Institut de Géographie

Paysages géomorphologiques

Editeurs :

E. Reynard
J.-P. Pralong

CONFÉRENCE UNIVERSITAIRE
DE SUISSE OCCIDENTALE

sous l'égide de la Conférence Universitaire
de Suisse Occidentale (CUSO).

Actes du séminaire de troisième cycle de géographie
Paysages géomorphologiques
Organisé par
les Instituts de Géographie
des Universités de Lausanne et Fribourg
du 10 au 14 février et du 25 au 29 août 2003

Lausanne, octobre 2004

Travaux et recherches n° 27

Edition

Institut de Géographie de l'Université de Lausanne (IGUL), novembre 2004

Impression

Easy Document, 1442 Montagny-près-Yverdon

Mise en page et graphisme

Gaston Clivaz, Jean-Pierre Pralong, Emmanuel Reynard

Tirage

350 exemplaires

Photos de couverture

La marge proglaciaire du glacier de Findelen (Zermatt, Valais) : un exemple de paysage géomorphologique visité lors du séminaire CUSO 2003 (photo : Jean-Pierre Pralong).

Lavaux (Vaud) : un paysage naturel et culturel soumis à une forte pression anthropique, protégé depuis les années 70 et digne de valorisation géotouristique (photo : Manon Genier-Rosset).

La publication de cet ouvrage a bénéficié d'un soutien financier apprécié de la part de :

- la Conférence Universitaire de Suisse Occidentale (CUSO)
- l'Institut de Géographie de l'Université de Lausanne (IGUL)

Remerciements

Cet ouvrage constitue les Actes du séminaire de troisième cycle de géographie *Paysages géomorphologiques*, organisé par les Instituts de Géographie des Universités de Lausanne et Fribourg du 10 au 14 février et du 25 au 29 août 2003, sous l'égide de la Conférence Universitaire de Suisse Occidentale (CUSO).

Il est le fruit d'un long travail collectif ayant impliqué la participation de nombreuses personnes et institutions, que nous tenons à remercier vivement :

- la **Conférence Universitaire de Suisse Occidentale** (CUSO), qui a soutenu l'organisation de ce séminaire, en a facilité l'organisation pratique, par le biais de sa secrétaire, Mme Suzanne Hanhart, et a apporté une contribution financière substantielle pour la publication de cet ouvrage ;

- l'**Association Internationale des Géomorphologues** (AIG), par son président M. le Prof. Mario Panizza, qui nous a fait l'honneur d'être présent dans ce séminaire et de soutenir la publication de ces actes par le biais de son groupe de travail *Geomorphological Sites*, présidé par M. Emmanuel Reynard (Lausanne) ;

- l'**Université de Lausanne**, qui a mis a disposition les infrastructures nécessaires à l'organisation du séminaire ;

- l'**Institut de Géographie de l'Université de Lausanne**, par son Directeur M. le Prof. Jean-Bernard Racine, qui a soutenu l'organisation du séminaire et la publication des actes ;

- les Professeurs **Michel Monbaron** et **Michel Marthaler**, qui ont participé à l'organisation du séminaire de troisième cycle ;

- l'ensemble des **intervenants** au séminaire et des **auteurs** des textes de cette publication, pour la qualité de leur contribution ;

- M. **Gaston Clivaz** (IGUL), qui a assuré la mise en page finale de cet ouvrage et a coordonné les contacts avec l'imprimeur ;

- Mme Meredith Blake, MM. Luzius Thomi, Kim Pieracci et Emmanuel Reynard, qui ont assuré les **traductions** et relectures des textes non-francophones ;

Emmanuel REYNARD, Jean-Pierre PRALONG
Coordinateurs de cette édition

Table des matières

Paysages géomorphologiques
(E. Reynard, M. Monbaron, M. Marthaler)

1. Un séminaire de Troisième Cycle de Géographie 1
2. Un ouvrage sur les paysages géomorphologiques 4

La géomorphologie et la création des paysages
(E. Reynard)

1. Paysages : concepts et définitions 10
2. Géomorphologie et paysage 13
3. Conclusions 18

Analyse quantitative des paysages : concepts, méthodes et applications
(T. Brossard, D. Joly)

1. Introduction 22
2. Le paysage et ses concepts 22
3. L'approche quantitative et ses fondements méthodologiques 24
4. L'approche quantitative, trois exemples d'application 25
5. Conclusions 31

Lecture et analyse d'un paysage: Lavaux (Vaud, Suisse)
(J.-P. Pralong, E. Reynard)

1. Introduction 36
2. Géomorphologie et aménagement de Lavaux 36
3. Un paysage à protéger 44
4. Un paysage à valoriser 45
5. Conclusion 48

Lecture et analyse d'un paysage : Zermatt et le Cervin. Un exemple de la mémoire de la terre révélée par les panoramas
(M. Marthaler)

1. Introduction 52
2. Les trois histoires du paysage de la région de Zermatt 55
3. Quelques étapes de l'excursion CUSO 2003 sur les paysages géomorphologiques 59
4. Conclusion 63

La régulation des usages du paysage en Suisse : des politiques publiques aux droits de propriété
(S. Nahrath)

1. Introduction : La (re)découverte du paysage durant la seconde partie du XXème siècle : l'émergence de la question de la propriété 69
2. Les principales étapes de la mise en place des dispositions de régulation des usages du paysage 71
3. Les tensions fondamentales inhérentes à la régulation du paysage 76
4. Conclusion : De l'hégémonie de la propriété privative et de quelques pistes pour un dépassement des blocages actuels en matière de gestion durable des paysages..... 78

Des institutions pour la gestion des paysages alpins
(R. Rodewald)

1. Les besoins de l'homme en matière de paysage – le dilemme du paysage ? 88
2. A qui appartient le paysage ? 89
3. Comment « fonctionne » le paysage ? 90

Les instruments de protection du paysage en Suisse : état des lieux
(E. Reynard, C. Gentizon)

1. Introduction 96
2. Les conventions internationales..... 96
3. La politique de protection du paysage en Suisse 98
4. Les principaux instruments..... 101
5. Conclusions 107

La géomorphologie et les paysages dans les réserves naturelles : études de cas
(C. Gentizon)

1. Introduction 112
2. La protection de la nature en Suisse..... 112
3. Les réserves naturelles en Suisse 113
4. La géomorphologie et les réserves naturelles..... 114
5. Conclusions 119
6. Perspectives 120

Géotopes, géo(morpho)sites et paysages géomorphologiques
(E. Reynard)

1. Introduction 124
2. Géotopes 124
3. Caractéristiques des géotopes 125
4. Géotopes géomorphologiques 128
5. Valeur et évaluation des géotopes géomorphologiques 131
6. Conclusions 134

L'évaluation des géotopes géomorphologiques en Suisse
(E. Reynard)

1. Introduction 138
2. L'évaluation des géotopes géomorphologiques 139
3. Les inventaires de géotopes 140
4. Les études d'impact sur l'environnement 143
5. Les inventaires d'objets naturels 144
6. L'évaluation géotouristique 146
7. Conclusions et perspectives 146

La protection des géotopes et la création de géoparcs en Suisse
(P. Jordan, R. Hipp, E. Reynard)

1. Introduction 152
2. La protection des géotopes en Suisse 152
3. L'inventaire des géotopes d'importance nationale 154
4. La création de géoparcs 155
5. Perspectives 159

Beispiele zur Umsetzung des Geotopschutzes im Kanton Thurgau
(R. Hipp)

1. Einleitung 162
2. Gesetzliche und planerische Grundlagen 162
3. Das Geotopinventar als planerische Grundlage 163
4. Weiteres Vorgehen 164
5. Umsetzungsbeispiele 166
6. Ausblick 172

Exemple d'inventaire de géotopes géomorphologiques: le cas du Parc Naturel Régional du Doubs
(N. Frattini)

1. Introduction 176
2. Le Parc naturel régional du Doubs : situation et contexte géomorphologique 177
3. L'inventaire des géotopes géomorphologiques du PNRD 179
4. Applications pratiques de l'inventaire 188
5. Critiques 189
6. Conclusions 189

Pour une géomorphologie culturelle
(M. Panizza, S Piacente)

1. Culture, géomorphologie et paysage 194
2. La géomorphologie comme composante du patrimoine culturel au sens large 195
3. Les rapports entre la géomorphologie et le patrimoine culturel au sens strict 198
4. Développement durable 203
5. La valorisation 204

Géomorphologie et culture. Exemples de valorisation en Emilie Romagne (Italie)
(P. Coratza)

1. Avant-propos conceptuel 211
2. La Memoria della Terra, la terra della memoria, un projet culturel en Emilie-Romagne 214
3. Le parcours touristique et culturel des ophiolites 216
4. Le parcours touristique et culturel "Géologie et littérature" 220
5. Conclusions 221

Le géotourisme dans les régions de Crans-Montana-Sierre (Valais, CH) et de Chamonix-Mont-Blanc (Haute-Savoie, F)
(J.-P. Pralong)

1. Introduction 226
2. Géotourisme : définitions 227
3. Régions et sites d'étude 228
4. Valorisation, exploitation et transformation des sites 232
5. Facteurs et projets d'utilisation des sites 236
6. Conclusions 240

Comment faire parler les roches: exemples de valorisation géotouristique du patrimoine géologique et géomorphologique dans le Sud de l'Allemagne et en Alsace (France)
(M. Geyer)

1. Introduction 244
2. Pourquoi promouvoir le géotourisme ? 244
3. Le Jura souabe (Bade-Wurtemberg, Allemagne du Sud) 245
4. Les volcans du Hegau, près du Lac de Constance (Bade-Wurtemberg, Allemagne du Sud) 247
5. Vallée de la Doller (Alsace, France) 249
6. Conclusions et perspectives 251

Paysages géomorphologiques : perspectives de recherche
(E. Reynard, J.-P. Pralong)

1. Introduction 255
2. Perspectives de recherche 255

La régulation des usages du paysage en Suisse : des politiques publiques aux droits de propriété

NAHRATH Stéphane

Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), Route de la Maladière 21
CH – 1022 Chavannes-près-Renens
et
Institut d'Etudes Politiques et Internationales (IEPI), Université de Lausanne, BFSH 2, CH – 1015 Lausanne

Stephane.Nahraht@idheap.unil.ch

Résumé

Partant du constat de l'existence d'un phénomène, relativement récent, de (re)découverte du paysage en tant que ressource socio-naturelle à préserver, l'article applique à cette dernière le postulat central de l'économie institutionnelle des ressources naturelles selon lequel toute régulation efficace et durable d'une ressource passe par la création de *droits de propriété* qui soient clairement définis et attribués aux différents groupes sociaux concernés par son usage et sa gestion.

Toutefois, le paysage n'appartenant, d'un point de vue formel, à personne, l'article montre comment ce sont les politiques publiques qui ont en réalité progressivement créé, tout au long de la seconde moitié du XXème siècle, des formes de droits d'usage sur la ressource.

Après avoir reconstitué les principales étapes de ce processus, l'article met en lumière les cinq principales tensions qui traversent toute l'histoire de cette mise en place des régulations du paysage, tensions qui constituent autant d'obstacles à leur efficacité. A cette occasion, les limites de notre conception moderne – privative – de la propriété (foncière) sont plus particulièrement discutées.

En conclusion, l'article présente, d'un point de vue théorique, trois stratégies politiques possibles (la patrimonialisation, la communautarisation et la plura-domanialisation), susceptibles de permettre un dépassement des blocages contemporains résultant, précisément, de cette hégémonie de la propriété privative.

Abstract

Considering the recent process of (re)discovering landscape as an important resource, this article analyses the conditions of its sustainable management. It applies the central postulate of the institutional economic approach, namely the creation of clearly defined property rights (to be attributed to all

In: Reynard E., Pralong J.-P. (Eds.). *Paysages géomorphologiques*, Compte-rendu du séminaire de 3ème cycle CUSO 2003, Lausanne, Institut de Géographie, Travaux et Recherches N° 27, 2004, 258 p.

the different user groups). This is considered as being the main condition for an efficient and sustainable regulation of a (natural) resource.

Starting out from the statement that there is no formal owner (in juridical terms) of landscape, the article shows how public policies progressively created an implicit corpus of use rights on landscape during the second part of the 20th century.

This brief historical analysis allows five important tensions which structure all the historical process of landscape's public policies and which constitute serious obstacles to their effectiveness to be highlighted. It also identifies the limits and problems of our modern conception of private property when dealing with the political regulation of a resource such as landscape.

In its conclusion, the article presents, in a theoretical perspective, three possible political strategies ("patrimonialisation", common property and the reintroduction of plura dominia) likely to overcome the current limits arising from this hegemony of private property.

1. Introduction : La (re)découverte du paysage durant la seconde partie du XXème siècle : l'émergence de la question de la propriété[1]

Tout se passe comme si nous assistions, depuis une vingtaine d'années environ, à un processus socio-économique et politique de (re)découverte de l'importance des usages (matériels comme immatériels) que nous faisons de ce que nous nommons – de manière pas toujours très précise – le « paysage »[2]. Cette (re)découverte peut probablement s'expliquer, d'un point de vue idéel ou conceptuel, par la conjonction de plusieurs phénomènes tels que : (1) l'existence d'une proximité conceptuelle entre les objectifs holistiques et humanistes du développement durable d'une part, et le caractère englobant du paysage comme forme de relecture inséparablement culturelle et écosystémique du territoire (régional, national, voire international) d'autre part, (2) un rééquilibrage entre critères esthétiques (artistiques), touristiques et écosystémiques contribuant à briser le monopole des sciences naturelles (et plus particulièrement de la biologie) en matière de définition des espaces naturels méritant d'être protégés, ou encore, (3) la « mercantilisation » du paysage comme prolongement du processus historique d'intégration de l'environnement naturel dans les catégories économiques communes de perception du monde.

Parallèlement, la diffusion de ces critères de perception et d'évaluation du paysage, ainsi que des formes d'usages qui en découlent, ont contribué à mettre en lumière l'existence de très importantes rivalités autour des phénomènes d'exploitation comme de protection du paysage[3], rivalités débouchant sur l'enlaidissement et/ou la destruction de nombreux espaces paysagers, dont les conséquences sont de plus en plus souvent considérées comme inacceptables par une majorité des citoyens, ainsi que par les autorités politico-administratives de nos pays. Il est ainsi tout à fait intéressant de remarquer combien la combinaison de ces différents phénomènes de (re)construction sociale et politique du paysage ont progressivement contribué à redéfinir ce dernier en termes de « ressource » (socio-naturelle), dont l'application à son égard des principes de la protection de l'environnement, puis, plus

---

[1] Les réflexions présentées ici constituent un prolongement des recherches menées dans le cadre du projet de recherche « Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime », projet financé par le FNRS (n°1214-055890.98/1) et dirigé par P. Knoepfel, I. Kissling-Naef et F. Varone. Pour une présentation plus complète des tenants et des aboutissants de cette recherche, voir Kissling-Naef et Varone (2000), Knoepfel et al. (2001, 2003), Bisang et al. (2001) et Nahrath (2003).

[2] Je propose pour ma part la définition (de travail) suivante : le paysage est une création *socio-naturelle*, soit le résultat d'un processus résultant de « lois » inséparablement naturelles (fonctionnement des systèmes naturels) et sociales (valeurs, normes, règles et institutions au sein de la société). D'une part, le paysage résulte d'une combinaison symbolique et physique entre différentes ressources, comme le sol, la forêt, l'eau, le patrimoine bâti, etc. D'autre part, le paysage est interprété comme quelque chose de *plus* que la somme des parties qui le composent. Il représente une ressource composée ou, en quelque sorte, de « deuxième degré ». Il est à la fois un « objet » (physique) et sa « représentation » (sociale et politique) (voir Reynard, 2004).

[3] Très schématiquement présentés, les principaux types d'usage du paysage sont : (1) la protection des espaces naturels et des milieux vitaux indispensables à la conservation du patrimoine génétique (biodiversité), géomorphologique et géologique, (2) la fourniture d'espaces propices aux activités touristiques, de détente et de loisirs et (3) la conservation des composants physiques et symboliques du patrimoine culturel servant de support à la construction d'une mémoire collective et identitaire, ainsi qu'à la jouissance de sensations esthétiques.

récemment, du développement durable, invite l'Etat à mettre en œuvre des modes de régulation susceptibles de garantir son *exploitation durable*.

On peut ainsi observer, tout au long du XXème siècle, un lien assez clair entre (1) la multiplication des rivalités entre divers groupes sociaux (respectivement acteurs politiques) revendiquant des usages de la ressource de plus en plus hétérogènes et (potentiellement) conflictuels, (2) le développement de phénomènes de dégradation quantitative (en termes de surface) et qualitative (en termes de biodiversité ou de caractéristiques esthétiques et culturelles) des espaces paysagers, ainsi que, finalement, (3) le développement progressif de différentes interventions étatiques, essentiellement sous la forme de politiques publiques (de protection comme d'exploitation), visant à réguler ces rivalités d'usages.

Dans ces conditions – et pour autant que l'on accepte le postulat central de l'économie institutionnelle des ressources naturelles (Coase 1960, Bromley 1991, Devlin & Grafton 1998, Ostrom 1990), selon lequel toute régulation efficace et durable d'une ressource passe par la définition et la distribution de droits de propriété sur ladite ressource, qui soient clairement définis et attribués aux différents groupes sociaux concernés par son usage et sa gestion – les questions qui se posent plus particulièrement sont celles de la *nature*, des *caractéristiques*, des modalités de *création* et de *distribution*, de la *portée juridique et symbolique*, de *l'efficacité*, ou encore de *l'identité des détenteurs* de ces *droits de propriété* dans le cas d'une ressource comme le paysage.

Ces questions sont d'autant plus importantes que les analyses juridiques (Leimbacher & Perler 2000) ont précisément montré *qu'il n'existait pas* – et qu'il ne pouvait exister – dans le régime de propriété qui est le nôtre actuellement, *de droits de propriété formelle sur le paysage*, ce dernier étant considéré comme un *res communes* inappropriable ; ceci notamment en vertu du fait *qu'il ne constitue pas un objet, soit une chose finie, matériellement saisissable et contrôlable*.

Cet article tente ainsi d'apporter quelques premières réponses, encore bien modestes, à ces importantes questions relatives aux droits de propriété sur le paysage. Pour ce faire, je présenterai dans un premier temps (section 2) un petit survol historique du développement progressif des régulations étatiques du paysage dans notre pays. Dans un deuxième temps (section 3), je tenterai de mettre en lumière les principales tensions ou problèmes qui traversent toute l'histoire de cette mise en place des régulations du paysage et qui constituent autant d'obstacles à leur efficacité. En conclusion, j'esquisserai quelques réflexions prospectives en matière de droits de propriété sur le paysage, fondées sur les principaux enseignements tirés de l'analyse historique des modalités de régulation des usages du paysage.

2. Les principales étapes de la mise en place des dispositions de régulation des usages du paysage

L'analyse, menée sur plus d'un siècle (1874 – 2000), de la mise en place progressive des différentes modalités de régulation des paysages (naturels et culturels) en Suisse (Bisang et al. 2000), ainsi que la consultation d'un certain nombre de travaux consacrés à l'histoire de notre rapport à l'environnement (cf. par exemple Walter 1990, Le Dinh 1992, Munz et al. 1996, Bachmann 1999, Miller 1999), ont permis de repérer *quatre grandes étapes* dans ce processus.

1. *De la fin du XIXème siècle aux années 1960*, on assiste à la mise en place d'une régulation du paysage fondée sur la protection d'éléments ponctuels (aussi bien naturels que culturels) participant de la constitution d'une sorte de « paysage national ». Cette première mobilisation en faveur de la protection du paysage sera marquée par une opposition entre les tenants des critères *scientifiques* (sciences naturelles) et les tenants des critères *esthétiques* (sciences de la culture, histoire de l'art, etc.), ces divergences étant souvent adoucies par le nationalisme ambiant qui structure le rapport au paysage. En effet, que cela soit durant les deux Guerres mondiales ou pendant la période dite de la « défense spirituelle »[4], le « paysage national » représente une pièce importante de la stratégie politique de renforcement de l'unité nationale.

On retrouve ce processus de « nationalisation » de la nature en général et du paysage en particulier au sein des stratégies de protection et de définition des objets retenus : création du Parc *national* (1912), protection et/ou réintroduction des espèces faunistiques et floristiques *typiques*, protection de monuments naturels *témoins du passé historique du pays* tels que blocs erratiques, arbres centenaires, témoins des périodes préhistoriques, bâtiments historiques témoignant du « génie helvétique », signalisation des champs de bataille, etc.

Cette « invention » nationale du paysage s'accompagnera de la mise en place d'un certain nombre de dispositions législatives attribuant des compétences, en même temps que des devoirs, aux autorités fédérales : haute surveillance sur les eaux et la forêt, protection de la faune et de la flore, confirmation de la régale de l'Etat en matière de chasse et de pêche, possibilité d'expropriation pour cause de protection de sites paysagers naturels ou culturels, ainsi qu'obligation pour la Confédération de protéger les paysages lors de la réalisation de ses infrastructures. Il est cependant intéressant de noter que les interventions portant plus particulièrement sur la protection des objets, sites et monuments ne sont pas le fait des autorités publiques, mais d'organisations privées, telles que la Ligue Suisse pour la Protection de la Nature (qui crée le parc national) et le *Heimatschutz*, les actions de ces organisations étant toutefois soutenues politiquement et souvent subventionnées par la Confédération.

---

[4] Le concept de « défense spirituelle » constitue le volet culturel et identitaire de la stratégie de résistance idéologique au fascisme développée durant l'Entre-deux-guerres par le « bloc bourgeois » (rassemblant les libéraux, les catholiques conservateurs et les agrariens). Il s'agit, par l'intermédiaire d'un travail de refondation des valeurs nationales, dont le paysage fait partie, de renforcer l'intégration et l'unité nationales et de lutter contre le « fossé culturel » entre romands et alémaniques résultant de la Première Guerre mondiale.

En termes de *droits de propriété*, ces régulations représentent une première attribution, encore relativement modeste, de formes de *droits de protection* et *d'exploitation* du paysage aux différents acteurs publics et privés mentionnés plus haut. Cependant, cette période est, toujours dans cette perspective, avant tout marquée par la confirmation, au travers de l'entrée en vigueur du Code civil suisse (CC) en 1912, de l'hégémonie politique et juridique de la propriété privée (et privative), notamment en matière foncière[5]. Les principales caractéristiques pertinentes de cette définition *privative* de la propriété foncière sont, du point de vue du paysage, les suivantes : (1) le *principe d'accession* attribue au propriétaire d'un bien-fonds la propriété sur l'ensemble des *choses* (au sens juridique) situées sur ledit bien-fonds (de même qu'en dessus et en dessous de celui-ci) ; (2) la toute puissance de la propriété foncière privée peut-être cependant limitée par les dispositions du droit public ; (3) lorsque ces limitations des droits d'usages sont importantes et qu'elles sont assimilables à une expropriation matérielle, le propriétaire foncier a droit à une indemnisation ; (4) il existe un certain nombre de dispositions de droit privé (inscrites dans le CC lui-même) limitant le droit de propriété privée[6].

2. La période allant *du début des années 1960 à la fin des années 1970* représente un moment fondateur de la constitution de la « grandeur juridique » du paysage (Leimbacher & Perler 2000 : 171). Ce n'est plus désormais le paysage qui est au service de la nation, mais au contraire cette dernière qui prend conscience de l'existence d'un intérêt collectif à protéger celui-ci. C'est ainsi que le très fort accroissement des différentes formes de pressions exercées par les activités humaines sur le paysage depuis les années 1950[7] (Pfister 1996), de même que le constat de la difficulté de contrer la tendance à la privatisation de l'« accès au paysage » (rives de lacs et de rivières, espaces ruraux périurbanisés, lieux de promenades et de repos, etc.) à l'aide du seul article 699 CC, vont contraindre les autorités fédérales, sous la pression des organisations de protection du paysage, à mettre en place une véritable *politique fédérale de protection du paysage* (art. 24^{sexies} Cst en 1962, concrétisé par la Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) de 1966). Celle-ci se caractérise par l'attribution aux Etats fédérés

---

5 Avant cette date, il n'existe pas de code civil national. Les règles de droit privé sont définies dans les différents codes civils cantonaux, ces derniers se différenciant à l'époque sous l'angle, notamment, de la définition de l'institution de la propriété : alors que les codes civils de la Suisse occidentale (y compris le canton de Berne), plus fortement influencés par la Révolution française, puis par le Code Napoléon, ont repris la définition privative de la propriété privée, les cantons alpins (par exemple le Valais), ainsi que ceux de la Suisse orientale, ont plus fréquemment maintenu des éléments de propriété collective (commune), ce dont témoigne la plus grande résistance historique, dans ces cantons, des institutions de gestion communautaire tels que les bourgeoisies, les consortages (d'alpages et de bisses), les affermages (de chasse), les corporations (de digues), etc.

6 Parmi ces dernières les plus significatives sont les suivantes : (a) le principe du libre accès aux prairies, forêts et pâturages publics comme privés (y.c. cueillette) (art. 699 CC) ; (b) la possibilité de restrictions publiques à la propriété foncière pour cause d'améliorations foncières ou de mesures de conservation des sites (art. 702 CC) ; (c) l'interdiction de la propriété privée sur certaines portions du territoire en fonction de leurs caractéristiques naturelles (régions impropres à la culture, pierriers, glaciers, sources principales d'un cours d'eau, etc.) (art. 664 CC). Il convient de noter ici toute l'importance que revêtent ces premières limitations de la toute puissance de la propriété – les articles 699 et 702 constituant même des formes *d'inversion du principe d'accession* – dans la perspective de la régulation des usages, notamment touristiques, du paysage.

7 Sous la forme notamment de la poursuite de l'industrialisation, de l'explosion de la consommation énergétique, du nombre de véhicules motorisés privés et de la quantité de déchets produits, de la constructions de barrages hydroélectriques, d'ouvrages militaires, d'autoroutes et de lignes ferroviaires, du développement de l'agriculture intensive, du tourisme (notamment d'hiver dans les Alpes), de la spéculation foncière et de la périurbanisation, etc.

(cantons), d'un certain nombre de compétences en matière de protection des objets et des sites paysagers dignes d'intérêt au moyen de procédures d'*inventaire* et de *classement*. La Confédération dispose elle aussi, en vue de ses tâches de protection, de certains instruments tels que le subventionnement, la contractualisation, l'achat de terrains, voire, dans certains cas très sensibles, l'expropriation.

En termes de droits de propriété, la LPN attribue ainsi à la Confédération, et surtout aux cantons, d'importants *droits de protection* sur le paysage se concrétisant par la mise à disposition des autorités publiques de capacités juridiquement fondées de limitations significatives des droits d'usage de leur bien-fonds par les propriétaires fonciers. Mais à côté de ce pouvoir « pratique », il convient de noter toute la puissance *symbolique* qui est ainsi conférée aux détenteurs (la plupart du temps publics, mais parfois également privés[8]) des charges d'inventaires et de classement, ces opérations correspondant souvent *de facto* à un processus de *définition* (de « production ») du « stock national » de la ressource.

Finalement, les objectifs de protection du paysage ont également joué un rôle central dans la mise en place, durant la décennie des années 1970, de la *politique d'aménagement du territoire*, dont les principaux objectifs paysagers sont la limitation de l'étalement urbain, la lutte contre le mitage du paysage par les constructions, la protection des rives des lacs et des zones sensibles d'un point de vue paysager (collines, crêtes, orées de forêts, vignobles, points de vue, etc.)[9]. Mais un des apports centraux de l'aménagement du territoire en termes de droits de propriété sur le paysage a certainement consisté dans *l'affaiblissement de la protection de la propriété foncière* suite au durcissement, dans la jurisprudence fédérale, des critères de définition de l'expropriation matérielle, et par la même occasion, d'obtention des indemnisations pour les propriétaires fonciers sujets aux restrictions de droit public (Caviezel 1974 ; Moor 1982, 2002 ; Nahrath 2003).

3. La *décennie des années 1980* correspond à la montée en puissance des *politiques environnementales*, ces dernières s'accompagnant de ce que l'on pourrait nommer un « tournant écosystémique » dans la conception de la nature et du paysage. Durant cette période, la protection paysagère va se concentrer sur la question des biotopes, le paysage étant désormais essentiellement perçu (redéfini) comme un ensemble d'écosystèmes *interdépendants*. La mise sous protection des « sites marécageux » suite à l'initiative populaire dite de Rothenthurm, acceptée en 1987, constitue à cet égard l'exemple le plus emblématique de cette (nouvelle) conception de la ressource. Ce tournant écosystémique correspond également à une « dé-nationalisation » du paysage, dans la mesure où les critères de redéfinition de la (valeur de la) ressource ne renvoient plus à l'idée (de la recherche) d'une « typicité » ou d'une « représentativité » nationale, mais au contraire au principe de l'« universalité » de la valeur écosystémique des paysages.

---

[8] Essentiellement les organisations de protection de la nature et du paysage telles que Pro Natura, Heimatschutz, etc.

[9] Cf. sur ce point l'exemple de la législation d'urgence mise en place par la Confédération au début des années 1970, soit l'Arrêté fédéral urgent instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire de mars 1972 (RO 1972 652).

Les instruments classiques de la politique de protection de la nature (inventaires, classements et subventions) et de l'aménagement du territoire (planification et zonage) sont complétés par l'introduction, dans la nouvelle loi sur la protection de l'environnement (LPE) de 1983, du *principe du pollueur payeur* (PPP) impliquant une obligation de *compensation* (en nature ou financière) pour toute atteinte portée aux écosystèmes et, partant, aux paysages. Ces deux principes marquent une étape supplémentaire dans la définition du paysage comme ressource ou comme *bien commun* pour lequel il existe un intérêt collectif au renforcement de sa protection. En effet, les principes mêmes du PPP et de la compensation impliquent qu'il existe (au minimum implicitement) une valeur (et d'une certaine manière une *propriété*) collective du (sur le) paysage, valeur que les individus ou groupes qui y portent atteinte doivent compenser, c'est-à-dire, en quelque sorte, « rembourser » au propriétaire collectif de la ressource. L'introduction de l'obligation de la réalisation d'études d'impacts sur l'environnement (EIE), de même que l'affaiblissement du principe de la « pesée des intérêts » entre protection et exploitation en faveur de la première, ou encore la définition de valeurs limites d'immissions (VLI) de type écocentrées dans la LPE, font que toutes ces mesures participent de cette même tendance au renforcement de l'intérêt collectif au détriment des droits d'usage privés, ce dont témoigne l'accroissement du nombre et de la virulence des conflits (notamment dans les périmètres des « sites marécageux » nouvellement protégés) entre détenteurs des droits de protection (Etat et organisation de protection de la nature/environnement/patrimoine) et « utilisateurs historiques » de ces espaces[10].

4. On peut se demander dans quelle mesure le développement *à partir du milieu des années 1990*, de différents programmes de subventionnement des « prestations écologiques » agricoles – programmes justifiés notamment par la nécessité d'« entretenir le paysage » et de contrecarrer les effets de la déprise agricole – ne marque pas un nouveau changement (réajustement) dans la définition de la ressource (ou du bien collectif) « paysage ». En rupture avec la logique jusqu'ici dominante du zonage (les paysages à protéger sont définis spatialement et classés en « zone protégée »), c'est désormais l'ensemble du territoire qui est susceptible de devenir un « espace paysager » digne d'une prise en charge (publique).

De même, la définition des espaces naturels à protéger ne procède plus d'une logique de la seule accumulation (désordonnée) de zones protégées en vertu de leurs caractéristiques naturelles, mais au contraire d'une logique *relationnelle* de mise en réseau des espaces protégés entre eux, la valeur d'un espace paysager ne dépendant plus seulement de ses seules caractéristiques intrinsèques, mais également de sa *localisation spatiale* au sein d'un réseau se constituant à l'échelle nationale, voire continentale, ainsi que de sa contribution à la *cohérence* de ce même réseau.

---

[10] Il est intéressant de constater que ces conflits concernent de moins en moins les propriétaires fonciers et de plus en plus les usagers (de plus ou moins longue date) de ces espaces (baigneurs, promeneurs, pêcheurs, campeurs, cyclistes, propriétaires de petits chalets partiellement illégaux, etc.), qui s'opposent aux nouvelles restrictions en mobilisant l'argument des « droits acquis ». Les conflits dans les régions de la Grande Cariçaie ou des Grangettes sont à cet égard emblématiques.

Cet élargissement considérable du périmètre de validité de la notion de paysage s'accompagne d'une sorte de « (re)dilatation » de sa signification, au travers de la réintégration de sa dimension culturelle : le principe du subventionnement des prestations d'intérêt public reconnues comme étant fournies par le secteur agricole n'est pas seulement justifié par le maintien de la biodiversité des paysages ruraux, mais également par la contribution du secteur agricole au *maintien de la vie économique* et du *patrimoine culturel des régions rurales du pays*. Tout se passe donc comme si l'on assistait aujourd'hui, comme le laissent entrevoir les documents de travail de l'Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage (OFEFP 1998, 2003), à une redéfinition du concept de paysage dans une perspective à la fois très *globalisante* et *intégrative* visant à garantir un « développement (c'est-à-dire également une exploitation) *durable* du paysage ». On le voit, cette nouvelle conception en voie d'émergence se trouve en totale adéquation (elle en est en réalité l'un de ses produits) avec le vaste processus de redéfinition de la position et de l'importance des questions environnementales (et donc également des politiques de l'environnement) face aux questions sociales et aux intérêts économiques que recouvre la diffusion de la notion de « développement durable »[11].

Ce qui semble cependant intéressant sous l'angle des droits de propriété, c'est cette amorce d'articulation, ou plutôt *d'imbrication*, entre intérêts privés et publics, respectivement entre propriétés privée et publique, dont est porteur, par exemple, le système de subventionnement des surfaces de compensation écologique. En effet, comment ne pas voir que cette reconnaissance de la contribution des propriétaires fonciers privés à la gestion durable d'un bien ou d'une patrimoine collectif (le paysage naturel et culturel), est indissociablement porteuse de la reconnaissance exactement inverse de la présence de l'intérêt collectif (public) au cœur de la propriété privée ? Tout en évitant d'aller trop vite en besogne, il ne semble plus aujourd'hui aussi absurde de se demander dans quelle mesure nous ne sommes pas en train d'assister à une forme de redéfinition (certes très lente) ou, à tout le moins de relativisation (elle-même toute relative), de la doctrine de la propriété privative suite à l'accumulation des tensions entre (1) protection du paysage, (2) propriété foncière et (3) usages ou appropriations « sauvages » du paysage.

[11] Il convient toutefois de noter que ces développements récents en direction d'une politique de « développement durable du paysage » sont confrontés, ces derniers temps, à une résistance politique accrue de la part des milieux économiques et néo-libéraux, ainsi que de la part des élites politiques des cantons alpins. Cette résistance s'est notamment manifestée au travers du refus des cantons alpins de ratifier certains protocoles additionnels à la Convention alpine (notamment celui concernant la protection des paysages), de la réduction du budget de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), du gel du projet de modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) visant notamment à la création de Parcs naturels régionaux, ou encore, au travers des attaques lancées par une partie de la droite et de l'extrême-droite parlementaires, ainsi que par les milieux économiques, contre le droit de recours des organisations de protection de l'environnement (Rentsch 2003).

3. Les tensions fondamentales inhérentes à la régulation du paysage

Cette petite analyse historique permet de montrer comment, tout au long du processus historique de leur développement, les régulations paysagères ont été successivement traversées, et finalement également structurées, par un certain nombre de tensions, dont les cinq principales me semblent être les suivantes :

1) Tensions autour de la *conception même du paysage*. Il existe certainement une relation étroite entre développement des dispositifs de régulation et distribution des droits de propriété (de protection et d'exploitation) d'une part, et (re)définition de la ressource d'autre part. La conception du paysage est ainsi sans cesse modifiée et réajustée, au fur et à mesure que s'ajoutent les différentes couches de dispositions législatives, par ailleurs pas toujours cohérentes ou compatibles entre elles. On assiste ainsi, tout au long de ce processus, à une tension entre conceptions « naturalistes » et « culturelles » du paysage. Alors que la première est portée par les spécialistes des sciences naturelles qui envisagent le paysage essentiellement dans une perspective biologique comme un ensemble d'écosystèmes interdépendants, la seconde, portée par les artistes (peintres, photographes, etc.) et les spécialistes des sciences sociales et culturelles (historiens et sociologues (de l'art), ethnologues, conservateurs de musée, etc.), envisage le paysage essentiellement comme un produit de l'histoire humaine, respectivement comme l'inscription dans le territoire d'un ensemble de témoignages, de « restes » (Crettaz 1993) ou de traces, des productions culturelles d'une société, traces ou restes ayant durablement structuré *physiquement* et *esthétiquement* l'environnement (construit et « naturel »).

Cette tension renvoie également aux enjeux de découpage des *périmètres* de protection. Alors que certains objectifs de protection (notamment culturels) focalisent le plus souvent leur attention sur des *sous-éléments matériels clairement circonscrits* (éléments architecturaux, quartiers historiques, arbres centenaires, blocs erratiques, etc.), l'approche écosystémique implique, elle, des *périmètres beaucoup plus étendus*, que les développements récents des politiques publiques de protection de la nature et du paysage contribuent par ailleurs encore à élargir au travers de leur *mise en réseau*.

Il est intéressant de constater que cette nouvelle logique est actuellement en train de modifier la politique de mise en valeur et de protection des biens culturels. C'est ainsi que l'on assiste, depuis un certain temps déjà, à l'émergence de processus de mise en réseau des biens patrimoniaux au travers de la création de « parcours » thématiques régionaux, nationaux, voire internationaux (corpus d'églises romanes ou gothiques, châteaux, routes de vignobles, passeports musées, parcours architecturaux, etc.). Tout se passe en effet comme si la logique de la mise en réseau de périmètres ou d'objets protégés était en train de reconfigurer notre rapport – et donc notre définition - du paysage, mais cette fois-ci au travers d'un *mode opératoire commun* aux deux dimensions (naturelles et culturelles) de la ressource.

2) Tensions entre *usages d'exploitation* et *usages de protection*. C'est là, bien évidemment, une des tensions centrales de tout processus de régulation des usages anthropiques des ressources (naturelles). Dans le cas du paysage, celle-ci oppose les manifestations matérielles du développement des sociétés industrielles (infrastructures, urbanisation, tourisme, déprise agricole, etc.) aux diverses mesures de protection et/ou de restauration des espaces paysagers menacés et/ou abîmés. Il convient toutefois de noter que tous les usages du paysage ne sont pas préjudiciables à ce dernier de la même manière et dans la même proportion : les usages symboliques et esthétiques (photographie, peinture, contemplation, identification (collective), etc.) sont *a priori* moins destructeurs que les interventions physiques lourdes sur celui-ci. Il convient cependant de nuancer cette assertion en faisant remarquer combien ces usages *indirects* sont également susceptibles de causer des atteintes au paysage en favorisant l'accroissement de la fréquentation, notamment touristique, de ces sites. A l'inverse, ces mêmes images peuvent aussi servir de vecteur ou de catalyseur à la mise sous protection de ces mêmes paysages.

On touche ici du doigt toute l'ambiguïté des relations entre protection et exploitation. Les usages d'exploitation sont indissociablement liés aux usages de protection et vice-versa : pour qu'il y ait exploitation (touristique) possible du paysage, il est absolument nécessaire de ne pas (trop) détruire celui-ci ; de même, nombre de processus de mise sous protection sont étroitement liés à une justification/légitimation fondée sur la garantie d'une exploitation possible du « capital » paysager protégé. L'exemple des sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO constitue une parfaite illustration de cette ambiguïté.

3) Tensions entre *intérêts privés* et *intérêts collectifs*. Ces tensions sont consubstantielles de l'émergence de toute régulation des usages du paysage dans la mesure où les droits de protection forment une « *couche* » *supraparcellaire de régulation* venant se superposer, le plus souvent de manière concurrente car contradictoire, aux droits d'usages conférés par la propriété foncière (art. 641 CC), par le principe du droit d'accession (art. 642 CC), par le principe du libre accès à l'espace rural et forestier et l'interdiction du clôturage (art. 799 CC), ou encore par les « droits acquis » des promeneurs, baigneurs, campeurs, etc. L'enjeu principal résultant de cette situation renvoie aux conditions et aux effets de cette articulation entre dispositions de droit public et de droit privé : dans quelle mesure les dispositions de protection du paysage mises en place au travers des politiques publiques sont-elles capables de « pénétrer » et de redéfinir (limiter) le contenu substantiel de la propriété foncière ? Quelles sont les potentialités de conflits qui découlent de ces interventions et comment ceux-ci sont-ils gérés ? Des études empiriques en cours ou antérieures semblent montrer que la mise en œuvre effective des mesures de protection a souvent passé par une *judiciarisation* des processus de mise en œuvre des politiques publiques, que ce soit dans le cas de la politique de l'aménagement du territoire (Nahrath 2003) ou dans celui de la protection de la nature et du paysage (Caviezel 1974). La nécessité de recourir à l'arbitrage de la jurisprudence fédérale en matière d'expropriation matérielle témoigne ainsi parfaitement des contradictions structurelles entre défense de l'intérêt public (ici la protection du paysage) et garantie de la propriété foncière (privée).

4) Tensions entre usagers *locaux* et usagers *extérieurs* (les « étrangers »). Cette quatrième tension est souvent le résultat d'une forme de recombinaison des trois précédentes. L'une des formes paradigmatiques de cette tension renvoie aux conflits émergeant fréquemment entre, d'une part, les propriétaires fonciers et les promoteurs locaux (le plus souvent privés) porteurs de projets de développement (industriels, touristiques, immobiliers, etc.) à incidences paysagères problématiques et, d'autre part, les organisations étatiques ou privées en charge de la protection des paysages et dont la légitimité des interventions est contestée en raison de leur implantation externe au périmètre local. On retrouve des conflits similaires entre autochtones et touristes, respectivement les organisations ayant pour objectif sa promotion (Club Alpin Suisse, TCS, etc.), autour de la définition des usages légitimes du paysage.

Très souvent, le potentiel conflictuel de ces rivalités entre locaux et « étrangers » se trouve décuplé par les enjeux identitaires que celles-ci véhiculent : les sociétés locales (et notamment leurs élites politiques et économiques) apprécient la plupart du temps très peu de se voir dépossédées du monopole de la définition légitime des droits de gestion et d'usage de leur environnement naturel et culturel, respectivement de la compétence de définir la meilleure manière de gérer durablement « leur paysage » ou « leurs ressources locales »[12].

5) Tensions entre usages *présents* et usages *futurs*. C'est là, bien évidemment, la tension fondatrice de l'heuristique du développement durable. Envisagée sous l'angle des droits de propriété, le problème principal véhiculé par cette tension renvoie à la mise en rapport entre droits de propriété *actuels* – en vigueur - et droits de propriété *futurs* – non encore en vigueur. Dans le cas du paysage, outre le problème, classique, de la représentation au présent des intérêts (et des droits) des générations futures, la situation se trouve encore compliquée par le fait que les droits de propriété contemporains sont eux-mêmes déjà partiellement *implicites*. La question qui se pose dès lors est de savoir quelles sont les chances des droits, pour le moins théoriques, des générations futures sur le paysage, d'être pris sérieusement en compte face aux droits, bien réels et ancrés juridiquement, des propriétaires fonciers contemporains ?

4. Conclusion : De l'hégémonie de la propriété privative et de quelques pistes pour un dépassement des blocages actuels en matière de gestion durable des paysages

Cette analyse historique succincte de la mise en place des politiques du paysage montre bien combien l'un des problèmes majeurs pour le développement d'une régulation durable des usages du paysage consiste en réalité dans l'incapacité du système (hégémonique) de la *propriété privative* à saisir une ressource telle que le paysage. Elle montre en effet très bien comment les droits d'usage (de protection comme d'exploitation), implicitement créés *au niveau supraparcellaire* par les

[12] Pour une illustration de ces phénomènes, voir Nahrath (1999).

politiques publiques, entrent, le plus souvent frontalement, en concurrence avec les attributs de la propriété foncière (privée), dont le principe d'accession n'en est pas l'un des moindres.

En l'état actuel du développement des modes de régulation en vigueur, on peut identifier trois stratégies politiques *théoriquement possibles* en vue de dépasser les blocages existant, tels qu'ils ont été identifiés ci-dessus. Le statut épistémologique des stratégies proposées ici est purement théorique et prospectif : celles-ci n'existent pas tel quel dans la réalité, mais constituent des « modélisations » s'inspirant plus ou moins, dans une logique se rapprochant de la construction d'idéal-types wébériens, de solutions existant dans la réalité empirique.

1. La *patrimonialisation* : Cette première stratégie consiste en la mise sous protection par une institution *ad hoc* – externe au paysage concerné – d'un « patrimoine paysager » défini en fonction de critères universalisants, généralement ancrés au niveau mondial. D'un point de vue théorique[13], la patrimonialisation consiste à définir – socialement et politiquement - certains paysages comme étant hérités (cf. les notions de *patrimonium* du droit romain ou de « heritage » en langue anglaise), indivis (institués sous forme de *res communes*) et, finalement, comme irremplaçables (Ost 1995 : 310). Il s'agit donc d'une démarche d'interprétation et de réappropriation collective de ce qui (dans un paysage) mérite d'être sauvegardé. La « mise en patrimoine » décrit en quelque sorte un processus socio-spatial par lequel une société donne du sens à un territoire particulier, aux objets matériels et immatériels qui s'y trouvent, en les inscrivant dans un double mouvement de qualification esthétique et symbolique d'une part, et de mémoire collective d'autre part. Un paysage à patrimonialiser se voit ainsi appréhendé en fonction de ses particularités qui, toutefois, sont universellement reconnues. De plus, la spécificité d'un tel paysage dépend assurément de sa rareté (absolue), du moins telle que perçue par l'instance *ad hoc*. Il en résulte la création institutionnelle d'un « bien public (d'intérêt) mondial ».

Il convient de mentionner le fait que, même si son rôle consiste à garantir la stricte observation, par les exploitants locaux (souvent les propriétaires fonciers), des critères de patrimonialisation, l'instance *ad hoc* ne devient pas le propriétaire formel du « patrimoine paysager » mis sous sa protection. Une telle mise sous protection représente cependant souvent une forme « d'expropriation paysagère » dans le sens où les propriétaires concernés, soit s'autolimitent dans l'usage qu'ils font de leur biens immatériels et ressources matérielles (en demandant par exemple l'inscription de « leur » paysage comme patrimoine de l'Humanité), soit sont contraints de limiter leurs usages suite à l'intervention de l'instance *ad hoc*. Dit autrement, c'est l'Humanité toute entière qui devient *de facto* titulaire d'un droit de protection du paysage, prérogative qu'elle délèguerait à l'instance *ad hoc*[14].

---

13 D'un point de vue pratique, des démarches apparentées au processus de patrimonialisation sont à l'œuvre sous l'égide de l'UNESCO par exemple.

14 Un autre effet significatif du processus de patrimonialisation consiste certainement à permettre à un nombre (parfois limité) d'usagers extérieurs au périmètre du paysage d'en jouir, ne serait-ce que parce qu'ils en prennent conscience, suite à la publicité liée à l'action de l'instance *ad hoc*, et que le patrimoine est préservé, y compris pour les générations à venir. Il convient de noter ici que l'instance *ad hoc* ne fixe généralement pas (la répartition exacte de) ces droits d'usages, pareille opération relevant de l'initiative des exploitants locaux.

Il semble assez évident que de tels processus de patrimonialisation ne sauraient être menés à bien sans prévoir des compensations attribuées aux détenteurs de droits d'usage (en premier lieu les propriétaires fonciers) de la part des bénéficiaires (externes comme locaux), compensations qui peuvent prendre la forme de versements en argent, de compensations en nature, ou encore d'attribution de droits d'exploitation sur le label associé à la patrimonialisation.

Finalement, il convient certainement de distinguer entre un processus de patrimonialisation s'accompagnant d'une démarche volontaire d'une (majorité des propriétaires d'une) collectivité locale d'une part, et une procédure imposée par l'instance *ad hoc* contre l'avis (de certains) des acteurs locaux. Si le premier cas s'apparente à un (néo)paternalisme paysager, le second fait poindre le spectre d'une dictature paysagère qui susciterait de nombreuses oppositions, ne serait-ce qu'au regard du contenu des critères universalisants mobilisés pour définir un patrimoine paysager. Cette distinction soulève donc l'épineuse question de la possibilité de généraliser la stratégie de la patrimonialisation, au-delà des initiatives librement consenties.

2. La *communautarisation* : Cette deuxième stratégie se distingue de la précédente par le fait que, dans ce cas, c'est la communauté des acteurs locaux qui prend l'initiative du processus de régulation du paysage. La « mise en commun » du paysage signifie que les propriétaires et usagers locaux accommodent leurs intérêts pour définir, sur une base collective et volontaire, « leur » paysage, ainsi que pour établir les règles de protection et de mise en valeur de celui-ci. Selon les économistes institutionnels qui ont analysé l'exploitation locale de ressources dites communes (*Common-Pool Resources*), cette gestion auto-organisée offre des garanties indéniables en terme de durabilité sociale, environnementale et économique ; ceci pour autant cependant que les usagers soient dépendants, de manière déterminante, de la ressource ainsi régulée et qu'ils soient capables d'élaborer des règles de comportement adéquates (Ostrom 1990, 2000)[15].

Dans ce référentiel d'action, la communauté locale établit des critères endogènes pour *définir* le paysage, en délimiter le périmètre – en fonction directe des frontières de la communauté – et réguler les modalités de son usage conjoint par les acteurs locaux. Un « consortage du paysage », qui concrétise ce regroupement volontaire et auto-organisé, devient ainsi responsable de l'élaboration de normes, de leur application et de la sanction des contrevenants. La communautarisation du paysage présuppose donc – en l'état actuel des choses – la délégation par l'Etat de son monopole de la puissance publique à une communauté locale. Pareil renoncement n'apparaît évidemment acceptable d'un point de vue démocratique que si, d'une part, le consortage du paysage jouit lui-même d'une certaine légitimité primaire – en termes de représentativité des acteurs locaux, qu'ils soient propriétaires fonciers ou non, et en termes de règles décisionnelles internes –, et si, d'autre part, il favorise une gestion efficace et durable du paysage, la qualité de cette gestion paysagère lui conférant une légitimité secondaire. Dit autrement, l'Etat

[15] Plusieurs exemples historiques, pris dans des contextes géographiques et institutionnels sensiblement différents, attestent ainsi de la viabilité à long terme de certains consortages pour la gestion de ressources communes comme les pâturages, l'eau d'irrigation, la pêche, etc.

assure l'exclusivité de la protection et de l'exploitation du paysage à un consortage local pour autant que ce dernier entretienne convenablement cette ressource.

Dans ce cas de figure également, le consortage n'est pas propriétaire en soi du paysage, mais rassemble en son sein l'ensemble des propriétaires (fonciers) et des usagers locaux. L'octroi ou, au contraire, la limitation de certains droits individuels s'opère ensuite par des négociations collectives, débouchant sur des clés de répartition qui font office de normes locales, de « règles-en-usages » selon l'expression de E. Ostrom. D'une manière générale, le destin commun des consorts implique que toute attribution de droits d'exploitation du paysage s'accompagne *de facto* de certains devoirs d'entretien et de protection. Ces derniers peuvent même signifier une auto-limitation de certains droits (liés par exemple à la propriété foncière ou intellectuelle) pourtant ancrés dans le droit civil ou public.

Cette symétrie entre droits et obligations semble logique dans le sens où aussi bien les bénéfices que les coûts du paysage sont *in fine* communautarisés afin de conserver tout son sens au paysage comme bien commun local. Les effets *redistributifs* d'un tel système concernent donc en premier lieu, non pas les membres du consortage en soi (qui participent sur une base volontaire), mais plutôt les non-membres (qui sont exclus de la négociation des normes mais aussi des droits et devoirs paysagers). La question principale que soulève une telle stratégie de communautarisation est celle de savoir quelles sont les qualités à afficher pour devenir membre d'un consortage du paysage. Selon que ces critères d'éligibilité concerneront le statut de propriétaire foncier, le lieu d'origine et/ou de résidence, la nationalité, etc., leurs effets discriminants seront plus ou moins nombreux et justifiables.

3. La *plura-domanialisation*[16] : Cette troisième stratégie s'inspire directement du régime de propriété en vigueur avant la Révolution française, donc avant la consécration institutionnelle de la propriété privative. Redécouvrir un régime de *plura dominia* du paysage implique en quelque sorte que la propriété formelle sur le paysage soit dans les mains d'un « seigneur du paysage ». Ce seigneur – qui a priori peut être l'Etat (national, régional ou local) ou une fondation, telle que le « National Trust » britannique – jouit d'une autorité absolue sur son territoire, sur son « fief paysager ». Dépositaire unique du paysage interprété comme une *chose commune*, il exerce le pouvoir discrétionnaire d'allouer des droits aux différents usagers qui souhaitent faire fructifier tel ou tel bien et service paysager selon leurs intérêts propres[17].

Par contre, le « seigneur du paysage » n'est pas un propriétaire privé comme consacré par le code civil et l'ancrage constitutionnel de la propriété privative. En effet, il ne peut aliéner son bien en le vendant ou en le cédant par exemple. Au contraire, il doit s'affirmer comme le garant de la protection du paysage et de sa « mise en culture » par plusieurs usagers qui ne sont plus (forcément) les propriétaires fonciers. La propriété sur le paysage ne se trouve ainsi pas en rapport direct (et

[16] Pour une présentation plus complète de la voie de la plura-domanialisation, voir Aubin et al. (à paraître).

[17] Pareille définition de la plura dominia se rapproche de l'exemple historique de la *régale de l'Etat sur la chasse* (cf. Nahrath 2000).

exclusif) avec des parcelles clairement identifiables. Au contraire, tout comme à l'époque féodale, elle englobe des usages multiples qui cohabitent, se superposent, s'entremêlent, s'alternent dans le temps sur un même territoire donné.

Dans ce modèle, les *droits d'usage* attribués par le seigneur correspondent à des « saisines paysagères »[18] dont bénéficient les différents usagers qui en font la demande. Ces saisines peuvent très bien concerner des usages de la ressource paysage qui ne sont pas clairement spatialisés, qui ne sont pas liés au découpage foncier actuel (par ex. saisine sur la protection de la biodiversité des arbres, saisine sur l'exploitation photographique du paysage, saisine sur le respect de certaines règles architecturales). Les droits d'usage n'étant pas forcément parcellisés, nul besoin d'être un propriétaire foncier pour pouvoir en jouir. Ce principe soulève néanmoins la question de savoir comment estimer le nombre d'usages acceptables (pour préserver la ressource) et comment coordonner ces usages (puisqu'il n'y a plus de référentiel spatial[19]). Une autre variante de l'octroi de saisines pourrait concerner les différentes ressources matérielles, ou supports physiques, du paysage (par ex. saisine sur le sol, l'eau, la forêt, etc.).

Afin de cerner les *effets (re)distributifs* d'un tel régime par rapport à la situation actuelle, on peut se référer au principe d'accession en vigueur à ce jour[20]. Un régime de plura dominia du paysage signifierait en effet que *ce principe d'accession est inversé*. On pourrait ainsi désormais invoquer un principe d'accession (au paysage) afin de limiter certains droits de disposition[21] et d'usages des propriétaires (fonciers) au bénéfice de nouveaux usagers titulaires d'une « saisine paysagère » octroyée par le seigneur. On le voit, le premier effet distributif d'une plura-domanialisation concerne les relations entre propriétaires fonciers et non-propriétaires. Un second type de redistribution concerne les mécanismes de rémunération dans les mains du « seigneur du paysage ». Celui-ci pourrait rétribuer (positivement) les titulaires de certaines saisines paysagères qui assurent une plus-value globale au fief paysager. A l'opposé, il pourrait prélever une taxe auprès des usagers qui, de part leurs activités, induisent une moins-value du paysage dans sa globalité[22].

---

[18] Dans le cadre d'un régime (féodal) de propriété simultanée caractérisé par la coexistence d'une pluralité de droits d'usages se superposant sur un même bien-fonds, une *saisine* correspond précisément à la jouissance d'un droit d'usage ou d'exploitation (d'usufruit) spécifique sur (une portion d') une ressource, respectivement à la possibilité d'en exploiter durablement les fruits à son propre profit ; et ceci sans pour autant en être le propriétaire formel. Dans le droit féodal, la saisine a cependant un champ d'application beaucoup plus large que la simple possession, en ce qu'elle englobe, outre les biens corporels, tous les droits incorporels dont plusieurs peuvent porter sur une même chose (saisine de brûler les hérétiques et de saisir leurs meubles, saisine de franchise, etc.). Dans le régime féodal, outre la saisine, les communaux et autres droits d'usage s'exercent également de manière simultanée sur un même territoire. Les communaux sont des biens dont tous les habitants d'une commune jouissent collectivement. Ce sont généralement les parties non cultivées du finage (bois, landes, alpages, marais, etc.) (Bart 1998 ; Ost 1995).

[19] Il convient toutefois de remarquer que la mise en réseau qui semble caractériser la dernière étape de l'évolution des politiques paysagères va également dans le sens d'un découplage entre parcelles et paysage.

[20] Selon cette norme, le propriétaire d'un bien-fonds peut, rappelons-le, librement jouir – dans le respect des servitudes fixées par le code civil et les lois publiques – du dessus et du dessous de sa parcelle

[21] Par droits de disposition, on entend l'ensemble des droits se rapportant aux modalités de transferts (ou d'engagement) du titre formel de propriété. Il s'agit concrètement du droit de vendre, louer, hypothéquer, transmettre par héritage, voire donner, le titre de propriété sur une chose détenue à titre privé.

[22] On retrouve ici le vieux mécanisme foncier, parfois utilisé dans les politiques d'aménagement du territoire, du prélèvement et de la redistribution de la plus-value foncière.

La principale difficulté qui apparaît immédiatement si l'on souhaite transposer dans la réalité un tel modèle de régulation du paysage concerne la désignation et les prérogatives du « seigneur du paysage ». Seul maître sur son fief et habilité à limiter les usages des actuels propriétaires fonciers, ainsi que d'autres ressources (par ex. eau, forêts ou propriété intellectuelle), il doit bénéficier, de la part de ces derniers, d'une cession explicite de certains de leurs droits de propriété (sur le modèle d'un contrat social, qui procède de l'échange d'un abandon de souveraineté contre la garantie d'une protection). En effet, l'idée même d'un « seigneur du paysage » présuppose un démantèlement (à tout le moins partiel) de la propriété privative : les propriétaires (fonciers et autres) délèguent au seigneur leurs droits (implicites) sur le paysage – dont ils bénéficient en raison du principe d'accession notamment – en contrepartie de la garantie que le seigneur, par ses pouvoirs souverains, assure la meilleure « mise en culture » possible du paysage, ceci de manière à garantir la durabilité de son exploitation. En d'autres termes, l'institution d'un « seigneur du paysage » requiert une sorte d'expropriation matérielle « ex ante » et générale vis-à-vis de tous les usagers du paysage qui pourraient invoquer un droit de propriété privative (foncière ou autre).

On le voit, quelle que soit la stratégie choisie, il ne fait que peu de doutes que tout renforcement significatif de la régulation du paysage à l'avenir ne pourra se faire sans porter atteinte, de manière plus ou moins importante, à la définition actuelle – privative – de la propriété (foncière).

Bibliographie

Aubin D, Nahrath S., Varone F. (à paraître), Paysage et propriété : un retour vers la plura dominia ?, In : Varone F., Vander Gucht D. (Eds). *De la construction du paysage à sa protection: approches artistiques et scientifiques*, Bruxelles, La lettre volée.

Bachmann S. (1999). *Zwischen Patriotismus und Wissenschaft. Die schweizerischen Naturschutzpioniere (1900-1938)*, Zürich, Chronos Verlag.

Bart J. (1998). *Histoire du droit privé. De la chute de l'Empire romain au XIXe siècle*, Paris, Montchrétien.

Bisang K., Nahrath S., Thorens A. (2000). *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource paysage (1870 – 2000)*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP 8/2000.

Bromley D. (1991). *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*, Oxford, UK, Cambridge, USA, Blackwell.

Caviezel W. (1974). *La garantie de la propriété considérée à la lumière de la récente jurisprudence du Tribunal Fédéral en la matière, avec application particulière aux mesures prises en faveur de la protection du paysage*, Berne, Fondation Suisse pour la Protection et l'Aménagement du Paysage.

Coase R. (1960). The problem of social costs, *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.

Crettaz B. (1993). *La beauté du reste. Confession d'un conservateur de musée sur la perfection et l'enfermement de la Suisse et des Alpes*, Genève, Zoé.

Devlin R., Grafton Q. (1998). *Economic Rights and Environmental Wrongs. Property Rights for the Common Goods*, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar.

Kissling-Naef I., Varone F. et alii (Eds.). (2000). *Institutionen für eine nachhaltige Ressourcennutzung. Innovative Steuerungsansätze am Beispiel der Ressourcen Luft und Boden*, Chur/Zürich, Verlag Rüegger.

Knoepfel P., Kissling-Naef I., Varone F. (avec la collaboration de Bisang K., Mauch C., Nahrath S., Reynard E., Thorens A.) (2001). *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Basel/Genf/München, Helbing & Lichtenhahn.

Knoepfel P., Kissling-Naef I., Varone F. (avec la collaboration de Bisang K., Mauch C., Nahrath S., Reynard E., Thorens A.) (2003). *Institutionelle Ressourcenregime in Aktion / Régimes institutionnels de ressources naturelles en action*, Basel/Genf/München, Helbing & Lichtenhahn.

Le Dinh D. (1992). *Le Heimatschutz, une ligue pour la beauté. Esthétique et conscience culturelle au début du siècle en Suisse*, Lausanne, histoire et société contemporaines, tome 12.

Leimbacher J., Perler T. (2000). *Juristisches Screening der Ressourcenregime in der Schweiz (1900-2000),* Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP 9/2000.

Miller R. de (1999). *Matériaux pour l'histoire de l'environnement en Suisse. Patrimoine, écologisme et environnement (1815-1998)*, Documents Environnement n°106, Berne, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

Moor P. (1982). Aménagement du territoire et expropriation matérielle : l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral, *Repertorio di giurisprudenza patria*, 115/5, 270-286.

Moor P. (2002). L'expropriation matérielle, In : *Droit administratif*, *vol.II*, Berne, Stämpfli, 741-755.

Munz R., Bryner A., Siegrist D. (1996). *Landschaftschutz im Bundesrecht*, Chur/Zürich, Verlag Rüegger.

Nahrath S. (1999). La "polémique de Panossière": un objet de recherche alpine ?, In : *Recherche Alpine. Les sciences de la culture face à l'espace alpin*, Actes de l'atelier de recherche de l'Académie suisse des sciences humaines et sociales, Château de Hünigen, 27 et 28 novembre 1998, Berne, Académie suisse des sciences humaines et sociales, 77-99.

Nahrath S. (2000). "Governing Wildlife Resources?" L'organisation de la chasse en Suisse comme exemple de régimes institutionnels de gestion d'une ressource naturelle, *Revue Suisse de Science Politique*, 6/1, 123-158.

Nahrath S. (2003). *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*, Thèse de doctorat, Lausanne, IDHEAP-Université de Lausanne.

OFEFP (1998). *Le paysage entre hier et demain. Principes de base de la conception "Paysage suisse" (CPS)*, Berne, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

OFEFP (2003). *Paysage 2020 - Commentaires et programme. Synthèse réalisée pour les principes directeurs "Nature et Paysage" de l'OFEFP*, Berne, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

Ost F. (1995). *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte.

Ostrom E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ostrom E. (2000). Reformulating the Commons, *Revue Suisse de Science Politique*, 6/1, 29-52.

Pfister Ch. (1996) (Ed.). *Das 1950er Syndrom: der Weg in die Konsumgesellschaft*, Bern/Stuttgart, Haupt Verlag.

Rentsch H. (2003). *Umweltschutz auf Abwegen: wie Verbände ihr Beschwerderecht einsetzen*, Avenir Suisse Publikation 04/2003, Zürich, Orell Füssli.

Reynard E. (2004). La géomorphologie et la création des paysages, In : Reynard E., Pralong J.-P. (Eds.). *Paysages géomorphologiques*, Compte-rendu du séminaire de 3ème cycle CUSO 2003, Lausanne, Institut de Géographie, Travaux et Recherches N° 27, 2004, 9-20.

Walter F. (1990). *Les Suisses et l'environnement. Une histoire du rapport à la nature du XVIIIe siècle à nos jours*, Genève, Zoé.