ost liste notamment les devoirs de compensation suivants: financement de l'entretien des réserves naturelles; obligation de compensations en terrain pour les promoteurs immobiliers, les constructeurs d'autoroutes, etc.; participation des sélectionneurs (bétail, céréales, etc.) au financement de collectes et à l'entretien des plantes sauvages *in situ*; participation de l'agriculture au financement de conservatoires de la nature; etc.

- Finalement, comme on peut aisément l'imaginer, la généralisation du concept de "patrimoine commun" à l'échelle de la planète entière ouvre toutes grandes les portes à l'idée de *devoirs de compensation intergénérationnelle* et de *quotas de ressources naturelles internationalement transférables*.

## BIBLIOGRAPHIE

BADER Stefan, KUNZ Pierre, 1998, *Climat et risques naturels. La Suisse en mouvement*, Rapport scientifique final PNR 31, Zürich, Genève, Hochschulverlag an der ETH Zürich, Georg.

BAER Oskar, 1981, *Géographie de la Suisse*, Vevey, Editions Delta.

BENNINGHOFF Martin, 1997, *Le site marécageux de la Grande Cariçaie. Contexte, chronologie, acteurs*, Document de travail, Chavannes-près-Renens, IDHEAP.

BENNINGHOFF Martin, 1997b, "Modes de légitimation de l'Etat et subsidiarité. La politique fédérale de protection des sites marécageux", *Revue suisse de science politique*, 3 (3), pp. 37-70.

BERLAN-DARQUE Martine, KALAORA Bernard, 1991, "Du pittoresque au "tout-paysage", in *Etudes rurales*, n°121-124, pp.185-196.

BERQUE Augustin et al., 1997, *Les enjeux du paysage*, Ousia, Bruxelles.

BERQUE Augustin, 1990, *Médiance: de milieux en paysages*, Montpellier, GIP Reclus.

BISANG Kurt, 2000, *Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Wald (1870-2000)*, Chavannes-près-Renens, Working paper de l'IDHEAP, n 4.

BOUILLON Didier, 1991, "Le paysage: un patrimoine à gérer", in *Etudes rurales*, n°121-124, pp. 197-206.

BROMLEY Daniel W., 1991, *Environment and economy. Property Rights and Public Policy*, Oxford UK, Cambridge USA, Blackwell.

BUCK Susan J., 1998, *Contextual factors in the development of wildlife management regimes in the United States*, Paper presented at the IASCP Conference, 1998.

CONSEIL FEDERAL, 1965, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) du 12 novembre 1965, Berne, *Feuille Fédérale*, 1965, III, n°48, pp.93-117.

CONSEIL FEDERAL, 1983, Message concernant la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP) du 27 avril 1983, Berne, *Feuille Fédérale*, 1983, II, n°204, pp.1229-1254.

CONSEIL FEDERAL, 1985, Message concernant l'initiative populaire "pour la protection des marais - Initiative Rothenthurm" et la révision des dispositions sur la protection des biotopes dans la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 11 septembre 1985, Berne, *Feuille Fédérale*, II, n°525, pp.1449-1476.

CONSEIL FEDERAL, 1987, *Rapport sur l'aménagement du territoire*, Berne.



CONSEIL FEDERAL, 1992, Message concernant la modification de la loi sur l'agriculture du 27 janvier 1992, Berne, *Feuille Fédérale*, n°4, II, pp.1-139.

CONSEIL FEDERAL, 1996, Message concernant la réforme de la politique agricole: deuxième étape (politique agricole 2002) du 26 juin 1996, Berne, *Feuille Fédérale*, IV, n°364, pp.1-409.

DECURTINS Martin, ISELIN Georg, KLÄY Pia, 2000, *Landschaft 2020. Vorläufiger Bericht*, Bern/Zürich.

DEVLIN, Rose Anne, GRAFTON Quentin R., 1998, *Economic Rights and Environmental Wrongs. Property Rights for the Common Good*, Cheltenham, Edward Elgar.

DFI, 1980, *Transport de l'énergie électrique et protection du paysage*, Directives, Berne.

DUBOST Françoise, 1991, "La problématique du paysage. Etat des lieux", in *Etudes rurales*, n°121-124, pp.219-231.

DUBY Georges, 1991, "Quelques notes pour une histoire de la sensibilité au paysage", in *Etudes rurales*, n°121-124, pp. 11-15.

GLAUSER Peter, 1993, *Landschaftsbeobachtung im Rahmen einer integrierten, langfristigen Umweltbeobachtung in der Schweiz*, Zürich, Universität Zürich - Irchel Geographisches Institut.

Institut Géographique de l'Université de Berne, 1991, *Les Alpes. Un monde en main de l'homme*, Berne.

IMHOLZ, Robert, 1975, *Die Zuständigkeiten des Bundes auf dem Gebiete des Natur- und Heimatschutzes*, Zürich, Dissertation, Universität Zürich.

JADOT Benoît, 1996, "L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir", in OST François, GUTWIRTH Serge (eds.), 1996, *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, actes du Colloque organisé par le CEDRE et le CIRT, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires St-Louis, pp.93-143.

KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric, 1999, "Institutionelle Mechanismen und ihre Bedeutung für ein nachhaltiges Ressourcenmanagement", *Gaia*, n°2, pp.146-149.

KISSLING-NAEF Ingrid, VARONE Frédéric, 2000, *Historical Analysis of Institutional Resource Regime in Switzerland. A Comparison of the Cases of Forest, Water, Soil, Air and Landscape*, Paper presented at the 8<sup>th</sup> IASCP Conference, Bloomington, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, n°12.

LAMAISON Pierre, CLOAREC Jacques, 1991, "Les sociétés exotiques ont-elles des paysages ?" in *Etudes rurales*, n°121-124, pp.151-159.

LE DINH Diana, 1992, *Le Heimatschutz, une ligue pour la beauté*, Lausanne, Histoire et société contemporaine, tome 12.

LEIMBACHER Jörg, PERLER Thomas, 2000, *Juristisches Screening*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, n°9.

LENHARD Vera Christine, 1999, *Allmende Landschaft. Theoretische Grundlagen zur Bedeutung des Eigentums und des kollektiven Handelns beim Management von Landschaft*, Universität Zürich, NDS Umweltwissenschaften.

LENHARD Vera Christine, RODEWALD Raimund, 2000, "Die Allmende als Chance. Nachhaltige Landschaftsentwicklung mit Hilfe von institutionellen Ressourcenregimen", *Gaia*, n°1, pp.50-57.

MALFROY Sylvain, 1984, "Le paysage de la Suisse comme valeur et comme problème", *Nos monuments d'art et d'histoire*, vol.35, n°1, pp.23-31.

MUNZ Robert, BRYNER Andri, SIEGRIST Dominik, 1996, *Landschaftschutz im Bundesrecht*, Chur/Zürich, Rheinaubund, Verlag Rüegger.

NAHRATH Stéphane, 2000a, « *Governing wildlife resources ? La chasse comme exemple de régime de gestion d'une ressource naturelle* », *Revue suisse de science politique*, vol. 6, n 1, pp. 123-158.

NAHRATH Stéphane, 2000b, « *Governing Wildlife Commons ? A Comparative Analysis of Switzerland's three Hunting Systems* », Paper presented at the 8<sup>th</sup> IASCP Conference, Bloomington, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP n 11.

NAHRATH Stéphane, 2000c, *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource sol (1870-2000)*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP n 5.

OCDE, 1998, *Examens des performances environnementales. La Suisse*, Paris, OCDE.

OFAT, OFEFP, 1991, *Le paysage sous pression. Transformation du paysage suisse. Chiffres et interdépendances*, Berne.

OFAT, OFEFP, 1994, *Le paysage sous pression (suite). Transformation du paysage suisse. Chiffres et interdépendances. Période d'observation 1978-1989*, Berne.

OFAT, OFF, 1984, *Paysages et éléments naturels indispensables à la vie. Suggestions pour l'aménagement du territoire dans les communes*, Berne.

OFC, OFR, OFEFP, 1994, *Mesures de protection des sites et des paysages nécessités par le trafic routier*, Berne, L'environnement pratique.

OFEFP, 1991, *Protection de la nature et du paysage et protection du patrimoine lors de l'élaboration de rapports d'impact*, Berne, Informations concernant l'EIE, n° 4.

OFEFP, 1992, *Inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale*, Berne, Cahier de l'environnement n° 168, Nature et paysage.

OFEFP, 1994, *Protection de la nature et du paysage. La nature et ses paysages*, Berne.

- OFEFP, 1995a, *Guide d'application de l'ordonnance sur les zones alluviales*, Berne, L'environnement pratique.
- OFEFP, 1995b, *Cohabiter avec la nature. Pour un aménagement écologique de nos agglomérations*, Berne, *Guides de l'environnement*, n° 5.
- OFEFP, 1996a, *Inventaire fédéral des sites marécageux: guide d'application des dispositions de protection*, Berne, L'environnement pratique.
- OFEFP, 1996b, *Sites Ramsar en Suisse*, Berne.
- OFEFP, 1996c, *Aktualisierung des Begriffe im Bereich des Natur- und Landschaftschutzes und der Landschaftspflege in der Schweiz*, Berne.
- OFEFP, 1996d, *Bioindication et surfaces de compensation écologique*, Berne, Cahier de l'environnement n° 261, Nature et paysage.
- OFEFP, 1998a, *Tout n'est que mouvement. Marges protoglaciales et plaines alluviales alpines*, Berne.
- OFEFP, 1998b, *Rapport national de la Suisse pour la Convention sur la diversité biologique*, Berne.
- OFEFP, 1998c, *Le paysage entre hier et demain. Principes de base de la conception "Paysage suisse" (CPS)*, Berne.
- OFEFP, 1999, *Matériaux pour l'histoire de l'environnement en Suisse*, Berne, Documents environnement n° 106, Recherche.
- OFEFP, OFAT, 1999, *Conception paysage suisse. Condensé*, Berne.
- OFEFP, 2000, *Place à la nature en ville !*, Berne, Guides de l'environnement n° 8.
- OFF, 1988, *Pourquoi un beau paysage est-il beau ? Essai sur l'esthétique du paysage*, Berne.
- OFF, OFA, 1983, *Protection de la nature et du paysage lors d'améliorations foncières. Guide et recommandations 1983*, Berne.
- OFS, 1993a, *Statistique de la superficie*, Berne.
- OFS, OFEFP, 1997, *L'environnement en Suisse 1997*, Berne.
- OST François, 1995, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte.
- OSTROM Elinor, 1999, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

PETITPIERRE-SAUVAIN Anne, 1999, « La chasse en Suisse », in Société Française pour le Droit de l'Environnement, *La chasse en droit comparé*, Paris, L'harmattan, pp.337-357.

REYNARD Emanuel, 2000, « Cadre institutionnel de gestion des ressources en eau dans les Alpes : deux études de cas dans des stations de touristiques valaisannes », *Revue suisse de science politique*, vol. 6, n 1, pp. 53-85.

REYNARD Emanuel, MAUCH Corine, THORENS Adèle, 2000, *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource eau (1870-2000)*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, n 6.

RODEWALD Raimund, 1999, *Sehnsucht Landschaft. Landschaftsgestaltung unter ästhetischem Gesichtspunkt*, Zürich, Chronos Verlag.

ROGER Alain, 1997, *Court traité du paysage*, Paris, Gallimard.

SAUTTER Gilles, 1991, "Paysagismes", in *Etudes rurales*, janvier-décembre, n° 121-124, pp. 15-20.

SCHMIDHAUSER, Albin, ZIMMERMANN, Willi, 1994, *Zum Verhältnis zwischen Forstwirtschaft und Natur- und Landschaftsschutz*, Bern, Schriftenreihe Umwelt des Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft Nr. 202.

WALTER François, 1984, "Perception des paysages, action sur l'espace: la Suisse au XVIII<sup>e</sup> siècle", *Annales ESC*, n°1, pp.3-29.

WALTER François, 1990, *Les Suisses et l'environnement. Une histoire du rapport à la nature du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Genève, Zoé.

WALTER François, 1991, "La montagne des Suisses. Invention et usage d'une représentation paysagère (XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle)", *Etudes rurales*, n°121-124, pp.91-107.

WALTER François, 1992, "Lieux, paysages, espaces. Les perceptions de la montagne alpine du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours", *Itinera*, n°12, "La découverte des Alpes", Société suisse d'histoire, pp.14-34.

WALTER François, 1994, *La Suisse urbaine 1750 - 1950*, Genève, Zoé.

WALTER François, 1996, *Bedrohliche und bedrohte Natur. Umweltgeschichte der Schweiz seit 1800*, Bern.

WEISS Hans, 1981, *Die friedliche Zerstörung der Landschaft und Ansätze zu ihrer Rettung in der Schweiz*, Zürich, Orell Füssli Verlag.

WEISS Hans, 1987, *Die unteilbare Landschaft. Für ein erweitertes Umweltverständnis*, Zürich, Orell Füssli Verlag.

## **MATÉRIAUX JURIDIQUES CITÉS**

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 / Code Civil Suisse du 10 décembre 1907 (SR 210)

Bundesbeschluss betreffend die Errichtung eines schweizerischen Nationalparks im Unter-Engadin von 1914 / Arrêté fédéral concernant la création d'un Parc national en Basse-Engadine de mars 1914

Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916 (SR 721.80) / Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques du 22 décembre 1916 (RO 1917, 191)

Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (SR 711) / Loi fédérale sur l'expropriation du 20 juin 1930 (RO 1931, 31)

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451) / Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1<sup>er</sup> juillet 1966 (RO 1966)

Bundesbeschluss vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung / Arrêté fédéral urgent instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972 (RO 1972)

Bundesbeschluss vom 19. Juni 1975 über die zwei Übereinkommen der UNESCO betreffend Schutz des Kultur- und Naturgutes und Erhaltung der Feuchtgebiete (SR 451.41) / Arrêté fédéral du 19 juin 1975 approuvant deux conventions de l'UNESCO en matière de protection du patrimoine culturel et naturel et de conservation des zones humides (RS 451.41)

Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung vom 10. August 1977 (SR 451.11) / Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels du 10 août 1977 (RS 451.11)

Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700) / Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RO 1979)

Bundesgesetz über den Schweizerischen Nationalpark im Kanton Graubünden (Nationalparkgesetz) vom 19. Dezember 1980 (SR 454) / Loi fédérale sur le Parc national dans le canton des Grisons du 19 décembre 1980 (RO 1981, 236)

Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung vom 9. September 1981 (SR 451.12) / Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse du 9 septembre 1981 (RS 451.12)

Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz) vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01) / Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE) (RS 814.01)

Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz) vom 20. Juni 1986 (SR 922.0) / Loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages du 20 juin 1986 (RS 922.0)

Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (SR 814.011) / Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude d'impact sur l'environnement (OEIE) (RS 814.011)

Verordnung über die Raumplanung vom 2. Oktober 1989 / Ordonnance du 2 octobre 1989 sur l'aménagement du territoire (OAT) (RO 1989, 1985)

Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (SR 451.1) / Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN) (RS 451.1)

Verordnung über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung (Hochmoorverordnung) vom 21. Januar 1991 (SR 451.32) / Ordonnance du 21 janvier 1991 sur la protection des hauts-marais et des marais de transition d'importance nationale (O sur les hauts-marais) (RS 451.32)

Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz) vom 24. Januar 1991 (SR 814.20) / Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux) (RS 814.20)

Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung vom 21. Januar 1991 (SR 922.32) / Ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrants d'importance internationale et nationale (OROEM) (RS 922.32)

Verordnung über die eidgenössischen Jagdbanngebiete vom 30. September 1991 (SR 922.31) / Ordonnance du 30 septembre 1991 concernant les districts francs fédéraux (ODF) (RS 922.31)

Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz) vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0) / Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (Loi sur les forêts, LFo) (RS 921.0)

Verordnung über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung (Auenverordnung) vom 28. Oktober 1992 (SR 451.31) / Ordonnance du 28 octobre 1992 sur la protection des zones alluviales d'importance nationale (O sur les zones alluviales) (RS 451.31)

Verordnung über den Wald (Waldverordnung) vom 30. November 1992 (SR 921.01) / Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo) (RS 921.01)

Verordnung über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Flachmoorverordnung) vom 7. September 1994 (SR 451.33) / Ordonnance du 7 septembre 1994 sur la protection des bas-marais d'importance nationale (O sur les bas-marais) (RS 451.33)

Verordnung über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Moorlandschaftsverordnung) vom 1. Mai 1996 (SR 451.35) / Ordonnance du 1er mai 1996 sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (Ordonnance sur les sites marécageux) (RS 451.35)

Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben (SR 709.17) / Ordonnance du 22 octobre 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire (RS 709.17)

Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LWG) (SR 910.1) / Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr) (RS 910.1)

Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (SR 910.13) / Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (RS 910.13)

Verordnung über den Schutz der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung» (Amphibienlaichgebiets-Verordnung) (noch nicht in Kraft)

Inventar der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung (noch nicht in Kraft)

Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (noch nicht in Kraft)

Inventar der Trockenwiesen und -weiden der Schweiz (noch nicht in Kraft)

Inventar der Gletschervorfelder und alpinen Schwemmebenen (?)

## RESUME

Partant du principe que le paysage est une ressource naturelle comme les autres, l'analyse historique menée ici sur plus d'un siècle a montré que l'on peut distinguer trois périodes dans la trajectoire historique des régimes institutionnels du paysage en Suisse entre 1870 et 2000.

Une première période, très longue, va des années 1870 au début des années 1960. Elle voit la mise en place, très lente malgré les débats sociaux et politiques intenses concernant la nécessité de protéger les paysages naturels et culturels typiques du pays (idée de la protection d'un « paysage national »), des premières mesures de protection, aussi bien dans le droit privé (article 702 du Code Civil) que dans certains articles de lois fédérales (forces hydrauliques, expropriation, chasse) ou constitutionnels (compétences en matière de police des endiguements, de constructions hydrauliques et des forêts).

Dès le départ, et le phénomène se confirmera par la suite, les régimes institutionnels du paysage sont caractérisés par la faiblesse du système régulateur. La raison en est simple et trouve son origine dans la conception suisse du droit de la propriété (articles 641 et 642 CC) qui stipule que seules les « choses » peuvent faire l'objet d'une relation de propriété. Or, de toute évidence, aux yeux du droit privé, le paysage n'est pas une chose. Dès lors, il ne peut exister de droits de propriété formels, au sens strict du terme, s'appliquant au paysage. Prenant acte de ce constat proprement juridique, l'interprétation qui prévaut dans ce travail a consisté à rechercher ce que nous avons considéré comme pouvant représenter des « droits de propriété (en réalité, essentiellement des droits de disposition et d'usages) implicites » sur le paysage. De tels droits ont la plupart du temps été créés *par l'intermédiaire des politiques publiques de protection* des ressources naturelles « de base » comme les eaux, le sol et la forêt puis, plus tard, à partir des années 1960, par la politique de protection de la nature et des paysages naturels et culturels.

C'est donc dans la première partie des années 1960 que se met en place une première régulation significative portant explicitement sur le paysage avec l'adoption, en 1966, de la loi sur la protection de la nature et du paysage. Il s'agit là de la mise en place fondatrice des éléments centraux du régime. Cette seconde période, également caractérisée par la mise en place de la politique fédérale d'aménagement du territoire dans les années 1970, dure jusqu'au début des années 1980.

La troisième période, qui commence avec la loi sur la protection de l'environnement (LPE) de 1983 et, surtout, l'acceptation en votation populaire, en 1987, d'une véritable politique fédérale de protection systématique et contraignante des zones marécageuses (initiative Rothenthurm) et qui se poursuit par la mutation profonde de la politique agricole et l'introduction progressive, durant les années 1990, des paiements directs pour les prestations écologiques, est caractérisée par une tendance à l'« éclatement » du régime, suite à la cohabitation en son sein de logiques de régulation encore peu coordonnées, car relevant de politiques encore très sectorialisées, telles que la protection de l'environnement, la protection de la nature, la politique agricole, la politique de la chasse, etc. Dans ces conditions, notre analyse tend à suggérer que la faiblesse principale du régime actuel résulte probablement de l'absence de droits de propriété clairement définis, permettant d'attribuer plus clairement à certains groupes d'acteurs des droits, mais également des devoirs, respectivement de définir des intérêts spécifiques, en matière d'exploitation et de protection de la ressource. Il est à craindre que, en l'absence d'un véritable système régulateur explicite, la seule régulation par les politiques publiques risque de ne pas suffire à régler durablement l'ensemble des « droits d'usages » empiriquement en vigueur, dans la mesure où ceux-ci résultent non seulement de l'action des politiques publiques, mais également des « droits acquis » implicites, souvent contradictoires, dont les usages sociaux ordinaires de la nature et du paysage regorgent.



## ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Arbeit geht von der Prämisse aus, dass es sich bei der Landschaft um eine natürliche Ressource handelt, vergleichbar anderen Ressourcen wie dem Boden, dem Wasser oder dem Wald. Mittels einer Analyse wichtiger Dokumente des Bundes können für den Zeitraum von 1870 bis 2000 drei Phasen in der Entwicklung der institutionellen Landschaftsregime unterschieden werden.

Die erste sehr lange Phase dauerte von 1870 bis anfangs der 1960er Jahre. Zwar wurde das Thema des Landschaftsschutzes bereits über längere Zeit intensiv diskutiert und verschiedene Bewegungen engagierten sich aus ästhetischen und patriotischen Gründen für den Schutz typischer Kulturlandschaften und Naturdenkmäler. Elemente des institutionellen Regimes wurden aber nur in bescheidenem Masse und langsam eingeführt. Diese schlugen sich sowohl im Privatrecht (Artikel 702 des ZGB) wie auch in verschiedenen Bundesgesetzen (Wasserkraft, Enteignung, Jagd) und einem Verfassungsartikel (Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei) nieder.

Was bereits in dieser Phase vorgezeichnet wurde, bestätigte sich auch in weiteren Verlauf der Entwicklung des institutionellen Landschaftsregimes: das regulative System blieb sehr schwach ausgebaut. Der Grund hierfür ist in der Konzeption des Eigentums in den Artikeln 641 und 642 des schweizerisches Zivilgesetzbuches zu suchen, welches nur Eigentumstitel an Sachen zuspricht. Die Landschaft wird aber rein juristisch (noch) nicht als « Sache » angesehen. Neben den expliziten Eigentumsrechten im streng juristischen Sinne sucht die Arbeit aber auch nach *impliziten Eigentumsrechten*, vornehmlich nach impliziten Verfügungs- und Nutzungsrechten. Diese wurden in der ersten Phase über verschiedene öffentliche Schutzpolitiken geschaffen, beispielsweise über den Schutz von Gewässern, Boden oder dem Wald.

Die zweite Phase setzte mit dem Schutz der Landschaft durch das Natur- und Heimatschutzgesetz von 1966 ein. Zusammen mit den in den 70er und 80er Jahren erlassenen Bestimmungen aus der Raumplanung wurden implizite Verfügungs- und Nutzungsrechte verfasst, welche die Landschaft nicht mehr indirekt über den Schutz anderer Ressourcen schützte sondern direkt auf die Ressource Landschaft zielte. Diese Bestimmungen machen auch bis zum heutigen Zeitpunkt zentrale Bestandteile des Regimes in der Schweiz aus.

In der dritten Phase wurden die Schutzbestimmungen mehrfach ausgedehnt, wobei die einzelnen Erlasse nicht immer aufeinander abgestimmt wurden. Als wichtigste Elemente zu nennen sind das Umweltschutzgesetz von 1983, die Annahme der Rothenturm-Initiative, welche ab 1987 zu einer systematischen und umfassenden Moorschutzpolitik des Bundes führte sowie in den neunziger Jahren die ökologischen Direktzahlungen in der Landwirtschaft. Diese und weitere Regulierungen entstammen jeweils einzelnen Sektoralpolitiken, eine Koordination hinsichtlich der Ressource Landschaft fehlte aber weiterhin.

Der grösste Schwachpunkt im gegenwärtigen institutionellen Landschaftsregime liegt unseres Erachtens im Fehlen explizit definierter Eigentumstitel an der Landschaft. Diese würden verschiedenen Gruppen Rechte und Pflichten an der Nutzung und dem Schutz der Ressource Landschaft klar zuweisen. Es ist zu befürchten dass die Steuerung über verschiedene öffentliche Sektoralpolitiken angesichts eines fehlenden expliziten regulativen Systems nicht ausreichen wird um die Nutzung der Landschaft nachhaltig zu entwickeln. Dies deshalb, weil die öffentliche Schutzpolitik sich nicht gegen die eigentumsrechtlich definierten wohlerwobenen Nutzungsrechte an der Natur und der Landschaft durchsetzen werden können.

## IDHEAP WORKING PAPER 1999-2001

Ces documents se trouvent également sur notre site Internet:

[http://www.unil.ch/idheap/services\\_publications\\_6.htm](http://www.unil.ch/idheap/services_publications_6.htm)

**Ces documents ne paraissent en principe que sur Internet et ne peuvent être obtenus sous forme papier que sur demande**

	2001	
3	<b>FINGER Matthias, TORNAY Pascal</b> <i>Etude comparative des processus de réformes des administrations communales : Etat des lieux en France et en Suisse, avril 2001</i>	20 p.
2	<b>BÄTTIG Christoph, HUGENTOBLER Alfred, STREMLow Matthias</b> <i>Ein Boden mit sieben Siegeln? Der Generelle Entwässerungsplan GEP als Impuls für ein neues institutionelles Regime für die Ressourcen Boden und Wasser, février 2001</i>	44 p.
1	<b>DEMANDER WEBER Alexa, GONIN François, HEDMAN Gunilla</b> <i>Le financement de projet, janvier 2001</i>	37 p. + ann.
	2000	
20	<b>EUGSTER Christine</b> <i>Museen, Organisation, Finanzierung und Betriebsgestaltung, décembre 2000</i>	55 p.
19	<b>FINGER Matthias</b> <i>Dynamique de la nouvelle gestion publique et rôle du parlement, à paraître</i>	
18	<b>FINGER Matthias</b> <i>Conduire dans une administration en changement, à paraître</i>	
17	<b>FINGER Matthias, KRÄHENBÜHL Daniel</b> <i>Universal services and services in the general interest: A conceptual framework for postal regulation, octobre 2000 La version à télécharger au format PDF de 47 Ko, Regulation and public service</i>	13 p.
16	<b>JORDI Michael</b> <i>Sozialhilfestatistik. Problemanalyse beim Aufbau einer Finanzstatistik der Sozialhilfe am Beispiel einer Untersuchung der Kantone Aargau, Basel-Stadt und Zürich, octobre 2000</i>	78 p.
15	<b>FINGER Matthias, MERCIER Jean, BÜRGIN BRAND Sylvia</b> <i>A critical analysis of power in organizational learning and change, décembre 2000</i>	17 p.
14	<b>FINGER Matthias, RUCHAT Bérangère</b> <i>The Transformation of International Public Organizations: The Case of UNCTAD, novembre 2000</i>	22 p.
13	<b>KISSLING-NÄF Ingrid, BISANG Kurt</b> <i>Conditions of Emergence and Change of Resource-Specific Institutions. Experiences with Forest Regimes in Europe, novembre 2000</i>	17 p.
12	<b>KISSLING-NÄF Ingrid, VARONE Frédéric</b> <i>Historical Analysis of Institutional Regimes in Switzerland. A Comparison of the Cases of Forest, Soil, Air and Landscape, novembre 2000</i>	31 p.
11	<b>NAHRATH Stéphane</b> <i>"Governing Wildlife Commons?" A Comparative Analysis of Switzerland's Three Hunting Systems, novembre 2000</i>	28 p.
10	<b>MAUCH Corine, REYNARD Emmanuel, THORENS Adèle</b> <i>Historical Profile of Water Regime in Switzerland (1870-2000), novembre 2000</i>	64 p.

9	<b>LEIMBACHER Jörg, PERLER, Thomas</b> <i>Juristisches Screening der Ressourcenregime in der Schweiz (1900-2000)</i> , octobre 2000	400 p. (2 vol.)
8	<b>BISANG, Kurt, NAHRATH Stéphane, THORENS, Adèle</b> <i>Screening historique des régimes institutionnels de la ressource paysage / Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Landschaft (1870 – 2000)</i> , avril 2001	141 p.
7	<b>AMMANN Lillemore</b> <i>Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Luft (1870 – 2000)</i> , octobre 2000	60 p.
6	<b>REYNARD Emmanuel, MAUCH Corine, THORENS Adèle</b> <i>Screening historique des régimes institutionnels de la ressource en eau en Suisse entre 1870 et 2000</i> , octobre 2000	120 p.
5	<b>NAHRATH Stéphane</b> <i>Screening historique des régimes institutionnels de la ressource sol (1870-2000)</i> , octobre 2000	118 p.
4	<b>BISANG Kurt</b> <i>Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Wald (1870-2000)</i> , octobre 2000	112 p.
3	<b>KNOEPFEL, Peter, VARONE, Frédéric</b> <i>Boden- und Luftreinhaltepolitiken: Rationalitätenwechsel in historischer Perspektive</i> , octobre 2000	34 p.
2	<b>ISLER Henry W., RAETZ Philippe, VIREDAZ FERRARI Anne</b> <i>Gestion de trésorerie dans les collectivités publiques</i> , janvier 2000	27 p.
1	<b>CHAPPELET Jean-Loup, André Le Grand</b> <i>Modélisation, simulation et génération d'applications de workflow pour l'internet</i> , janvier 2000	20 p.
	<b>1999</b>	
6	<b>FINGER Matthias, TAMIOTTI Ludivine</b> <i>Globalization and Governance</i> , décembre 1999	28 p.
5	<b>MARTIN Catherine</b> <i>Libre-échange et perte d'autonomie des Etats dans l'élaboration de leurs politiques publiques. Analyse des instruments de la politique agricole suisse</i> , décembre 1999	74 p.
4	<b>FREIBURGHANUS Dieter</b> <i>Aktuelle Entwicklungen im schweizerischen Föderalismus</i> , septembre 1999	16 p.
3	<b>FINGER Matthias</b> <i>Apprendre face au pouvoir: l'administration peut-elle devenir apprenante?</i> , mai 1999	19 p.
2	<b>Bättig Christoph, Knoepfel Peter, Peter Katrin, Teuscher Franziska</b> <i>Konzept für ein Policy-Monitoring zur Erhaltung der Biodiversität</i> , avril 1999	43 p.
1a	<b>GERMANN, Raimund E.</b> <i>Observation continue du changement administratif: la BADAC, banque de données des cantons et des villes</i> , janvier 1999	26 p.
1b	<b>GERMANN, Raimund E.</b> <i>Dauerbeobachtung des Verwaltungswandels: Die Datenbank (BADAC) der Kantone und der Städte</i> , janvier 1999	26 p.
1c	<b>GERMANN, Raimund E.</b> <i>Monitoring Administrative Change: The BADAC Database of Swiss Cantons and Towns</i> , janvier 1999	26 p.

**Bulletin de commande**

Je souhaite recevoir  le(s) IDHEAP Working Paper no

- la liste complète des IDHEAP Working Paper  
 des informations sur le programme des cours

Envoyer à:

Nom, prénom: \_\_\_\_\_

IDHEAP

Service: \_\_\_\_\_

Rte de la Maladière 21

Rue: \_\_\_\_\_

1022 Chavannes-près-Renens

No postal: \_\_\_\_\_

tél. 021 / 694 60 00 - fax: 694 06 09

Date: \_\_\_\_\_ Signature: \_\_\_\_\_

e-mail: IDHEAP@IDHEAP.unil.ch

