

**Paysage et propriété:
patrimonialisation,
communautarisation ou
pluri-domanialisation**

Paysage et propriété: patrimonialisation, communautarisation ou pluri- domanialisation

David Aubin (AURAP-UCL)
Stéphane Nahrath (IDHEAP)
Frédéric Varone (AURAP-UCL)

Cahier de l'IDHEAP 219/2004
Chaire Politiques publiques et durabilité

© 2004 IDHEAP, Chavannes-Lausanne
ISBN 2-940177-87-2



Institut de hautes études en administration publique
Fondation autonome, associée à l'Université de Lausanne
et à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
Route de la Maladière 21 CH-1022 - Chavannes-Lausanne
T : 41(0)21 694 06 00 - F : +41(0)21 694 06 09
idheap@idheap.unil.ch -www.idheap.ch

Sommaire

Introduction	1
1 La Révolution française et l'institution de la propriété: de la propriété simultanée ...à la propriété privative	7
1.1 Le régime de la <i>plura dominia</i>	8
1.2 La Révolution française et l'institution de la propriété privative	12
1.3 Propriété, appropriation ou libre disposition des ressources naturelles	19
2 L'« éclatement » des dispositions de régulation du paysage	25
2.1 Les principales étapes de la mise en place des dispositions de régulation des usages du paysage	26
2.2 Les tensions contingentes de la gestion du paysage	37
2.3 Constat: fragmentation et inefficacité du régime actuel	43
3 Régulations alternatives du paysage : la patrimonialisation, la communautarisation et la pluri-domanialisation	45
3.1 La <i>patrimonialisation</i> et les risques de dictature du paysage	46
3.2 La <i>communautarisation</i> ou la (ré)activation des consortages du paysage	50
3.3 La <i>plura dominia</i> ou la désignation d'un « Seigneur du paysage »	53
3.4 Comparaison des trois types-idéaux de régulation alternative du paysage	57
3.5 Effets escomptés des modes de régulation alternative du paysage	65
4 Conclusion	73

Tableaux

Tableau 1 : Comparaison des deux régimes de propriété	17
Tableau 2 : Classement des ressources en fonction de leur traitement juridique	22
Tableau 3 : Comparaison des trois types-idéaux de régulation alternative du paysage	58
Tableau 4 : Comparaison des trois référentiels (d'action publique) en fonction de leurs éléments constitutifs	63
Tableau 5 : Contribution des trois voies alternatives de régulation du paysage aux tensions actuelles	67

Figures

Figure 1 : La patrimonialisation du paysage	49
Figure 2 : La communautarisation du paysage	52
Figure 3 : La <i>plura-dominia</i> du paysage	56

Introduction¹

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 ». Cette (re)découverte peut probablement s'expliquer, d'un point de vue idéal, 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 (cf. à titre d'illustration de ce type d'approches Tangerini et Soguel 2004).

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

¹ Une première version de ce texte a été présentée dans le cadre du colloque « Le paysage : définition, protection, gestion », Université Libre de Bruxelles, 7-8 mai 2004. Une version abrégée de cette communication a été publiée aux Editions de la Lettre Volée à Bruxelles (Aubin, Nahrath et Varone 2004). Nous tenons par ailleurs à remercier Jean-David Gerber, Mirta Olgiati, Jérôme Savary et Pascal Van Griethuysen pour leurs précieux commentaires.

paysage². Les rivalités débouchent sur l'enlaidissement 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). L'application à son égard des principes de la protection de l'environnement, puis, plus 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 XX^{ème} 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) les phénomènes de dégradation quantitative (en termes de surfaces) 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 (Bromley 1991 ; Coase 1960 ; 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

² 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.

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.

Fort de ce constat, ce texte constitue la première étape d'une réflexion en cours sur les processus historiques de construction socio-politique du paysage. L'objectif final de cette démarche consiste en une analyse de l'évolution, entre la fin du XIX^{ème} siècle et aujourd'hui, de la construction sociale du paysage, de sa régulation sectorielle par diverses politiques publiques, ainsi que de la création et l'attribution de droits de propriété sur le paysage.

Pareille approche aurait donc pour ambition finale de coupler trois champs d'étude (perception collective, politiques paysagères et régime de propriété), de cerner les interrelations entre ceux-ci et, par-là, d'offrir des éléments de réponse aux question suivantes : quel type de construction sociale du paysage conduit à la mise à l'agenda gouvernemental de la question paysagère et à l'adoption de politiques publiques visant sa protection et/ou sa valorisation ? Inversement, quels sont les effets performatifs de ces politiques sur l'évolution dans le temps de la perception individuelle et collective du paysage ? Les politiques paysagères introduisent-elles *de facto*, si ce n'est *de jure*, des droits d'appropriation du paysage et, le cas échéant, qui en sont les premiers bénéficiaires ? Ou alors ces politiques sont-elles à interpréter comme une réponse politico-administrative aux problèmes soulevés par la portée trop large d'autres types de droits de propriété (avant tout foncière, mais aussi intellectuelle) et de leurs effets pervers sur des éléments constitutifs du paysage ? Quels acteurs se sentent les propriétaires légitimes du paysage et, à ce titre, en revendiquent

politiquement l'exploitation exclusive ? *A contrario*, l'ancrage juridique de droits de propriété sur le paysage n'introduit-il pas surtout des obligations de préservation, les restrictions sévères imposées aux activités des dépositaires du paysage modifiant leur propre perception du paysage voire leur identité³ ?

Sans prétendre aborder ici l'intégralité de ce programme de recherche, nous retenons l'évolution diachronique des droits de propriété et des politiques sectorielles comme porte d'entrée pour amorcer la réflexion. Autrement dit, nous ne discutons pas plus avant la construction socio-historique du paysage, mais optons pour 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 (i.e. de la relation) 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). Le paysage, plus encore que toute autre ressource, est doublement le produit de l'homme : en tant que construit symbolique, esthétique et culturel et en tant que production (partiellement) artificielle combinant et agençant des unités et/ou des composants manufacturés tirés de ressources naturelles diverses (par exemple le vignoble en terrasse du Lavaux dans le canton de Vaud, le Mont-Saint-Michel ou un paysage d'éoliennes en mer du Nord ou à Saragosse).

Notre argumentation s'articule en trois temps. Nous décrivons les principales transformations du régime de la propriété (foncière) résultant de la période révolutionnaire (passage du régime de la *propriété*

³ Citons, à titre d'exemple, le cas d'un agriculteur qui, suite à l'adoption de politiques de la nature et du paysage, se doit de protéger des tourbières et des zones humides sises sur ses champs alors que sa profession - et par-là une partie de son identité - consistait justement à les exploiter pour augmenter la productivité de ses activités agricoles.

simultanée au régime de la *propriété privée*), ainsi que les conséquences de celles-ci en matière de régulation des droits d'appropriation et d'usage dans le cas d'une ressource ou d'un bien collectif tel que le paysage (Chapitre 1). Nous reconstituons ensuite les principales étapes historiques de la mise en place des dispositions étatiques de régulation du paysage et mettons en lumière les tensions fondamentales qui en découlent et qui mènent au constat d'une forme d'« éclatement » de la notion actuelle de paysage, et par la même occasion, de sa régulation (Chapitre 2). Finalement, nous explorons trois voies - centrées sur les droits de propriété - de régulations alternatives du paysage, c'est-à-dire de réforme de l'actuel (non-) régime de propriété sur le paysage : la *patrimonialisation*, la *communautarisation* et la *pluri-domanialisation* ; ceci en vue d'une meilleure reconnaissance, protection et valorisation de cette ressource de plus en plus vitale pour un développement dit durable et une bonne qualité de vie (Chapitre 3).

1 La Révolution française et l'institution de la propriété: de la propriété simultanée ...à la propriété privative

La Révolution française (1789) a bouleversé le régime juridique de la propriété foncière. Cette transformation fondamentale de l'institution de la propriété a eu des effets profonds sur le processus de construction socio-politique de la ressource paysage, ainsi que, plus récemment, sur la capacité de l'Etat à réguler ces usages. Le code civil consacre juridiquement ce basculement du régime féodal de la propriété simultanée vers le régime contemporain de la propriété privative. Dans le nouveau régime institué par la Révolution, l'individu devient l'unité de référence du système juridique et reçoit, avec la propriété privée, la libre-disposition des biens qu'il possède. Ceci lui confère un accès et un usage exclusif d'un bien (par ex. un objet ou une parcelle de terrain), des attributions que l'on retrouve dans la définition que les économistes institutionnels donnent de la propriété: « Property is a benefit (or income) stream, and a property right is a claim to a benefit that some higher body – usually the State – will agree to protect through the assignment of duty to others who may covet, or somehow interfere with, the benefit stream. [...] Property is not an object but is rather a social relation that defines the property holder with respect to something with value (the benefit stream) against all others. Property is a triadic social relation involving benefit streams, right holders, and duty bearers » (Bromley 1991: 22).

Nous présentons dans ce chapitre les principales transformations affectant la définition du régime de la propriété en général et de la propriété foncière en particulier ; ceci afin de mieux cerner les raisons pour lesquelles il est, aujourd'hui, difficile pour l'Etat de mettre en place une politique volontariste du paysage, qui imposerait nécessairement de nouvelles contraintes aux propriétaires fonciers (cf. chapitre 2).

1.1 Le régime de la *plura dominia*

Le régime féodal organise les droits de propriété au Moyen Age et sous l'Ancien Régime. Ce régime n'est pas à proprement parler un système juridique, mais plutôt une pluralité de règles juridiques, une juxtaposition de normes locales marquée par la prédominance de la coutume. A cette époque, « la France n'était qu'une société de sociétés » (Portalis in collectif 1989: 36). Il nous est toutefois possible de rendre à grands traits l'ossature de ce régime et des mécanismes de répartition des droits sur les biens. Sans pour autant nier l'enchevêtrement des deux éléments présentés, nous présenterons les modalités de répartition de la propriété sous le régime féodal, ainsi que des droits qui en découlent.

Il n'est pas tout à fait exact de parler de propriété pour qualifier la *possession* ou toute autre forme de droit sur les choses ou les territoires durant le Moyen Age et l'Ancien Régime. Le partage des pouvoirs et des droits, plutôt que de la terre, se réalise entre plusieurs titulaires sur un ensemble *indivis* de biens. Plusieurs droits d'usage se juxtaposent sur le même terrain et aucun des titulaires de ces droits ne dispose pour lui-même du terrain à l'exclusion des autres. Le régime féodal se caractérise par une indistinction des terres et un pouvoir partagé. Il n'est pas à proprement parler de propriétaire de la terre et même, à l'origine dans le droit Franc, le chef de famille était considéré comme le simple dépositaire d'une terre qu'il devait faire fructifier au bénéfice de sa famille et qui appartenait aux générations qui s'y succédaient (Ost 2003 [1995]: 48)⁴. L'individu est enserré dans le groupe familial.

Toutefois, la possession de la terre, si l'on en reste aux biens immobiliers, n'est pas simplement une affaire de famille et de

⁴ Ce régime de propriété se perpétue dans le régime féodal en ce qui concerne la disposition de la chose ou du bien foncier. Ceci nous amène à introduire la distinction entre propres et acquêts. Celui qui détient des biens qui sont acquêts en dispose librement, tandis que les propres ne peuvent pas être librement cédés ou engagés (en d'autres termes, hypothéqués). La division entre les deux est fonction du temps écoulé, au regard du droit de la famille. Les acquêts, d'acquisition récente, sont plus personnels, tandis que les propres qui ont par exemple déjà fait l'objet d'une succession, doivent être protégés contre la dilapidation afin de demeurer dans le même lignage de génération en génération. Tous les biens qui ne sont pas propres sont acquêts (Bart 1998: 245).

transmission inter-générationnelle du patrimoine. La propriété est inscrite dans des relations de dépendance plus larges que le cercle familial, entre suzerain et vassal. Ceci tient aux modes d'acquisition de la terre à cette époque. Celle-ci n'est généralement pas acquise par l'achat, elle n'est pas non plus possédée, mais concédée par le seigneur à son vassal (et initialement par le prince à son seigneur dans une hiérarchie des relations de dépendance), à charge de services de diverses natures (par ex. en récompense de la levée d'une armée ou d'un acte de bravoure au cours d'une guerre). Le bien est concédé à charge de services « nobles » ou militaires, c'est la tenure, ou à charge de services non nobles à des roturiers, c'est la censive. La tenure, ou le fief, porte non seulement sur la terre, mais aussi sur des fonctions très variées (de justice, d'administration ou de perception de taxes). La censive, en revanche, implique le paiement du cens, une redevance en argent ou en nature que le censitaire doit au seigneur censier (Bart 1998: 244)⁵. Ainsi, la propriété foncière est morcelée au bénéfice de toute une série d'ayants droits liés les uns aux autres par des relations de dépendance personnelle qui vont au-delà du cercle familial⁶.

Les différentes tenures et censives octroyées par les seigneurs se superposent sur un même territoire. A leur tour, plusieurs droits se superposent sur les tenures (et censives): ceux du concédant et ceux du tenancier, d'abord. « Ainsi, la concession de fief est conçue comme une aliénation de la propriété utile au profit du vassal, le suzerain conservant

⁵ Une troisième catégorie d'appropriation, l'alleu, fait figure d'exception. L'alleu, proche de l'actuelle propriété, porte sur un bien qui n'est pas démembré et qui est libre de toute emprise féodale, c'est-à-dire non concédé et non soumis aux charges du seigneur. On peut parler aussi de maîtrise foncière du lignage, soit une exploitation à laquelle collaborent plusieurs familles sur une terre indivise (soit une terre placée sous une réserve héréditaire qui empêche le testateur de disposer librement du bien) (Ost 2003 [1995]: 50).

⁶ Et ici encore, nous ne parlons pas du servage, où les serfs (soit la majorité du peuple français sous l'Ancien Régime), étaient incorporés à la terre qu'ils exploitaient au profit du seigneur. Ils ne pouvaient quitter le lieu où ils résidaient sans être affranchis, c'est-à-dire sans racheter leur liberté au seigneur qui les possédait.

la propriété directe » (Bart 1998: 258)⁷. La propriété est *simultanée*. Cette simultanéité vaut également pour la répartition des droits d'usage et de la jouissance des biens, c'est-à-dire la possibilité d'en exploiter les fruits à son propre profit.

D'abord, la *saisine* est la jouissance durable d'une chose, acceptée par la collectivité et protégée comme telle, donc reconnue par le droit. Elle correspond au droit d'utiliser ou de faire quelque chose, y compris de tirer profit de cet usage (par ex. lever des impôts, cultiver une terre, voire même brûler des hérétiques et saisir leurs meubles), sans nécessairement posséder cette chose ou les terres sur lesquelles la saisine s'exerce. « L'essentiel pour celui à qui elle était reconnue était moins le principe abstrait de la maîtrise sur la chose, que son exercice concret et habituel aux yeux de tous, c'était plus l'usage ou la satisfaction qu'on en tire que le pouvoir d'en disposer » (Bart 1998: 249). La saisine, issue d'un monde rural sensible aux multiples utilités économiques de la terre, est jouissance des utilités, « qui n'appréhende pas l'immeuble dans sa corporéité » (Patault 1989: 22). Il ne s'agit pas d'une chose corporelle, mais d'un droit réel portant sur une chose, du pouvoir légitime d'en tirer profit, qui privilégie l'aspect productif de la maîtrise (Patault 1989). Le champ d'application de la saisine est beaucoup plus large que la simple possession, qui englobe outre les biens corporels, tous les droits incorporels dont plusieurs peuvent porter sur une même chose. La saisine porte principalement sur la terre, les droits seigneuriaux (c'est-à-dire les revenus liés à la possession d'une terre), les

⁷ Les droits sont bien superposés, mais les prérogatives sont différentes: le tenancier a l'usage de la chose concédée, il en perçoit les fruits, et à certaines conditions la disposition de la chose (le suzerain a son mot à dire en raison du lien personnel qui lie les deux hommes). Le seigneur, pour sa part, perçoit des redevances en argent ou en nature et d'autres taxes de mutation ou de succession en cas de tenures roturières et serviles. Pour les fiefs, ces droits sont militaires ou politiques (le vassal doit le service des armes au suzerain). Le seigneur possède aussi des prérogatives judiciaires. Les droits attachés à la propriété éminente s'assouplissent entre le XVI^{ème} et le XVII^{ème} siècle pour prendre un caractère essentiellement fiscal (Bart 1998: 258). Portalis, l'un des artisans du Code civil, va jusqu'à considérer le régime féodal comme une dénaturation du droit de propriété, « un régime dans lequel chaque prince a voulu s'arroger des droits utiles sur les terres des particuliers et s'attribuer le domaine absolu de toutes les choses publiques » (Portalis in collectif 1989: 280).

taxes seigneuriales (par ex. redevance due pour l'utilisation d'un four) ou l'utilité du fonds (par ex. droit de passage). « La notion de saisine, parce qu'elle est l'expression juridique uniforme de maîtrises variées, saisine d'une terre ou saisine de la justice sur cette terre, saisine d'un bois ou saisine de la récolte des glands de ce bois, implique la pluralité des propriétaires sur la même fonds. En cela, la notion rend parfaitement compte de l'organisation foncière médiévale où les hommes tirent profit, solidairement, de la même terre, chacun jouissant à titre privatif ou collectif d'une utilité différente du même bien » (Patault 1989: 37). F. Ost parle à cet égard de « propriété-jouissance » qui porte sur la productivité de la chose, plutôt que d'une « propriété-appartenance » fondée sur la corporéité de la chose, laquelle correspond plus à l'idée de possession dans le régime de propriété privative. Il est finalement important de retenir que la saisine autorise une absence de corporéité de la propriété couplée à la simultanéité de maîtrises différentes sur une même terre.

Outre la saisine, les communaux et autres droits d'usage s'exercent, eux aussi, simultanément 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.)⁸. De plus, des droits d'usage sont également réservés à la collectivité dans son ensemble sur les terres cultivées, une fois les récoltes faites. Ce sont notamment les droits de glanage (ramasser les épis laissés sur le sol après la moisson), de grappillage (idem dans les vignes), de râtelage (de l'herbe), ainsi que la vaine pâture (droits d'emmenner paître les bestiaux entre la récolte et les semailles), octroyés dans le but de venir en assistance aux pauvres. (Bart 1989: 261).

Au-delà de la simultanéité, il y a également une juxtaposition temporelle de différents droits (d'usage) sur une même terre. « Deux propriétés, à jouissance successive, s'instaurent donc sur un même

⁸ Ces droits sont progressivement grignotés dès le XII^{ème} siècle. Pourtant, en dépit d'une volonté farouche, la Révolution n'est pas parvenue à les éliminer totalement.

fonds: celle de l'exploitant qui dure tant que se poursuit son travail, puis celle de la communauté qui occupe les intervalles » (Ost 2003 [1995]: 50). Ainsi, le régime féodal distribue les droits d'appropriation et d'usage sur les produits de la chose et non pas sur la chose elle-même, laquelle est découpée selon une propriété simultanée et/ou séquentielle à plusieurs niveaux hiérarchiques.

Entre le XIV^{ème} et le XIX^{ème} siècles, le régime féodo-seigneurial est progressivement démantelé et l'évolution vers l'autonomie juridique de l'individu n'attend pas la Révolution française pour se mettre progressivement en place. Il faut toutefois attendre la Révolution pour assister à la suppression des liens de dépendance personnelle et de l'asservissement. La libre disposition introduite par la propriété privée participe ainsi à l'émancipation de l'individu.

1.2 La Révolution française et l'institution de la propriété privée⁹

Le passage du régime féodal au régime de propriété privée ne consiste pas seulement à promouvoir l'accroissement de la productivité de la terre, il répond à un projet plus vaste: celui de libérer l'individu, de le faire exister en tant qu'unité de la société. Le lien entre individualisation des droits et individualisation de la propriété est donc très fort. « L'autonomie de l'individu, sujet de droits, suppose qu'il est pleinement maître non seulement de sa personne, mais aussi des choses qu'il possède » (Bart 1989: 459). La mise en place de la propriété privée est progressive. Elle passe d'abord par l'abolition des privilèges, le 4 août 1789, qui met fin au régime féodal. La reconnaissance de la propriété comme « droit inviolable et sacré » suit immédiatement, aux côtés de l'égalité des droits dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août; liberté, égalité, propriété et sécurité deviennent des

⁹ Les articles du code civil que nous citons dans cette partie sont extraits du code civil belge, initialement code Napoléon (1804), au même titre que le code civil français. Le code civil suisse, pour sa part, est de facture plus récente (1912), même s'il demeure fortement influencé par le code Napoléon (cf section 2.1).

droits naturels et imprescriptibles. « [Trois] choses sont nécessaires et suffisent à l'homme en société: être maître de sa personne; avoir des biens pour remplir ses besoins; pouvoir disposer, pour son plus grand intérêt, de sa personne et de ses biens » (Cambacérès cité par Bart 1989: 436). Ces changements sont consacrés par la réforme du droit civil, laquelle doit extirper les derniers « restes de la féodalité » et donner à la nation française un code de lois civiles uniformes. L'élaboration du code civil est décidée le 16 août 1790 et achevée le 21 mars 1804 (30 ventôse an XII). Entre autres matières (par ex. filiation, baux de location, contrat et conventions), le code civil fixe les caractéristiques essentielles de la propriété; il détermine le pouvoir de l'Etat sur la propriété et règle l'étendue et les limites du droit de propriété en lui-même et dans ses rapports avec les autres droits.

La propriété privée représente le pivot de l'organisation civile de la nouvelle société. La propriété sur une chose devient individuelle, à la fois exclusive et inaliénable. Elle s'acquiert par les contrats (soit l'achat) et les successions¹⁰. Le code civil stipule que: « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements » (art. 544 CC). Outre l'individualisation de la propriété, il introduit le principe de la libre-disposition des biens par le propriétaire (art. 537 CC). Celui-ci est seul à décider de l'administration de son bien et à pouvoir l'aliéner. La libre-disposition entraîne avec elle les principes d'accession et d'incorporation. « La propriété d'une chose, soit mobilière, soit immobilière, donne droit sur tout ce qu'elle produit, et sur ce qui s'y unit accessoirement, soit naturellement, soit artificiellement » (art. 546 CC). Tous les fruits de la terre appartiennent au propriétaire, tout comme les plantations et les constructions qui peuvent s'y trouver, sauf preuve du contraire (arts. 547 et 553 CC)¹¹.

¹⁰ « La propriété des biens s'acquiert et se transmet par succession, par donation entre vifs ou testamentaire, et par l'effet des obligations » (art. 711 CC).

¹¹ En toutes circonstances, le propriétaire reste maître chez lui: « Lorsque les plantations, constructions et ouvrages ont été faits par un tiers et avec ses matériaux, le propriétaire du fonds a droit ou de les retenir, ou d'obliger ce tiers à les enlever » (art. 553 CC).

En vertu du principe d'accession, le propriétaire conserve toujours la valeur ajoutée des améliorations de la chose, bien qu'elle ait été travaillée par un tiers et à ses propres frais (par ex. le locataire d'un commerce qui conduit des améliorations dans sa boutique). De plus, le propriétaire d'une parcelle est également propriétaire « du dessus et du dessous » (art. 552 CC). Il peut procéder à toutes les « plantations et constructions qu'il juge à propos », dans le respect toutefois des servitudes qui ont pu être établies (art. 552 CC). Les servitudes viennent régler certaines relations entre les parcelles et concilier l'intérêt public et l'intérêt du propriétaire (arts. 637-710bis CC). Ce sont des obligations, des devoirs ou des services imposés à un propriétaire au bénéfice d'un autre, afin d'assurer le respect des relations de bon voisinage¹². En dépit de ces limitations marginales, la libre-disposition donne au propriétaire la liberté de décider de l'affectation donnée à sa chose.

La propriété est déclinée en trois éléments: l'usage (*usus*), l'usufruit (*fructus*) et la propriété formelle (*abusus*), ce qui correspond à une forte simplification par rapport au droit féodal. L'usage correspond à la faculté d'utiliser le bien, d'y avoir accès, l'usufruit consiste à pouvoir tirer profit du bien, le mettre en culture ou le louer, tandis que la propriété formelle consiste à pouvoir librement décider de l'affectation du bien. La libre-disposition est ce droit réservé exclusivement au propriétaire formel qui lui permet de disposer juridiquement et matériellement de sa chose, y compris de la détruire (Ost 2003 [1995]). Dès lors qu'il réunit les trois éléments de la propriété entre ses mains, celui-ci règne en maître absolu sur sa chose.

Sa maîtrise absolue est toutefois tempérée par l'Etat. C'est ce que rappelle la seconde phrase de l'article 544 CC: « [...] pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».

¹² Les servitudes servent, dès l'origine du code civil, comme moyen d'action sur le paysage. Le code civil mentionne en effet les servitudes de vues (art. 688 CC) ou, ce qui revient au même, « la prohibition de bâtir sur un fonds ou de ne bâtir qu'à une hauteur déterminée » (art. 689 CC). Contrairement aux saisines du régime féodal, les servitudes ne sont pas liées à la personne, mais à un fonds (art. 686 CC).

L'Etat conserve la souveraineté, mais il ne s'arroge pas une part de la propriété privée, au nom d'un soi-disant statut de propriétaire « supérieur et universel du territoire » (Portalès in collectif 1989: 278). Il se contente d'exercer ses prérogatives de puissance publique, d'administrer l'intérêt public. C'est dans le cadre de ces fonctions qu'il lève l'impôt ou règle l'usage des propriétés individuelles. « Quand le législateur publie des règlements sur les propriétés particulières, il n'intervient pas comme maître, mais uniquement comme arbitre, comme régulateur pour le maintien du bon ordre et de la paix » (Portalès in collectif 1989: 279). En même temps, l'Etat protège la propriété; il en est le garant. Les rédacteurs du code civil ont d'ailleurs tenu à préserver le propriétaire contre les troubles, à assurer sa propriété de la même manière qu'il assure le respect de la Constitution. « [Les] domaines des particuliers sont des propriétés sacrées qui doivent être respectées par le souverain lui-même » (Portalès in collectif 1989: 280). Le code civil limite l'emprise de l'Etat sur la propriété: « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité » (art. 545 CC). En matière d'expropriation, l'Etat agit en quelque sorte de particulier à particulier, à la réserve près que le propriétaire est, dans ce cas, obligé de vendre. Cependant, l'indemnisation pour cause d'expropriation ne doit souffrir aucune exception¹³.

L'intervention de l'Etat dans la propriété ne se limite toutefois pas à l'expropriation. L'Etat a la faculté de réglementer les usages qui peuvent être faits de la propriété, afin de concilier l'intérêt général et les intérêts particuliers. Les exploitations des mines et des forêts ont été les premiers usages à être strictement réglementés par l'Etat. Dès l'origine également,

¹³ Il convient toutefois de distinguer l'expropriation formelle de l'expropriation matérielle. Cette distinction ne provient pas du code civil à proprement parler, mais de la jurisprudence sur les expropriations. Dans le cas d'une expropriation formelle, le titre de propriété est racheté (par l'Etat) au propriétaire. Il y a un transfert du titre et obligation de compenser. Dans l'autre cas, celui de l'expropriation matérielle, le propriétaire (privé) conserve son titre de propriété, mais il perd une partie des droits de disposition et d'usage associés à ce titre. Il est, en principe, également compensé pour cette dépossession partielle, le plus difficile étant alors déterminer la valeur de la perte (partielle) de patrimoine.

les préoccupations esthétiques (du paysage) sont présentes à l'esprit des rédacteurs du code civil: « Dans nos grandes cités, il importe de veiller sur la régularité et même sur la beauté des édifices qui les décorent. Un propriétaire ne saurait avoir la liberté de contrarier par ses constructions particulières les plans généraux de l'administration publique » (Portalis in collectif 1989: 281). Ainsi, c'est initialement par la régulation des droits d'usage que l'Etat entend soumettre les volontés individuelles à l'intérêt général. Nous verrons par la suite que ce type d'intervention n'a pas suffi à mettre en place une véritable politique du paysage et que des modes d'action plus directs sur la propriété sont suggérés pour y parvenir¹⁴.

¹⁴ Notamment une action par les servitudes, l'usufruit (Sambon 1996), la création d'un statut juridique du paysage (Hermitte 1990), ou autres.

Tableau 1
Comparaison des deux régimes de propriété

Régime « féodal » de la propriété simultanée	Régime « révolutionnaire » de la propriété privative
Moyen-âge et ancien régime	Révolution française
Propriété simultanée	Propriété privative
Plura dominia, propriété commune	Partage des communaux, <i>enclosures</i> , propriété privée
<i>Landschaft</i>	Parcelle privée
Propriété-jouissance centrée sur la productivité de la chose	Propriété-appartenance centrée sur la corporéité de la chose
Possession/appropriation	Libre disposition des biens dont on est propriétaire
Saisine: existence d'une multitude de droits différents et spécifiques sur un même objet en fonction des différentes utilités que l'on en	Concentration de l'ensemble des droits d'usage sur le détenteur (unique) du titre de propriété (privée).

a

Source: adapté de Ost (2003 [1995]:47-88).

Les deux régimes, féodal et de propriété privative, se distinguent aussi bien sur la personne qui peut posséder les droits de propriété que sur ce que celle-ci peut faire de son bien (cf. Tableau 1). Dans le régime féodal, le possesseur, suzerain ou vassal, n'a pas le libre droit de disposer de la chose (*jus abutendi*), mais seulement un droit sur les produits de la chose (*jus fruendi*). Nous n'assistons pas au partage des choses, en parcelles par exemple, mais à un ordonnancement et une hiérarchisation des fins (Fromageau 1989). C'est tout le contraire du régime de propriété privative, selon lequel le propriétaire, c'est-à-dire une personne privée, un individu, dispose librement de son bien. Dès

lors qu'il possède un lopin de terre, il détient la totalité des droits d'appropriation et d'usage sur ce lopin, et non plus seulement le droit de cultiver, ou le droit de passage ou de perception. Il décide lui-même de la façon dont il arrange son bien et à qui il donne accès. Cette transformation du régime de propriété foncière a trois conséquences majeures:

- La disparition progressive de la catégorie juridique de la propriété commune, remplacée par la division (souvent problématique) entre droit privé et droit public (mouvement de partage des communaux);
- L'affaiblissement des institutions sociales fondées sur elle (*Allmende*, consortages, etc.) et la disparition progressive des arrangements auto-organisés locaux fondés sur la *common-property*; et
- L'atomisation de la propriété sur les ressources naturelles au travers du développement de droits de propriété sur des unités d'une ressource et l'incapacité à créer des droits de propriété sur le *système* même de cette ressource, soit sur les relations entre les unités au sein d'un système de cette ressource (par ex. absence de propriété sur le cycle de l'eau, le système de circulation d'air, etc.). Il en est de même de l'incapacité à créer des droits de propriété (collectifs) sur les relations existant entre des (unités) de ressources différentes au sein d'un périmètre déterminé (par ex. les mers/océans, la biodiversité, des ensembles d'écosystèmes, des paysages, une chaîne de montagne comme les Alpes, etc.). La seule possibilité réside dans la création de *droits implicites* (appropriables) ou *explicites* (appropriés) régulant certains *usages* (prélèvements physiques ou symboliques) de ces ressources communes.

Ce changement de régime, qui marque une évolution bien antérieure, amène la fin de la propriété commune, la parcellisation des terrains

communaux et la clôture des champs¹⁵. La parcelle privée, petit enclos de souveraineté individuelle, remplace le *Landschaft* où divers usagers co-existent. La propriété (formelle) ne porte plus sur des usages précis, mais sur des biens matériels, dont la terre ne constitue pas le moindre des éléments.

1.3 Propriété, appropriation ou libre disposition des ressources naturelles

Il découle des caractéristiques intrinsèques du régime juridique de la propriété privée une impossibilité de créer des droits de propriété formelle sur le paysage, dans la mesure où ce dernier ne peut être considéré comme une « chose » physiquement saisissable et appropriable. En effet, sont susceptibles d'une appropriation formelle dans le cadre du régime de la propriété privative pour l'essentiel les biens mobiliers et immobiliers¹⁶. Le paysage n'étant ni l'un ni l'autre, personne ne peut se prévaloir d'être, au sens formel du terme, propriétaire (privé) d'un paysage. Le paysage appartient ainsi à la catégorie des « choses communes » (*res communes*), soit des choses non appropriables en tant que telles, c'est-à-dire dans leur intégralité. Un grand nombre de ressources naturelles se trouvent dans la même situation (cf. tableau 2): la mer, l'air, l'eau des rivières, la lumière, ainsi que la faune et la flore.

C'est là le résultat direct d'une propriété privative qui fonde désormais le rapport de propriété (foncière) de manière exclusive sur la parcelle de terrain et non plus sur la saisine, soit un droit d'usage sur une chose

¹⁵ Soit le mouvement des *enclosures* si bien décrit par K. Polanyi (1983 [1944]) pour l'Angleterre, et qui met matériellement fin aux droits de glanage ou de pacage.

¹⁶ Pour qu'un élément de la réalité empirique puisse être saisi par le droit de propriété privée au sens du code civil, il convient que celui-ci corresponde à la définition juridique d'une « chose » fondée sur les 3 critères suivants : (1) la *non personnification* (un être humain, voire certains animaux sauvages, ne peuvent être l'objet d'un titre de propriété), (2) la possibilité de *délimiter clairement* (physiquement, spatialement) l'objet possédé, (3) la *corporeité* ou la *matérialité* de l'objet possédé (Leimbacher et Perler 2000 :36-37).

particulière. L'une des conséquences principales de cet ordre juridique est que les propriétaires fonciers sont en principe libres de façonner le paysage à leur guise dans les limites de leur parcellaire. Seuls des lois et règlements spécifiques peuvent venir déroger à cette libre-disposition. Le paysage est, en quelque sorte, un droit d'usage (ou de jouissance) rattaché à la propriété foncière, sans pour autant être identifié en tant que tel.

Ce statut de chose commune, inappropriable dans sa totalité, n'empêche cependant pas l'existence de mécanismes d'appropriation partielle. Si la ressource dans son ensemble ne peut être possédée par une personne, des parties de celle-ci peuvent, toutefois, être appropriées de manière exclusive (Jadot 1996)¹⁷. Des individus sont ainsi susceptibles d'obtenir des droits de propriété (privée) sur des fragments de la ressource qu'ils se sont octroyés ou qu'on leur a attribués ou cédés (par exemple l'exclusivité d'un point de vue ou d'accès à un paysage ou encore un droit d'utilisation d'une image, etc.). Ces morceaux de ressources n'appartiennent à personne (*res nullius*) tant qu'ils ne sont pas appropriés par un individu ou un groupe. C'est le cas par exemple de l'eau salée ou de la surface de navigation pour la mer, de la capacité de réceptacle pour les émissions polluantes, la matière pour la respiration et la combustion et l'énergie éolienne dans le cas de l'air, ou encore du gibier et du poisson pour la faune sauvage. Pour ces ressources, chacun de ces éléments (composants), une fois (officiellement) approprié devient la propriété (privée) de celui qui l'a ramassé, extrait, attrapé, voire tué. Il peut en disposer à sa guise. L'eau salée devient du sel marin commercialisable et la surface de la mer, des eaux territoriales dont les conditions d'accès sont strictement réglementées. Le vent devient de l'énergie éolienne puis de l'électricité et de faibles quantités d'air sont même mises en bouteille pour être

¹⁷ Le code civil établi en effet qu' « Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir » (art. 714 CC). C'est notamment le cas des fleuves. B. Jadot milite en faveur de la réactivation de cet article qui consacre l'usage des choses communes en vue de garantir un régime effectif de protection de l'environnement (Jadot 1996).

vendues (par ex. air comprimé). Il en va de même pour les molécules d'eau (de source) commercialisées comme eau potable. Enfin le gibier et les poissons chassés et pêchés deviennent des produits vendus chez les bouchers, poissonniers et les restaurateurs. Ainsi des parties de ressources naturelles, considérées dans leur ensemble comme des choses communes (*res communes*), peuvent être sujettes à appropriation collective non exclusive (*res nullius*), voire privative (*propriété privée*).

Tout semble indiquer qu'il en va de même pour le paysage. A ce jour, le code civil établit le fait que le paysage n'est pas susceptible d'appartenir à une personne (ou à un groupe de personnes) en propre, c'est-à-dire de manière exclusive et privative. Les propriétaires fonciers ne peuvent pas revendiquer ou se défaire de leur « droit sur le paysage » au détriment ou au bénéfice d'une tierce personne. Toutefois, des parties du paysage sont, tout comme avec les autres ressources naturelles, effectivement appropriables. Le point de vue, le belvédère, le promontoire à partir duquel on jouit de la vue, est appropriable par le propriétaire du terrain qui peut éventuellement l'enclorre et en restreindre l'accès. Les chemins sont fréquentés par les promeneurs (qui essayent d'en exclure les cyclistes). Les eaux des rivières sont détournées dans les installations hydroélectriques (modifiant ainsi profondément l'aspect des cours d'eau, voire même des régions environnantes), des perspectives visuelles sont perturbées par des installations (lignes à haute tension, installations de remontées mécaniques, chancres industriels, « verrues » architecturales), etc.

Tous ces éléments appropriables deviennent appropriés au travers de la mise en place de systèmes de droits d'usage : droits de reproductions (picturales, photographiques, etc.), droit d'accès ou d'entrée (points de vue, parcs naturels, grottes, etc.), des interdiction (de prendre la vue à autrui en se plaçant devant lui¹⁸, d'implanter des bâtiments ou des installations modifiant l'aspect esthétique du paysage), des autorisation ou des concessions (par ex. prélèvement et exploitation des eaux de

¹⁸ Ce type de limitation des droits du propriétaire foncier est relativement courant dans les dispositions de la police des constructions ou encore dans le droit de voisinage.

rivière ou de fleuves ou brevets sur le vivant). Ainsi, bien que le paysage soit une chose inappropriable en vertu du régime de propriété privée, des parties de celui-ci sont appropriables et deviennent des choses privativement appropriées (tableau 2).

Tableau 2
Classement des ressources en fonction de leur traitement juridique

<i>Res communes</i> (non appropriable)	<i>Res nullius</i> (appropriable)	<i>Propriété privée - publique</i> (approprié)
Mer	Eau salée, de surface ou de navigation	Sel marin, eaux territoriales, voire privées
Air	Capacité de réceptacle pour les émissions polluantes, air pour la respiration, matière pour la combustion, énergie éolienne	Air en bouteille
Eaux douces (cycle hydrologique)	Eaux de pluie & souterraines	Eau potable distribuée
Flore	Fleurs sauvages, patrimoine génétique naturel (espèce, lignée génétique)	Fleurs de culture, OGM, molécules
Faune	Gibier & poissons, patrimoine génétique naturel (espèce, lignée génétique)	Viande et poissons de consommation, animaux transgéniques
Paysage	Points de vue (accès), cheminements, odeurs, sons, jouissance esthétique	Reproductions (picturales, photographiques, etc.), infrastructures d'accès, droits d'entrée, interdiction de prendre la vue à autrui

Chapitre 1 : La Révolution française et l'institution de la propriété

2 L'« éclatement » des dispositions de régulation du paysage

La forme majeure d'hégémonie de l'institution de la propriété *privative*¹⁹ explique, en partie, les difficultés rencontrées par les sociétés occidentales contemporaines à saisir et, plus encore à réguler, les usages qu'elles font de certains éléments plus complexes (car composites) de leur environnement naturel et culturel, tels que le « territoire », la « biodiversité », les « espèces » (faunistiques ou floristiques), ou encore le « paysage ». Se trouvant dans l'impossibilité, de par leur nature même, d'être saisis au travers de la catégorie juridique des « choses », ces ensembles d'éléments physiques d'origine naturelle et/ou humaine (culturelle) n'ont jamais fait, pour l'instant du moins, l'objet d'un processus d'attribution de droits de propriété clairement définis (Leimbacher & Perler 2000 ; Jadot 1996). Cette situation sous-tend une grande partie des phénomènes de surexploitation qui les affectent (Ostrom 1990 ; Devlin & Grafton 1998 ; Coase 1960 ; Bromley 1991 ; Libecap 1993 ; Ostrom & Schlager 1996 ; Schlager & Ostrom 1992, Kissling & Varone 2000 ; Knoepfel, Kissling et Varone 2001, 2003).

Dans le cas de ce bien collectif (ou de cette ressource) que nous nommons paysage, cette difficulté des instruments juridiques à saisir cette réalité a cependant - dans le cas suisse comme dans bien d'autres cas - débouché sur un processus historique de création (invention) et d'attribution (distribution) de formes de droits d'usages (du/sur le paysage), droits fondés pour l'essentiel sur la rencontre, le plus souvent très problématique, entre les règles de la propriété foncière, d'une part, et un ensemble relativement éclaté de politiques publiques hétérogènes et faiblement coordonnées, d'autre part.

¹⁹ Celle-ci se trouve renforcée par les liens de réciprocité très étroits qu'elle entretient avec un autre phénomène à tendance hégémonique que constitue la diffusion de la pensée économique capitaliste.

Nous allons brièvement présenter les principales étapes de ce processus dans la section qui suit. Pour ce faire, nous nous basons sur les connaissances dont nous disposons concernant le cas helvétique (Bisang, Nahrath, Thorens 2000)²⁰. Toutefois, les éléments de description concernant la problématique du paysage que l'on peut rencontrer dans les travaux portant sur l'histoire de l'environnement et des rapports à la nature dans d'autres pays européens (Bromley 1997 ; Barraqué & Theys 1998 ; Delors & Walter 2001 ; OCDE 1997 ; Ost 1995 ; Veitl 1996a, 1996b) nous permettent raisonnablement de penser que les logiques et les étapes de développement mises en lumière dans le cas helvétique sont *mutatis mutandis* également valables pour la majorité des autres pays d'Europe occidentale.

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

Une analyse historique, menée sur plus d'un siècle (1874 – 2000), de la mise en place progressive des différentes modalités de régulation du paysage naturel et culturel en Suisse (Bisang, Nahrath et Thorens 2000)

²⁰ Dans le cadre de nos recherches (Bisang, Nahrath et Thorens 2000), nous n'avons trouvé que très peu d'informations ou d'études portant sur l'évolution historique des dispositifs de régulation (droits de propriété, politiques publiques) du paysage en Suisse ou dans les autres pays européens. Pour ce qui concerne la Suisse, il convient toutefois de mentionner plus particulièrement les précieux travaux de François Walter sur l'évolution des rapports des Suisses à l'environnement (notamment Walter 1990), l'important et très utile travail de compilation documentaire effectué par Roland de Miller (Miller 1999), le travail, initié par le Rheinaubund, de description des principales législations fédérales en matière de protection du paysage (Munz et al. 1996), ainsi que quelques très rares monographies des principales organisations de protection du paysage permettant de reconstituer quelques pans de la genèse de la protection du paysage en Suisse (Bachmann 1999 ; Le Dinh 1992).

permet de repérer quatre grandes étapes dans ce processus²¹ : une première étape durant laquelle la régulation du paysage consiste essentiellement en une mise à disposition de ses potentialités symboliques au service de la défense de l'identité nationale (première partie du XX^{ème} siècle), une seconde étape (à partir du début des années 1960) durant laquelle on assiste à une forme d'inversion de cette relation, la « collectivité nationale » se mettant au service de la protection de la nature et du paysage, une troisième étape (à partir des années 1980) caractérisée par la montée en puissance de la conception écosystémique (à tendance universaliste) portée par les politiques environnementales en voie d'émergence et, finalement, une dernière étape qui a débuté il y a une dizaine d'années durant laquelle on est en train d'assister à une forme de « retour » des préoccupations culturelles et esthétiques au sein d'une vision globalisante ou englobante du paysage. Les principales caractéristiques de ces différentes étapes sont décrites ci-dessous :

1) *De la fin du XIX^{ème} 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 période se caractérise ainsi par le passage d'une attitude contemplative envers la nature, dominée par le sens pictural du paysage propre au dix-neuvième siècle, à une volonté d'agir en sa faveur, suite à l'émergence de ce qui est perçu comme les premières nuisances significatives de la « modernité industrielle ». Cette mobilisation en faveur de la protection du paysage sera marquée, tout au long de la première partie du XX^{ème} siècle, par

²¹ La périodisation que nous proposons ici diffère quelque peu de celles proposées aussi bien par Roland de Miller que par François Walter, dans la mesure où, focalisant sur le processus plus spécifique de la mise en place de formes de régulation publique des usages du paysage au travers du développement des politiques publiques, nous sommes amenés à être moins attentifs aux transformations des rapports sociaux à l'environnement et au paysage caractéristiques de la première partie du XX^{ème} siècle, peu créatrice de droits d'usages sur le paysage, qu'à la période allant des années 1950 à aujourd'hui, évidemment beaucoup plus riche de ce point de vue.

une opposition entre, d'une part, les tenants de critères scientifiques (sciences naturelles) et, d'autre part, les tenants de critères esthétiques en matière de protection des paysages. Alors que les premiers (géologues, botanistes, zoologues, préhistoriens, ingénieurs forestiers, géographes) se sont regroupés au sein de la *Schweizerische Naturschutzkommission* (SNK) créée en 1906 par les membres de la *Société suisse des sciences naturelles* (qui créeront également plus tard la *Ligue suisse pour la protection de la nature*, LSPN) (Bachmann 1999), les seconds se retrouvent au sein du *Heimatschutz*, dont la branche suisse est fondée par la peintre valaisanne d'origine française Marguerite Burnat-Provins (Le Dinh 1992)²². Mais ces divergences entre composants scientifiques et esthétiques de l'idéologie de la protection du paysage seront, durant toute cette première partie du siècle, le plus souvent adoucies, voire dissoutes, 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 »²³, 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

²² La distinction opérée ici est certainement réductrice, cette opposition entre « naturalistes » et « esthètes » se retrouvant souvent, comme le montre bien l'historien S. Bachmann (1999), au cœur même d'une organisation comme la Société suisse des sciences naturelles.

²³ Le concept de « défense spirituelle » constitue le volet culturel et identitaire de la stratégie de résistance idéologique au fascisme développée durant l'Entre-deux-guerre 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 (Jost 1984).

« génie helvétique », signalisation des champs de bataille (victoires des Confédérés contre les Habsbourg ou les Bourguignons), etc. On le voit, les logiques de choix des objets à protéger résultent avant tout d'un souci de retour sur ce que l'on considère à l'époque comme les valeurs fondatrices de la nation, valeurs essentiellement rurales et montagnarde par opposition au monde urbain et industriel, à l'origine des problèmes sociaux et politiques de cette époque.

Cette invention nationale du paysage se traduira par 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 (1874 pour les endiguements et 1908 pour la mise en valeur hydraulique) et la forêt (1874), protection de la faune et de la flore, confirmation de la régale de l'Etat en matière de chasse et de pêche (1874), possibilité d'expropriation (exceptionnelle) pour cause de protection de sites paysagers naturels ou culturels, et obligation de protéger les paysages lors de la réalisation des infrastructures publiques (1930). 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 au contraire d'organisations privées, telles que la LSPN (qui crée le parc national) et le *Heimatschutz*, ces dernières étant toutefois soutenues politiquement et subventionnées par la Confédération. 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.

Toutefois, cette période est, en matière de droits de propriété, avant tout marquée par la concrétisation juridique et politique, au travers de

l'entrée en vigueur du code civil suisse (CC) en 1912²⁴, de la suprématie de la propriété privée (et privative), notamment en matière foncière. En ce sens, le CC helvétique, pour ce qui concerne la conception de la propriété, est très proche des codes civils français ou belges (y compris en ce qui concerne le principe d'accession). Ceci toutefois à trois nuances près qui ne sont pas sans importances :

1. Une conception plus absolue du principe de la garantie de la propriété privée : alors que dans la doctrine française, le principe fondamental, mis en place en 1935, puis renforcé dans la loi du 15 juin 1943, est celui de l'absence d'indemnisation du propriétaire en cas de suppression du droit à bâtir [art. L. 160-5, L.N. 76-1285, 31 déc. 1976, cité in Comby & Renard 1996 :97-99], la doctrine suisse, fondée dans l'article 22^{ter} de la Constitution fédérale, établit au contraire une obligation d'indemnisation en cas de suppression d'un tel droit, suite par exemple à une opération de zonage²⁵;

²⁴ 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. Ces traditions juridiques différentes ont également convoyé des différences quant au statut de certaines ressources (par ex. les eaux de surface sont des eaux privées dans le canton de Glaris (Leimbacher et Perler 2000: 262; Knoepfel, Kissling-Naef et Varone 2001: 113).

²⁵ S'il est vrai que les effets de cette différence ont eu, dans la pratique, tendance à s'amenuiser avec le temps - la législation française a, entre-temps, admis un certain nombre de « dérogations » et les « plans d'occupation des sols » sont devenus sensiblement plus « flexibles » et « négociables » suite, notamment, aux lois de décentralisation du début des années 1980. A l'opposé, la jurisprudence fédérale a, en Suisse, dans le même temps, sensiblement réduit les possibilités, pour les propriétaires touchés, d'obtenir des indemnisations pour expropriation matérielle. Il n'en demeure pas moins que les principes fondamentaux du droit foncier - contraignants pour la politique d'aménagement du territoire, comme pour celle de la protection du paysage - sont fondamentalement différents.

2. Le principe du libre accès généralisé aux prairies, pâturages et forêts publics comme privés (y.c. cueillette) (art. 699 CC) : contrairement aux propriétaires français et belges, les propriétaires fonciers n'ont pas le droit, en Suisse, de clôturer et d'empêcher l'accès des promeneurs et cueilleurs (baies, champignons, etc.) à leurs bien-fonds ruraux;
3. L'absence de catégorie spécifique pour qualifier la propriété publique telle que le « domaine public » : il n'existe en effet, dans le CC suisse, pas d'autre définition de la propriété - en matière foncière comme en toute autre matière - que celle de la propriété *privée*. En conséquence, l'Etat est lui aussi propriétaire du sol à *titre privé*, c'est-à-dire au même titre que n'importe quel propriétaire individuel ou collectif (banque, assurance, fonds de pension, entrepreneur immobilier, etc.)²⁶. Ainsi, là où l'Etat français ou l'Etat belge dispose d'un régime de propriété spécifique lui octroyant une certaine autonomie – y compris face à ses propres lois - quant aux affectations et aux usages de ses biens-fonds, l'Etat est, en Suisse, soumis à un régime de contraintes (découlant du droit public) au minimum aussi exigeant, quand ce n'est pas plus, que celui s'appliquant aux particuliers.

2) La période allant *du début des années 1960 à la fin des années 1970* constitue une sorte de 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

²⁶ Certains cantons, notamment de la Suisse occidentale tels que Genève ou Vaud, connaissent toutefois la catégorie du « domaine public » dans leur législation cantonale. Celle-ci est cependant beaucoup plus limitée puisqu'elle concerne essentiellement les espaces publics urbains et les voiries. De même, sa puissance juridique est souvent relativement faible comme en témoigne la privatisation des rives genevoise du lac Léman ; et ceci malgré leur classement dans le « domaine public » cantonal.

différentes formes de pressions exercées par les activités humaines sur le paysage depuis les années 1950²⁷ (Pfister 1996 ; Weiss 1981, 1987), de même que le constat de la difficulté de contrer la tendance à la privatisation de l'« accès au paysage » (rives de lacs et rivières, lieux de promenades et de repos, certaines forêts) 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 l'adoption de la Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) en 1966²⁸). Les principales caractéristiques de cette politique consistent dans l'attribution, aux Etats fédérés (cantons), de compétences en matière de protection des objets et des sites paysagers dignes d'intérêt ; ceci au moyens de procédures d'inventaire et de classement des sites et objets d'intérêt national ou régional (Leimbacher 2001)²⁹. La Confédération dispose elle aussi, en vue de ses tâches de protection des objets et des sites, de certains instruments ou droits tels que le subventionnement, la contractualisation, l'achat de terrains, voire même, dans certains cas très sensibles, l'expropriation.

En termes de droits de propriété, la LPN attribue 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'usages des 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

²⁷ 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 construction 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 suburbanisation, etc.

²⁸ Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) du 1^{er} juillet 1966, RO 1966 1694.

²⁹ On notera que ces nouveaux instruments (inventaires et classements) impliquent un élargissement des périmètres de protection des objets ponctuels aux espaces qui les entourent et leur donnent partiellement sens.

également privés³⁰) 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.)³¹. 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 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 le plus souvent interdépendants. La mise sous protection des « sites marécageux » suite à une initiative populaire (Rothenurm) acceptée en 1987 constitue à cet égard l'exemple le plus emblématique de cette (nouvelle) conception de la ressource (Benninghoff 1997). Ce tournant

³⁰ Essentiellement les organisations de protection de la nature et du paysage telles que Pro Natura, Heimatschutz, etc.

³¹ 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).

écossystémique 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 représentativité nationale, mais au contraire au principe (de l'existence) d'une universalité écosystémique de la valeur des paysages.

Les instruments classiques de la politique de protection de la nature (inventaires, classements) et de l'aménagement du territoire (zonage) sont complétés par l'introduction, dans la nouvelle loi sur la protection de l'environnement (LPE) de 1983³², du principe du pollueur payeur (PPP) impliquant une obligation de compensation (en nature ou financière) pour toute atteinte portée au paysage ou aux écosystèmes. Ces deux principes marquent une étape supplémentaire dans la définition du paysage comme une ressource ou un *bien* commun pour lequel il existe un intérêt collectif au renforcement de sa protection. En effet, les fondements mêmes du PPP et de la compensation supposent que l'on définisse une valeur (et d'une certaine manière une *propriété*) collective du (sur le) paysage, que les individus 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'immission (VLI) de type écocentrées dans la LPE, participent tous de cette même tendance au renforcement de l'intérêt collectif au détriment des droits d'usages 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

³² Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 octobre 1983 RO 1984 1122

de la nature/environnement/patrimoine) et utilisateurs historiques de ces espaces³³.

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* fournies par le secteur agricole – 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 dans la définition du bien collectif paysage. En rupture avec la logique jusqu'ici dominante du zonage (les paysages à protéger sont clairement délimités et classés en zones protégées), c'est désormais l'ensemble de l'espace rural (respectivement, l'espace non construit) qui devient 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 fondée sur la seule accumulation (désordonnée) de zones protégées, mais au contraire d'une logique relationnelle de *mise en réseau des espaces naturels entre eux*, la valeur de chacun de ces espaces ne dépendant plus seulement de ses seules caractéristiques intrinsèques, mais également de sa localisation spatiale au sein du réseau qui, dans certains cas, se constitue à l'échelle continentale.

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. Ainsi, 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,

³³ 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 Carigaie (VD et FR) ou des Grangettes (VD), ou bien ceux relatifs aux tourbières des Ponts-de-Martel (JU) sont à cet égard emblématiques (Benninghoff 1997).

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 même 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 durable³⁴.

Ce qui semble particulièrement 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 le système de subventionnement des surfaces de compensations écologiques. 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'un 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

³⁴ Il convient toutefois de noter que ces développements 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, par exemple, du refus des cantons alpins de ratifier des 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 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).

de la propriété privée ? Tout en évitant d'aller trop vite en besogne, il ne nous paraît pas absurde de nous demander dans quelle mesure nous ne sommes pas en train d'assister à une forme de redéfinition ou, à tout le moins de relativisation, de la doctrine de la propriété privative suite à l'accumulation des tensions entre (1) protection du paysage, (2) propriété foncière et (3) usages « sauvages » du paysage. Nous en discutons brièvement dans la partie qui suit.

2.2 Les tensions contingentes de la gestion du paysage

Tout au long du processus historique de développement des multiples régulations paysagères se sont accumulées nombre d'oppositions entre conceptions de la ressource, intérêts en termes d'exploitation et de protection, et principes d'action souvent divergents, ceux-ci entrant plus ou moins fortement en contradiction les uns avec les autres. Nous soulignons les cinq tensions suivantes, dont nous pensons qu'elles se trouvent au cœur des enjeux de régulation du paysage :

1) *Tensions autour de la conception même du paysage.* L'analyse historique l'a très bien montré : il existe une relation étroite entre développement des dispositifs de régulation et distribution des droits de propriété (de protection et d'exploitation) d'une part, et 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, écrivains, photographes, etc.) et les spécialistes des sciences sociales et culturelles (historiens de l'art, ethnologues, conservateurs de

musée, etc.), conçoit le paysage essentiellement comme un produit de l'histoire humaine, respectivement comme l'inscription dans l'espace/territoire d'un ensemble de témoignages, de traces ou de « restes », pour reprendre l'expression de l'ethnologue Bernard Crettaz (Crettaz 1993), des activités culturelles d'une société, activités ayant structuré *physiquement* et *esthétiquement* l'environnement d'une manière durable.

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 (éléments architecturaux, quartiers historiques, arbres centenaires, blocs erratiques, etc.) clairement circonscrits, l'approche écosystémique implique 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 réseau³⁵.

Il est intéressant de constater que cette (nouvelle) logique de la mise en réseau a au total également contribué à modifier la logique de protection des biens culturels dont les périmètres ont progressivement été élargis de manière à tenir compte de leur ancrage environnemental. C'est ainsi que l'on assiste, depuis un certain temps déjà, à l'émergence de processus de mise en réseau des biens patrimoniaux, par exemple au travers de la création de parcours thématiques régionaux, nationaux, voire internationaux (églises romanes/gothiques, châteaux, routes de vignobles, passe musées, parcours architecturaux, etc.). Tout se passe ainsi 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.

³⁵ S'y ajoute encore en matière de protection du paysage une opposition entre le matériel et l'immatériel qui réfère à la définition de droits de propriété sur les ressources naturelles ou alors de droits de propriété intellectuelle selon que les approches retenues sont plutôt scientifico-naturelles ou culturelles.

Les principaux enjeux actuels et futurs autour de cette tension concernent les modalités de mise en réseau de ces différents objets/espaces protégés, de même que la (re)distribution des droits de propriété qui en découlent, que ce soit sur les objets/espaces ou sur les *réseaux eux-mêmes*.

La mise sous protection des *sites marécageux* au nom de la préservation d'écosystèmes rares (à défaut d'être forcément considérés comme esthétiques) constitue un bon exemple de la transformation des critères de définition du paysage (Benninghoff 1997) : anciennement considérés comme aussi dangereux (car insalubres) qu'inutiles, les sites marécageux font, depuis une vingtaine d'années, l'objet d'une protection accrue (suite notamment à l'acceptation de l'initiative dite de Rothenturm en 1987), protection encore renforcée très récemment par l'émergence de la logique de mise en réseaux de ces sites.

2) *Tensions entre usages d'exploitation et usages de protection*. Ce sont là, bien évidemment, les principales tensions inhérentes à tout processus de régulation des usages anthropiques des ressources (naturelles). Dans le cas du paysage, celles-ci opposent les manifestations matérielles du développement des sociétés industrielles (infrastructures, urbanisation, tourisme, déprise agricole, etc.) aux diverses mesures de protection ou de restauration des espaces paysagers menacés ou abîmés. Notons toutefois 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 tout de même susceptibles de causer des atteintes au paysage en favorisant l'accroissement de la fréquentation, notamment touristique, des sites ainsi mis en valeur. Dans le même temps, ces images peuvent à l'inverse servir de catalyseur à la mise sous protection de ces mêmes paysages.

On touche ainsi 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 possible du paysage, il est absolument nécessaire de ne pas détruire celui-ci ; de même, nombre de processus de mise sous protection sont étroitement liés à une justification et une légitimation fondées sur la garantie d'une exploitation (touristique) possible du « capital » paysager protégé. L'exemple des sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO – par exemple, en Suisse, le cas du classement du périmètre du glacier d'Aletsch (Gerber 2004a, Knoepfel & Rodewald 2004) - constitue une parfaite illustration de cette ambiguïté, de même que la création de certains Parcs Naturels Régionaux (PNR) français, comme celui de la Chartreuse près de Grenoble (Gerber 2004b).

La question fondamentale que pose cette tension renvoie aux modalités de gestion de cette situation caractérisée par le fait que les intérêts de protection et d'exploitation sont à la fois contradictoires et interdépendants.

3) *Tensions entre intérêts privés/individuels et intérêts publics/collectifs.* Cette tension est, on l'a vu, *consubstantielle* de l'émergence de toute régulation des usages du paysage dans un contexte de propriété privative, dans la mesure où les droits de protection forment une « couche » *supraparcéllaire de régulation* venant se superposer, le plus souvent de manière concurrente car contradictoire, aux droits d'usages conférés par la propriété foncière (641 CC), par le principe du droit d'accession (642 CC), le principe du libre accès à l'espace rural et forestier et l'interdiction du clôturage (799 CC), ou encore par les « droits acquis » (le plus souvent informels) 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 dispositions de droit privé : dans quelle mesure les normes de protection du paysage mises en place au travers des politiques publiques sont-elles capables de pénétrer, de redéfinir et de limiter le contenu substantiel de la propriété foncière privée ? Quelles sont les potentialités

de conflits qui découlent de ces interventions et comment ceux-ci sont-ils gérés ? Les études empiriques en cours (Knoepfel & Rodewald 2004) ou antérieures (Nahrath 2003) semblent montrer que la mise en œuvre effective des mesures de protection, ainsi que les effets bénéfiques qui en résultent généralement, ont 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 existant entre la défense des intérêts publics (la protection du paysage), d'une part, et la garantie de la propriété privée (comme produit de la conception privative de la propriété), d'autre part.

A cet égard, il convient de mettre ici en garde contre le risque de confusion que supposerait l'amalgame entre *intérêts privés* et *acteurs privés*, d'une part, et *intérêts collectifs* et *acteurs publics* d'autre part. Il n'est en effet pas rare que des intérêts collectifs soient défendus par des acteurs privés (p.ex. droit de recours des organisations de protection de la nature et de l'environnement, achat par ces ONG de terrains sous le régime de la propriété privée afin de les mettre sous protection, etc.), de même que des acteurs publics (notamment politico-administratifs) se mettent à poursuivre des intérêts qui leur sont propres sur un mode parfois comparable à des propriétaires privés (p.ex. administration militaire, administrations cantonales et communales en charge de la gestion du patrimoine foncier, etc.).

Au total, la question qui demeure est celle de savoir comment dépasser durablement cette situation de blocage résultant des contradictions entre droits (publics) de protection et garantie de la propriété privée.

4) *Tensions entre usagers locaux et usagers extérieurs (les « étrangers »)*. Cette quatrième tension est souvent le résultat d'une recombinaison des trois précédentes. L'une de ses formes paradigmatiques renvoie aux conflits émergeant fréquemment entre, d'une part, les propriétaires

fonciers et les promoteurs locaux (le plus souvent privés) qui sont 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 origine extérieure au périmètre local. On retrouve des conflits similaires entre autochtones et touristes, respectivement les organisations ayant pour objectif sa promotion (Club Alpin Suisse, Touring Club Suisse, etc.), autour de la définition des usages légitimes du paysage³⁶.

Dans ce cas, l'enjeu principal consiste dans la recherche d'un équilibre entre intérêts locaux et intérêts externes au périmètre paysager, de manière à les réconcilier durablement.

5) *Tensions entre usages présents et usages futurs*. Il existe bien évidemment une relation le plus souvent directe entre usages contemporains (plus ou moins durables) du paysage et les possibilités de garantir une fréquence d'usage comparable de cette même ressource aux générations futures. On l'aura reconnu, c'est là la tension typique de l'heuristique du développement durable créant un lien explicite et étroit entre détenteurs des droits de protection contemporains et aspirants bénéficiaires aux droits d'usage dans le futur. Envisagé sous l'angle des droits de propriété, le problème principal résultant de cette tension renvoie à la mise en relation des droits de propriété *actuels* – c'est-à-dire en vigueur – avec les droits des générations *futures* – c'est-à-dire non encore en vigueur (asymétrie temporelle)³⁷.

³⁶ Le très long conflit qui a opposé, de la fin des années 1980 au milieu des années 1990, les élites locales de la commune de Bagnes (Valais, Suisse) au Club Alpin Suisse (section de Genève) au sujet du droit de reconstruction de la cabane de Panossière illustre parfaitement ce type de tension (Nahrath 1999). On trouve d'autres exemples de tels tensions ou conflits dans (Larrue & Knoepfel 1998).

³⁷ Cet enjeu central et ancien est abordé par la notion de patrimoine déjà dans le droit féodal (cf. p. 9).

Dans le cas du paysage, outre le problème, classique, de la représentation au présent des intérêts (et des droits de propriété) des générations futures, ainsi que la difficulté qui en découle d'opérer une pesée des intérêts dans de telles conditions, se pose la question de savoir si la situation n'est pas encore compliquée par le fait que les droits de propriété contemporains sont eux-mêmes déjà partiellement implicites. On peut ainsi craindre que les déficits de droits de propriété – par ailleurs responsable des risques de surexploitation de la ressource – ne peuvent qu'augmenter avec la projection de ceux-ci dans le futur (selon l'idée : « si on n'arrive déjà pas à protéger le paysage aujourd'hui, comment imaginer pouvoir le protéger, ne serait-ce qu'aussi modestement, demain ? »).

La question mise en exergue par cette tension consiste dans le fait de savoir quels sont les types de droits de propriété, ainsi que la structure de distribution de ceux-ci entre les différents groupes de propriétaires et d'usagers du paysage, les plus susceptibles de garantir un usage durable de celui-ci à long terme ?

2.3 Constat: fragmentation et inefficacité du régime actuel

La reconstitution des différentes phases historiques de mise en place de dispositions créatrices de droits de propriété sur le paysage ainsi que la mise en lumière de cinq tensions fondamentales traversant ces mêmes dispositifs débouchent sur le constat d'une très grande fragmentation du régime de régulation du paysage et d'une inefficacité dans la régulation des usages (par ex. la prise en charge des conflits, des rivalités, des dégradations, etc.). L'hétérogénéité des usages et des groupes d'usagers, la variation incessante des définitions du paysage, la diversité des politiques publiques concernées par sa régulation, l'importance des enjeux autour de la définition des échelles spatiales et temporelles pertinentes, le caractère faiblement formalisé des droits de propriété, les conflits importants avec la propriété foncière privée, tous ces éléments nous invitent à une réflexion concernant les régulations alternatives

possibles susceptibles d'améliorer la durabilité des usages que nous faisons de notre paysage. C'est là précisément l'objet du chapitre suivant.

3 Régulations alternatives du paysage : la patrimonialisation, la communautarisation et la pluri-domanialisation

Partant de ce constat historique du caractère kaléidoscopique des représentations du paysage, ainsi que du caractère très fortement éclaté de sa régulation politique, nous nous proposons, dans ce chapitre, d'engager une démarche plus prospective. Nous imaginons - d'un point de vue essentiellement théorique - trois grandes pistes susceptibles de contribuer aux débats intellectuels et politiques concernant les stratégies possibles de dépassement des limites et des blocages caractéristiques du régime actuel du paysage fondé sur la propriété (foncière) privative. Ces trois propositions de régulation alternative sont la *patrimonialisation*, la *communautarisation* et la *pluri-domanialisation* du paysage. Soulignons d'emblée que, compte tenu de la nature exploratoire de notre réflexion, nous ne cherchons à dégager que sommairement le référentiel d'action publique qui sous-tend chacune de ces trois options et ne discutons pas en détail, ni sur une base empirique étayée, de leur acceptabilité sociale et faisabilité politique.

En ce sens, le statut épistémologique de chacune de ces trois propositions théoriques *s'apparente* à celui de *l'idéal-type weberien* plutôt qu'à celui d'un modèle : les trois types-idéaux de régimes décrits ci-dessous sont ainsi conçus comme des instruments analytiques abstraits – c'est-à-dire n'existant pas tel quel dans la réalité – permettant d'identifier, d'expliquer, voire d'anticiper, des relations causales particulières entre éléments, composants ou variables au sein d'un régime (passé, actuel, voire futur) de régulation du paysage, plutôt que comme des représentations stylisées mais exhaustives de régimes empiriques existants ou ayant existé historiquement. Ces trois types-idéaux sont ainsi le résultat d'un travail de construction conceptuelle, abstraite mais cohérente, procédant par « accentuation unilatérale des propriétés pertinentes », (Weber 1964) telles que ces dernières peuvent être observées (reconstituées) dans la série des différents cas empiriques

procédant d'un même phénomène historique au cours du temps. Il résulte de ce choix épistémologique que les trois types-idéaux brièvement esquissés ci-dessous constituent moins des recettes directement transférables dans le monde empirique, que des instruments d'analyse prospectifs ayant pour objectif de contribuer au développement des discussions scientifiques et politiques en matière de régimes de propriété sur le paysage et, au-delà, sur l'ensemble des ressources matérielles, voire immatérielles, caractérisées par une situation « d'usage commun » (*common pool resources*³⁸) et dont les problèmes de régulation qu'elles connaissent les rapprochent du cas du paysage discuté ici.

Afin de présenter les tenants et aboutissants de ces trois types-idéaux, nous déclinons chacun d'eux selon les réponses qu'il présuppose aux trois questions suivantes : qui définit le paysage ? Comment sont attribués les droits d'usage et de propriété sur le paysage ? Quels sont les mécanismes de (re)distribution sociale induits par ce type de régulation ? Nous concluons ce petit exercice visionnaire par une comparaison systématique des trois types-idéaux de régimes du paysage.

3.1 La *patrimonialisation* et les risques de dictature du paysage

Cette première stratégie politique consiste à mettre sous la protection d'une institution *ad hoc* un « patrimoine paysager » qui est défini en fonction de critères universalisants, idéalement ancrés au niveau mondial. D'un point de vue théorique³⁹, la patrimonialisation consiste à définir – socialement et politiquement – certains paysages comme hérités (cf. les notions de *patrimonium* du droit romain ou de *heritage*

³⁸ Par *common pool resources*, nous entendons des (systèmes de) ressources pour lesquelles il existe une rivalité pour leur exploitation, alors que, parallèlement, leurs caractéristiques mêmes rendent très difficile, voire dans certains cas impossible, l'exclusion, respectivement la sélection, des prétendants à son exploitation.

³⁹ 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.

en langue anglaise), *indivis* et institués sous forme de *res communes* et, finalement, irremplaçables (cf. 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.

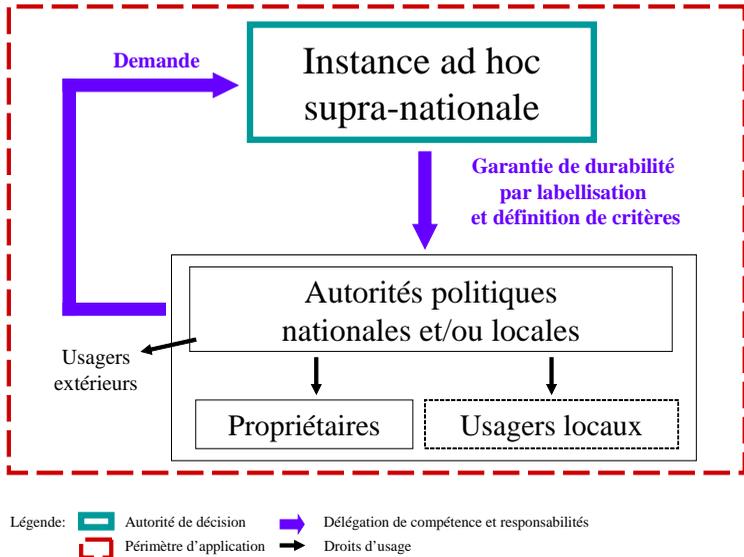
Dans ce premier cas de figure, la *définition* du paysage relève idéalement d'une instance ad hoc - et externe au paysage concerné - qui établit des critères de sélection homogènes et, par leur application systématique et dûment argumentée, s'attache à identifier l'essence, ainsi que le périmètre d'un « patrimoine paysager » digne de protection. Un paysage à patrimonialiser se voit 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 ». De toute évidence, la question principale qui se pose ici est celle de la légitimité de l'instance *ad hoc* qui se déclare dépositaire de l'intérêt général (à un niveau mondial) – donc du fondement des critères de classification paysagère - ainsi que de sa capacité à faire respecter et, le cas échéant, à sanctionner le non-respect de ses décisions de mise sous protection.

En ce qui concerne l'attribution de *droits* vis-à-vis d'un « patrimoine paysager », force est de constater que l'instance *ad hoc* ne devient pas le propriétaire formel du patrimoine paysager même si son rôle consiste à garantir la stricte observation, par les exploitants locaux (souvent les propriétaires fonciers), des critères de patrimonialisation. Ceci peut représenter une forme « d'expropriation paysagère » dans le sens où lesdits propriétaires soit s'autolimitent dans l'usage qu'ils font de leur biens immatériels et ressources matérielles en demandant 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*. 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. Notons 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.

Cette dernière remarque nous conduit à discuter les *effets (re)distributifs* de la patrimonialisation d'un paysage. On pourrait ainsi en interpréter les bénéfices attendus, pour les exploitants locaux, comme une forme de compensation - si ce n'est carrément des bénéfices dépassant les coûts - de l'expropriation paysagère à laquelle ils (se) sont soumis (volontairement). Ce mécanisme de compensation pourrait également être observable entre les propriétaires locaux, par exemple si certains d'entre eux s'opposent à la patrimonialisation et demandent une rétribution pour leur participation forcée à la démarche collective de mise sous protection de « leur » paysage. Dans cette situation, on peut même imaginer que l'Etat national ou une collectivité publique décentralisée, dont l'intérêt premier est la reconnaissance internationale d'un « patrimoine paysager » sur son propre territoire, décide de compenser elle-même les opposants, respectivement les personnes lésées.

Figure 1
La patrimonialisation du paysage



Enfin, nous devons certainement distinguer entre un processus de patrimonialisation s'accompagnant d'une démarche volontaire d'une collectivité locale d'une part, et une procédure imposée par l'instance *ad hoc* contre l'avis (de certains) des acteurs locaux (cf. ci-dessus) d'autre part. Si le premier cas s'apparente à un « (néo)paternalisme paysager », nous ne doutons pas que le second fait poindre les spectres 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.

3.2 La *communautarisation* ou la (ré)activation des consortages du paysage

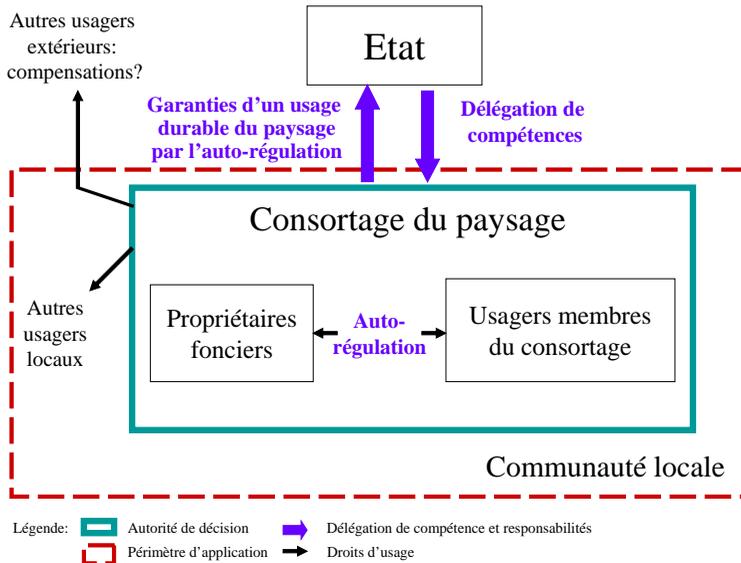
Le régime de la communautarisation se distingue très clairement de celui de la patrimonialisation. En effet, dans ce cas de figure-ci, c'est la communauté des acteurs locaux qui prend l'initiative du processus de régulation du paysage. En effet, la « mise en commun » du paysage signifie que les propriétaires et usagers locaux accommodent leurs intérêts pour définir, sur une base volontaire et collective, « leur » paysage et établir les règles de protection et de mise en valeur de celui-ci. Selon plusieurs auteurs (cf. par exemple Loheman & Kilgour 1998 ; Baden & Noonan 1998 ; Bromley 1992 ; Hanna, Folke et Mäler 1996 ; Burger, Ostrom, Norgaard, Policansky et Goldstein 2001 ; Ostrom 1990 ; Ostrom, Gardner et Walker 1994) qui ont analysé l'exploitation locale de ressources dite communes (*common pool resources*), cette gestion auto-organisée offre des garanties indéniables en terme de durabilité sociale, environnementale et économique. La bonne performance de l'auto-organisation est du moins démontrée dans des situations où les usagers sont dépendants - de manière existentielle - de la ressource en jeu et s'ils élaborent des règles de comportement adéquates (Ostrom 2000). 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.

Dans ce type de régime, 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 - dans les conditions actuelles - 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 terme de représentativité des acteurs locaux, qu'ils soient propriétaires fonciers ou non, et en terme 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 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.

Ce postulat concerne directement la manière dont le consortage organise l'attribution des *droits* d'usage sur le « bien commun local » que représente le paysage. De fait, le consortage n'est pas propriétaire en soi du paysage, mais rassemble en son sein l'ensemble des propriétaires (fonciers) et des usagers locaux (dont certains ne sont pas forcément des propriétaires fonciers). L'octroi *versus* 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-usage 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.

Figure 2
La communautarisation du paysage



Cette symétrie entre droits et obligations semble logique dans le sens où aussi bien les bénéfices (d'exploitation) que les coûts (d'entretien) du paysage sont communautarisés, ceci 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 consortium en soi (qui participent sur une base volontaire rappelons-le), 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 stratégie de communautarisation est celle de savoir quelles sont les qualités à afficher pour devenir membre d'un consortium du paysage. Selon que ces critères d'éligibilité concernent le statut de propriétaire foncier, le lieu d'origine et/ou de résidence, la nationalité, etc., leurs effets discriminants sont plus ou moins nombreux et justifiables.

3.3 La *plura dominia* ou la désignation d'un « Seigneur du paysage »

Le troisième type de régulation discuté ici s'inspire directement du régime de propriété en vigueur avant la Révolution française, donc avant la consécration institutionnelle de la propriété privative (cf. chapitre 1). 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 »⁴⁰. 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 leur intérêts propres⁴¹.

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 Suisse, en France ou en Belgique. En effet, il ne peut aliéner son bien, 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 plus en rapport direct avec un ensemble de parcelles clairement identifiables ; par analogie avec l'époque féodale, elle englobe des usages multiples qui cohabitent, se superposent, s'entremêlent, s'alternent dans le temps, etc. sur un territoire donné.

⁴⁰ Cette propriété formelle du paysage viendrait se superposer à la propriété foncière existante, de laquelle serait soustrait la libre-disposition sur le paysage.

⁴¹ Pareille définition de la *plura dominia* se rapproche de l'exemple historique de la régale de l'Etat sur la chasse en Suisse (cf. Nahrath 2000).

La *définition* du paysage relève donc clairement du bon vouloir du seigneur du paysage. Néanmoins la question se pose de savoir si ce seigneur est omniscient et attribue les droits d'usage en fonction d'une (de sa) définition *ex ante* du paysage (avec une finalité de préservation par une limitation de certains usages) ou si, au contraire, le paysage émerge de manière contingente et graduelle comme la résultante des différents usages. Cette interrogation a trait aux critères que le seigneur du paysage mobilise pour octroyer ou refuser un droit d'usage particulier ainsi que pour arbitrer des conflits d'usages. Si l'octroi des saisines paysagères s'effectue à intervalles rapprochés, alors on peut aussi imaginer une évolution assez fréquente de la définition du paysage concerné.

Dans ce modèle de régulation du paysage, les *droits d'usage* attribués par le seigneur correspondent donc à ce que l'on pourrait définir, par analogie avec le régime féodal, comme des « saisines paysagères », saisines dont bénéficient les différents usagers qui en font la demande. Ces usages peuvent très bien concerner des biens et services de la ressource paysage qui ne sont pas clairement spatialisés et qui ne sont donc 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). Ainsi, les droits d'usage n'étant pas obligatoirement 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 (puisque'il n'y a plus forcément de référentiel spatial⁴²). Notons ici qu'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.).

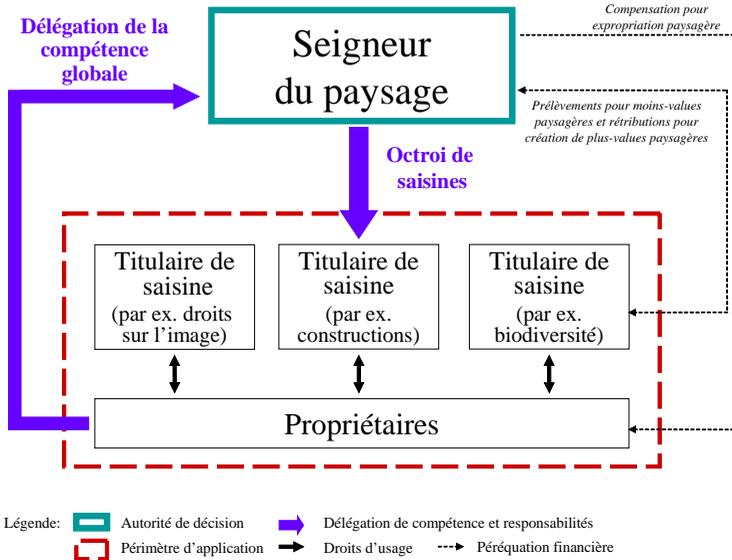
⁴² Il convient toutefois de remarquer que la mise en réseau qui semble caractériser la dernière étape de l'évolution des politiques paysagères va également dans le sens d'un découplage entre parcelles et paysage (cf. chapitre 2).

Afin de cerner les *effets (re)distributifs* d'un tel régime par rapport à la situation actuelle, on peut avantageusement se référer au principe d'accession en vigueur à ce jour. Selon cette norme, le propriétaire d'un bien-fonds peut librement jouir - dans le respect des servitudes fixées par le code civil et des lois publiques - du dessus et du dessous de sa parcelle. Une *plura dominia* du paysage signifie que ce principe d'accession est inversé. En effet, on peut, dans un tel régime, évoquer un principe d'accession (au paysage) pour limiter certains droits de disposition et d'usages des propriétaires (fonciers) au bénéfice de nouveaux usagers titulaires d'une « saisine paysagère » octroyée par le seigneur. Ainsi, le premier effet distributif d'une pluri-domanialisation concerne les propriétaires fonciers *versus* les non-propriétaires.

Un second type de redistribution est également inhérent à cet idéal-type de régulation du paysage. Il concerne les mécanismes de rémunération dans les mains du seigneur du paysage. Celui-ci peut rétribuer (positivement) les titulaires de certaines saisines paysagères qui assurent une plus-value globale au fief paysager. A l'opposé, il peut prélever une taxe auprès des usagers qui, par leurs activités, induisent une moins-value du paysage dans sa globalité⁴³. A nouveau, la question se pose de savoir quels sont les critères applicables pour estimer l'ampleur d'une plus-value ou d'une moins-value.

⁴³ On retrouve ici le vieux mécanisme foncier du prélèvement et de la redistribution de la plus-value foncière parfois utilisé dans les politiques d'aménagement du territoire (par exemple, dans les cantons de Bâle-ville et de Neuchâtel ou encore dans certaines communes du canton de Berne).

Figure 3
La *plura-dominia* du paysage



La principale difficulté qui apparaît immédiatement 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 des propriétaires 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 de la propriété (foncière et autre) privative : les propriétaires (fonciers) déléguant au seigneur leurs droits (implicites) sur le paysage – dont ils bénéficient (implicite) 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. 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), expropriation (partiellement) compensée par les bénéfices (matériels et symboliques) produits par la mise en culture du paysage par le Seigneur et les usagers auxquels il octroie une saisine paysagère.

3.4 Comparaison des trois types-idéaux de régulation alternative du paysage

Le tableau 3 qui suit propose une première synthèse comparative des trois types-idéaux permettant de mettre en évidence leurs principales différences et similitudes sous l'angle de leurs caractéristiques constitutives.

Tableau 3
Comparaison des trois types-idéaux de régulation alternative du paysage

Dimensions d'analyse	Patrimonialisation : « mise en patrimoine du paysage »	Communautarisation : « mise en commun du paysage »	Pluri-domanialisation : « mise en culture du paysage »
Définition du paysage par...	Instance <i>ad hoc</i>	Communauté locale, corporation/consortage du paysage	Seigneur du paysage
Critères de définition utilisés	Critères universalisants et exogènes -> imposés <i>ex ante</i> (monde comme référentiel)	Critères particuliers et endogènes -> négociés <i>ex ante</i> (communauté comme référentiel)	Critère particuliers et endogène -> fixés par le seigneur (de manière <i>ex ante</i> ou contingente)
Modalités d'attribution des droits d'usage	Instance <i>ad hoc</i> fixe des règles et sanctionne le non-respect	Règles définies localement (par négociation) et dont le respect est contrôlé par la communauté	Saisines paysagères octroyées par le seigneur (indépendamment de la propriété foncière) et retirées en cas de non respect des règles de la saisine

Effets (re) distributifs	Auto-limitation de certains usages (expropriation paysagère de fait) compensée par la plus-value de la « labellisation »	- Entre les membres du consortage - Entre les membres et les non-membres du consortage	- Entre propriétaires et non-propriétaires (mais titulaires d'une saisine) - Entre titulaires et non-titulaires d'une saisine paysagère
Principaux problèmes de mise en œuvre	- Légitimité de l'instance <i>ad hoc</i> - Participation volontaire vs dictature mondiale du paysage	- Délégation de la puissance publique au consortage - Exclusion des non-locaux (légitimité du consortage)	- Démantèlement de la propriété (principe d'accession) - Délégation de compétence - Cession de droits (de propriété) au seigneur
Exemples de régimes empiriques se rapprochant de l'idéal-type	Patrimoine mondial de l'UNESCO	Associations (locales) du patrimoine, « contrats de paysage » (p.ex. Val Bavona)	Régale de l'Etat sur la faune sauvage = monopole sur l'attribution des droits (« saisines ») de chasse

Le tableau 3 permet de mettre en évidence un certain nombre de convergences et de divergences entre les trois types-idéaux :

1. Les trois types-idéaux remettent tous en question la définition classique de la *propriété privée*, ainsi que (quoique de manière un peu différente) le *principe d'accession*. Alors que la patrimonialisation n'implique pas forcément une redéfinition substantielle de l'institution de la propriété (privée), mais cherche des solutions permettant de régler les problèmes liés à l'expropriation paysagère en conservant la définition privative de la propriété (autolimitation des ayants droit, compensations au travers des plus-values issues de la labellisation), la voie de la communautarisation implique, de son côté, la création de droits de propriété collectifs supra-parcellaires réduisant la portée de la propriété foncière, de même que les compétences de l'Etat en matière de protection et/ou d'exploitation du paysage. Dans ce cas de figure, on assiste à une forme de communautarisation parallèle du principe d'accession au profit des membres du consortage (respectivement au détriment des non-membres de ce dernier) correspondant *de facto* à une confirmation de ce principe, pour ne pas dire à son renforcement. Mais c'est la voie de la pluri-domanialisation qui impliquerait les modifications les plus profondes de la propriété privative au travers de la réintroduction d'une conception simultanée de la propriété (les saisines) fondée sur une inversion du principe d'accession.
2. Aussi bien la patrimonialisation que la communautarisation (et dans une moindre mesure la pluri-domanialisation) impliquent un affaiblissement significatif des *prérogatives de l'Etat* national (voire régional dans des pays fédéralistes comme la Suisse, l'Allemagne ou la Belgique) en matière de protection et d'exploitation du paysage ; ceci au travers de la création de nouvelles instances de régulation à des échelles spatiales différentes. Alors que la patrimonialisation implique un transfert d'un certain nombre de prérogatives au niveau international, la communautarisation implique pour sa part

un processus de transfert comparable vers les communautés locales et régionales. Il en va de même pour la pluri-domanialisation lorsque le seigneur du paysage n'est pas un acteur étatique. On le voit, les questions de l'échelle spatiale pertinente et de la délégation de compétences sont communes aux trois types alternatifs discutés ici.

3. Les modalités de définition de la *ressource paysage* varient de manière significative en fonction de l'idéal-type du régime de régulation considéré. Les critères de définition utilisés sont indexés à l'échelle spatiale à laquelle se recomposent les instances de régulation instituées comme légitimes. Ce lien, allant dans les deux sens entre échelle de régulation et définition de la ressource, implique deux choses : (1) le mode selon lequel se fait la délégation (vers le haut ou vers le bas) des droits de régulation a un impact direct sur les critères de définition retenus, et donc sur les caractéristiques paysagères valorisées; (2) il convient, en retour, de s'interroger sur la pertinence et l'efficacité du choix de l'un ou l'autre de ces trois types en fonction des caractéristiques paysagères dont on entend assurer la gestion durable.
4. Les trois types de régulations alternatives du paysage sont caractérisés par des manières différentes de régler la question de l'*équité* dans le cadre des processus de redistribution des droits d'usages entre les différents groupes d'usagers. La patrimonialisation opère clairement une redistribution au profit d'un groupe d'usagers (potentiels) aussi large et universel que possible, incluant même les générations futures. La communautarisation procède d'une redistribution (des droits comme des devoirs) en direction des acteurs locaux, dont les droits d'exploitation sont toutefois dépendants de la démonstration qu'ils peuvent faire (ou non) de leur capacité à gérer durablement « leur » ressource pour eux-mêmes comme pour le reste de la communauté nationale, voire mondiale. Pour ce qui concerne la voie de la pluri-domanialisation, la question de l'équité est réglée par le seigneur du

paysage qui dispose, dans ce type de régime, d'au moins trois instruments lui permettant de contrôler l'équité de la (re)distribution des droits d'usages du paysage : (1) le monopole sur la procédure – au total très flexible – de distribution des saisines paysagères, (2) l'inversion du principe d'accession qui vise à contrebalancer l'hégémonie de la propriété foncière privative et (3) le recours au mécanisme de prélèvement et de redistribution de la plus-value paysagère.

5. Finalement, il convient de remarquer que les trois types-idéaux de régimes alternatifs sont confrontés, dans des proportions relativement comparables, à la question de la *légitimité* (politique) du processus de délégation de la compétence – et de la puissance ou souveraineté – étatique en matière de régulation des droits de protection et d'exploitation du paysage à des instances publiques ou privées opérant à des échelles différentes.

Dans la perspective prospective qui est la nôtre ici, il convient de s'interroger sur les implications de chacun de ces types-idéaux en termes d'action publique⁴⁴. Le tableau 4 qui suit permet ainsi, au travers de la relecture qu'il fait des trois types de régulation à l'aide des dimensions constitutives du concept de « référentiel de l'action publique »⁴⁵ (Jobert et Muller 1989), de mieux saisir, sous l'angle des caractéristiques de l'action publique cette fois-ci, les principales différences existant entre eux.

⁴⁴ Ce qui revient d'une certaine manière à s'interroger sur les conditions du passage du statut d'« idéal-type » à celui de « modèle » (d'action).

⁴⁵ Les éléments constitutifs d'un référentiel sont:

- Valeurs : représentations fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter
- Normes : définissant les écarts entre le réel perçu et le réel souhaité
- Algorithmes : relations causales qui fondent le choix des actions, instruments, etc.
- Images : vecteurs de symboles qui font sens immédiatement

Tableau 4
Comparaison des trois référentiels (d'action publique) en fonction de leurs éléments constitutifs

Référentiels d'action publique	Patrimonialisation : « mise en patrimoine du paysage »	Communautarisation : « mise en commun du paysage »	Pluri-domanialisation : « mise en culture du paysage »
Valeurs	Valeur intrinsèque/patrimoniale du paysage (pas de remplacement possible, transmission entre générations)	Valeur du paysage (re)construite/perçue par les acteurs locaux	Valeurs multiples et non hiérarchisées du paysage selon des usages particuliers et complémentaires
Normes	Limiter la disparition de paysages uniques (au monde) -> classer pour mieux sauvegarder ce qui est le plus rare	Eviter les comportements individuels (des propriétaires fonciers) destructeurs de paysage -> susciter l'action collective	Permettre la plus grande jouissance possible du paysage par divers usagers aux approches différentes -> assurer l'équité/égalité d'accès au paysage

Algorithmes	Si une instance <i>ad hoc</i> définit des critères paysagers qui sont respectés, alors le paysage sera préservé (et la diversité paysagère mondiale garantie) et tout le monde pourra en bénéficier	Si les acteurs locaux se donnent les bonnes règles de comportement, alors le paysage sera valorisé par et pour la communauté locale	Si différents usagers cohabitent sur un même territoire, alors il y aura plus de valorisation (tant d'exploitation que de protection) des différents biens et services du paysage
Images (du paysage)	<ul style="list-style-type: none"> - bien public mondial - patrimoine de l'Humanité - Paysage à protéger voire à figer (paysage sous serre) - Paysage comme témoin de notre histoire (sociale, naturelle et culturelle) - paysage touristique, de carte postale 	<ul style="list-style-type: none"> - bien commun local - club/clan du paysage - paysage comme ressource à exploiter - paysage comme facteur d'identité/identification locale 	<ul style="list-style-type: none"> - paysage comme expression de la cohérence de l'espace socio-naturel local/régional - paysage comme ressource supérieure, suprême - fief paysager - jardinier du paysage

Le tableau 4 démontre - si besoin était - que les référentiels d'action publique qui sous-tendent les trois types-idéaux sont sensiblement différents. La question (en partie empirique : cf. problèmes de mise en œuvre du tableau 3 ci-dessus) qui se pose est celle de savoir quelles valeurs et normes du paysage semblent en mesure de rassembler un consensus social et politique et par-là de favoriser une transformation de la (non-)gestion actuelle du paysage. De plus, toute éventuelle évolution vers la patrimonialisation, la communautarisation ou la pluri-domanialisation du paysage présupposerait que des « médiateurs » mettent à l'agenda politique ces nouvelles valeurs et normes, formulent des algorithmes crédibles et manipulent les images et symboles véhiculés par les trois types de régulation distingués, afin d'inscrire le référentiel sectoriel du paysage dans le référentiel global de nos sociétés actuelles (Jobert et Muller 1987). Il serait donc pertinent d'analyser qui serait concrètement en mesure d'assumer cette activité de codage et de médiation.

3.5 Effets escomptés des modes de régulation alternative du paysage

Sans nous lancer ici dans cette réflexion théorique et étude empirique sur la mise à l'agenda politique, la formulation concrète et la légitimation politique d'un nouveau référentiel du paysage, nous cherchons ci-dessous à évaluer *ex ante* les effets possibles de ces différents référentiels d'action sur la gestion du paysage. Le tableau 5 qui suit essaie ainsi de montrer quelles sont les potentialités théoriques de chacun des trois types de régulation alternative en matière de prise en charge, de réduction, voire de résolution, des cinq tensions fondamentales identifiées dans le cadre de l'analyse historique (cf. section 2.2). Nous cherchons donc à évaluer *ex ante*, donc de manière tout à fait exploratoire et ouverte au débat, si les modifications importantes apportées au régime de la propriété privée/privative du paysage par la patrimonialisation, la communautarisation et la pluri-

domanialisation se traduiraient aussi en une gestion plus durable de la ressource paysage.

Tableau 5:
Contribution des trois voies alternatives de régulation du paysage aux tensions actuelles

Tensions identifiées à ce jour	Patrimonialisation : « mise en patrimoine du paysage »	Communautarisation : « mise en commun du paysage »	Pluri-domanialisation : « mise en culture du paysage »
1) Conception de la ressource paysage	<ul style="list-style-type: none"> - Centralisation et stabilisation par l'instance <i>ad hoc</i> de la définition de la ressource. - Possibilité de réconcilier les tensions entre approches « culturelles » et « naturalistes » grâce à la capacité d'intégrer les différents composants (éléments isolés, écosystèmes, réseaux) dans une seule et même définition intégrative du paysage. - Bonnes potentialités de mise en réseau à l'échelle nationale ou internationale. - Risques importants de conflits entre l'instance <i>ad hoc</i> universalisante et les populations locales en cas de labellisation imposée 	<ul style="list-style-type: none"> - Compétence de définition de la ressource déléguée au consortage du paysage qui concrétise les critères sur le terrain. - Résolution locale des tensions entre critères « culturels » et « naturalistes » favorise leur acceptation par les populations au sein du périmètre. - Plus grande difficulté à mettre en réseau les espaces paysagers gérés par les différents consortages, notamment en cas de très grande hétérogénéité des (re)définitions locales. - Risques de contradictions entre conceptions locales et externes en cas de réappropriation trop idiosyncrasique de la définition de la ressource par le consortage. 	<ul style="list-style-type: none"> - Monopole de la définition du paysage dans les mains du seigneur du paysage qui règle les tensions entre les différents critères (saisines « culturelles » et saisines « écosystémiques »), ainsi que les questions de temporalité (durée des saisines) et de périmètre (localisation des saisines). - Qualité de la gestion paysagère dépend des seuls choix et compétences du seigneur (= risques de dérives). - La concentration des compétences dans les seules mains du seigneur favorise certainement les processus de mise en réseau.

2) Usages d'exploitation versus de protection	<p>- Focalise en premier lieu son action en direction de la protection, tout en la légitimant à travers un processus de labellisation susceptible d'être exploité par l'industrie touristique notamment.</p> <p>- Ce faisant, elle laisse totalement en suspend la question des effets pervers (en termes d'exploitation touristique et de fréquentation des espaces protégés) induits par ce processus de labellisation.</p>	<p>- Fondée sur la recherche d'un équilibre local entre protection et exploitation permettant un usage durable de la ressource,</p> <p>- la communautarisation doit régler la question des demandes d'usages provenant de l'extérieur du périmètre de l'arrangement local,</p> <p>- les difficultés provenant du fait que son succès dépend précisément de sa capacité à exclure, ou en tout cas à fortement limiter les demandes d'usages provenant de l'extérieur.</p>	<p>- Le seigneur, disposant du monopole sur la distribution des saisines paysagères, est responsable du maintien de l'équilibre entre exploitation et protection.</p> <p>- En l'absence de critères précis (stock, quotas, etc.) le risque existe qu'il distribue plus de saisines que la ressource ne peut en supporter.</p> <p>- Afin de limiter le nombre de demandes, ainsi que l'ampleur des effets négatifs de ces dernières, il peut s'aider du mécanisme de redistribution de la plus-value paysagère.</p>
3) Intérêts privés/individuels versus publics/collectifs	<p>- Renforcement significatif de la tentative d'imposer par le haut un intérêt « supérieur », défini plus ou moins collectivement comme « universel », au détriment des intérêts des usagers et des propriétaires privés.</p> <p>- Possibilité de mettre en place un mécanisme de compensation endogène fondé sur la redistribution de la plus-value résultant de la « labellisation », ou exogène à travers des compensations (p. ex. financières) de la part de l'Etat.</p>	<p>- Redéfinition et assouplissement de la distinction entre propriété/intérêts privés et publics, dans la mesure où la communautarisation opère une intégration des intérêts individuels dans ceux du consortium.</p> <p>- La mise en place de mécanismes de redistribution des droits et des devoirs entre les membres du consortium contribue à la réduction des tensions entre intérêts privés/individuels et publics/collectifs.</p>	<p>- L'inversion du principe d'accession et la monopolisation par le seigneur de la compétence de la redistribution des droits d'usages impliquent également une forme de collectivisation des intérêts.</p> <p>- Possibilité de mettre en place un mécanisme de compensation entre intérêts privés/individuels et intérêts publics/collectifs, fondé sur le principe de la redistribution de la plus-value paysagère.</p>

4) Usagers locaux versus usagers extérieurs (au périmètre paysager)	<ul style="list-style-type: none">- Arbitrage en faveur des usagers extérieurs au périmètre paysager, respectivement des promoteurs locaux de la patrimonialisation.- La réduction des tensions dépend fondamentalement (1) des retombées matérielles (p. ex. touristiques) compensatrices provenant du capital symbolique de la labellisation et (2) de la garantie du contrôle par les acteurs locaux de la distribution des droits d'accès et d'usage au sein du périmètre	<ul style="list-style-type: none">- Arbitrage en faveur des usagers locaux (dans la mesure où ils sont membres du consortage).- Résolution des tensions passe par l'échange entre délégation de la gestion de la ressource au consortage et gestion durable de la ressource par ce même consortage.- Problème persistant renvoyant aux conditions d'adhésion au consortage, respectivement aux conditions d'accès à la ressource pour les non membres.	<ul style="list-style-type: none">- Arbitrage dans les seules mains, <i>a priori</i> neutres, du seigneur du paysage.- Attribution de droits d'usage (saisines paysagères) en principe indépendante de la propriété foncière accroît l'équité des chances d'accès à la ressource pour les différents groupes indépendamment de leur origine.
--	--	--	---

5)	- Régulation fondée sur le concept de l'héritage, soit la limitation des usages contemporains en vue de préserver le capital de ressource pour les générations futures.	- Régulation fondée sur l'idée d'une communauté de destin entre le groupe des gestionnaires de la ressource et le système de la ressource lui-même. - Le maintien du système de la ressource dépend donc de la perpétuation du groupe local qui en est le gestionnaire, la pérennité du groupe/consortage dépendant par ailleurs également de sa capacité à réguler durablement les usages de la ressource qui lui a été confiée.	- Le seigneur du paysage est le garant de la pérennité de la ressource et donc, à ce titre, le représentant des intérêts des générations futures. - Bonnes chances de compromis entre un accès équitable au paysage et une gestion durable de celui-ci. - Régulation fondée sur le postulat selon lequel un seigneur, fusse-t-il mal éclairé, est plus apte à garantir la pérennité de la ressource que l'addition des intérêts individuels des usagers du paysage, fussent-ils propriétaires fonciers.
-----------	---	--	---

Une première analyse, sommaire, de ce tableau permet de repérer l'existence d'une sorte de *trade off* entre, d'une part, une première stratégie (patrimonialisation, régulation par le haut) de centralisation de la régulation à un niveau institutionnel élevé (national, voire international) s'accompagnant de difficultés à faire reconnaître localement la légitimité des interventions et, d'autre part, une stratégie (communautarisation, régulation par le bas) de décentralisation et de régionalisation de la gestion du paysage, plus facile à légitimer auprès des populations locales, mais courant le risque de produire des effets spatialement très différenciés, en même temps que rendant très aléatoires les opérations de mise en cohérence (en réseau) de la gestion des différents espaces paysagers entre eux. On peut, dans ces conditions, se demander dans quelle mesure l'arrangement institutionnel de la *centralisation régionalisée*, caractéristique de la pluri-domanialisation, ne permet-il pas précisément de dépasser les limites inhérentes à cette situation de *trade off* entre patrimonialisation et communautarisation.

Le second *trade off* oppose le rôle de l'Etat à celui du marché. L'Etat apparaît fortement dans les types-idéaux de patrimonialisation et de communautarisation. Bien qu'il délègue la gestion du paysage à des instances supra-nationales spécialisées dans le premier cas et locales-communautaires dans le second cas, c'est toujours lui qui continue à édicter et garantir les normes qui président à cette gestion. En revanche, le marché est implicitement beaucoup plus présent dans l'idéal-type de pluri-domanialisation. Les normes y sont davantage négociées et elles s'adaptent à l'évolution de la demande. Elles sont façonnées de sorte à favoriser l'échange et l'Etat n'a que peu de prise sur ce processus de construction du paysage. La transformation du paysage en marchandise devient alors une menace pour la préservation des autres valeurs culturelles que celui-ci véhicule.

4 Conclusion

En partant du postulat de l'existence d'un lien indissociable entre mise en place d'une régulation significative des usages du paysage et (réforme du) droit foncier, nous avons discuté différentes voies idéal-typiques de sortie de l'emprise du régime de la propriété privative, dont nous pensons qu'il constitue un des principaux obstacles à une gestion durable de cette ressource socio-naturelle que constitue le paysage.

Les principaux enseignements que nous pouvons tirer de cette réflexion, au statut essentiellement prospectif soulignons-le une fois encore, sont les suivants :

1. Il n'y a pas de régulation des usages du paysage possible sans intervention significative dans le même temps sur la régulation des droits de propriété sur les composants de la ressource, dont, en premier lieu, la propriété foncière (mais pas uniquement).
2. A moins de pouvoir compter de manière certaine sur un intérêt ou un engagement durable et convergent des propriétaires des parcelles composant un paysage à entretenir (à leurs frais) ce paysage au profit de la collectivité (situation évidemment très exceptionnelle), un usage durable du paysage implique nécessairement un *renforcement de la propriété collective* sur la ressource, ainsi qu'un processus de redistribution généralisé des droits de propriété au sein (et parfois même au-delà) de l'espace paysager concerné.
3. Cette propriété collective ne se confond pas forcément avec un renforcement de la propriété publique ou étatique. Il existe en effet une grande diversité des modalités possibles de redistribution des droits de propriété sur le paysage et ses composants. Nous en avons dégagé sommairement trois ici: la patrimonialisation, la communautarisation et la pluri-domanialisation.
4. Ces différentes modalités ont cependant toutes en commun d'impliquer une sortie plus ou moins complète de l'emprise de la propriété privative. On peut dès lors émettre l'hypothèse selon

laquelle plus l'on s'éloigne d'une situation de monopole de la propriété privative, plus l'on a de chances de rencontrer des conditions favorables à la mise en place d'un régime susceptible de garantir un usage durable de cette ressource particulière que constitue le paysage.

5. La question de la légitimité se trouve au centre de tout processus de redistribution des droits de propriété sur les ressources, que ce soit dans un contexte de patrimonialisation, de communautarisation ou encore de pluri-domanialisation.
6. Une question qui émerge de notre comparaison de ces trois types-idéaux de régulation du paysage est de savoir dans quelle mesure ces alternatives sont susceptibles de correspondre à différents types de paysages ou de situations de gestion du paysage particulières.
7. Si l'on opère un retour vers le cours du monde empirique, alors il s'agit entre autres d'explorer la question de la cohabitation de (certains traits de) ces différents types-idéaux au sein d'un même espace. Nous pouvons en effet imaginer une *combinaison* des grands principes de régulation de chacun de ces trois types-idéaux. Les périmètres de ces principes sont en effet susceptibles d'être différents et peuvent très bien, dans certains cas, se chevaucher.

Vu la nature exploratoire de nos réflexions, nous suggérons la nécessité de développer un véritable *programme de recherche* sur la question du paysage et de la propriété. Sans en dessiner les contours précis, celui-ci devrait s'attacher en tous les cas à:

1. confirmer ou infirmer notre constat (empiriquement peu étayé ici) d'un *déficit du régime actuel* de propriété privative et des tensions qui le traversent;
2. discuter la *pertinence des trois types-idéaux* proposés, au regard d'autres types-idéaux possibles, et en particulier de leur cohérence interne;
3. procéder à une *relecture systématique du monde empirique* (régulations actuelles du paysage), afin d'identifier des éléments qui pourraient correspondre, en partie du moins, aux types-idéaux (cf. Tableau 3, p. 58);

4. sur la base de ces étapes de recherche, formuler des *propositions innovantes* à discuter dans l'arène politico-administrative.

En conclusion, nous espérons que les réflexions prospectives engagées ici susciteront un intérêt pour un thème de recherche, mais aussi un enjeu politique, que nous estimons important dans le cadre du développement durable.

Bibliographie

- ANONYME, 2000, *Code civil belge*, Verviers: Marabout.
- AUBIN D., NAHRATH S., VARONE F., 2004, « Paysage et propriété: un retour vers la *plura dominia*? », in VARONE F. et VANDER GUCHT D. (éds), 2004, *De la construction du paysage à sa protection: approches artistiques et scientifiques*, Bruxelles, La Lettre Volée, à paraître.
- BACHMANN S., 1999, *Zwischen Patriotismus und Wissenschaft. Die schweizerischen Naturschutzpioniere (1900-1938)*, Zürich, Chronos Verlag.
- BADEN J. A., NOONAN D. S. (eds.), 1998, *Managing the Commons*, Bloomington, Indiana University Press.
- BARRAQUE B., THEYS J. (dirs.), 1998, *Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Editions Recherches.
- BART J., 1998, *Histoire du droit privé. De la chute de l'Empire romain au XIXe siècle*, Paris, Montchrestien.
- BENNINGHOFF M., 1997, « Modes de légitimation de l'Etat et subsidiarité. La politique fédérale de protection des sites marécageux », *Revue suisse de science politique*, n°3, (3), pp.37-70.
- BISANG K., NAHRATH S., THORENS A., 2000, *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource paysage (1870–2000)*, Chavannes-près-Remens, Working Paper IDHEAP, n°8/2001.
- BROMLEY D. W. (eds.), 1992, *Making the Commons Work. Theory, Practice, and Policy*, San Francisco, ICS Press.

- BROMLEY D. W., 1991, *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*, Oxford, UK, Cambridge, USA, Blackwell.
- BROMLEY P., 1997, *Nature Conservation in Europe. Policy and Practice*, London, Spon.
- BURGER J., OSTROM E., NORGAARD R. B., POLICANSKY D., GOLDSTEIN B. D., 2001, *Protecting the Commons. A Framework for Resource Management in the Americas*, Washington, Island Press.
- COLLECTIF, 1989, *Naissance du Code civil français*, préface de François Ewald, Paris, Flammarion.
- 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*, n°3, pp.1-44.
- COLLECTIF, 1989, *Naissance du Code civil*, préface de François Ewald, Paris, Flammarion.
- COMBY J., RENARD V., 1996, *Les politiques foncières*, Paris, PUF.
- 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.
- DELORT R., WALTER F., 2001, *Histoire de l'environnement européen*, Paris, PUF.
- DEVLIN R. A., GRAFTON Q. R., 1998, *Economic Rights and Environmental Wrongs. Property Rights for the Common*

- Goods*, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar.
- FROMAGEAU J., 1989, « L'histoire du droit. L'évolution des concepts juridiques qui servent de fondement au droit de l'environnement », in KISS A. (éd.), *L'écologie et la loi. Le statut juridique de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, pp. 27-49.
- GERBER J.-D., 2004a, *Changement du régime du paysage et effets sur la durabilité. Etude de cas d'Aletsch-Riederalp-Bettmeralp*, Chavannes-près-Renens, Working paper de l'IDHEAP 2004
- GERBER J.-D., 2004b, *La nouvelle gouvernance comme moyen d'arbitrage entre les intérêts de développement et de protection du paysage*, Chavannes-près-Renens, Cahier de l'IDHEAP n°215/2004.
- HANNA S., FOLKE C., MAELER K.-G. (eds.), 1996, *Rights to Nature. Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment*, Washington D.C., Covello, California, Island Press.
- HERMITTE M.-A., 1990, « Pour un statut juridique de la diversité biologique », *Revue française d'Administration publique*, n°53, pp. 33-40.
- JADOT B., 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 F., GUTWIRTH S. (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.
- JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

- JOST H-U., « L'historiographie contemporaine suisse sous l'emprise de la «défense spirituelle» », *Archivio storico ticinese*, VII, 1984, pp.299-306.
- KISSLING-NÄF 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. (eds.), avec la collaboration de Bisang, K., Mauch, C., Nahrath, S., Reynard, 2003, *Institutionelle Ressourcenregime in Aktion / Régimes institutionnels de ressources naturelles en action*, 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., 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., RODEWALD R., 2003, « Chance für neue Raumverantwortung. Landschaft auf dem Weg zu einem „common good” », *Neue Zürcher Zeitung*, 15.07.2003.
- KNOEPFEL P., RODEWALD R., avec la collaboration de Gerber, J.-D., Mauch, C., De Fossey, A., 2004, *Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung / Régimes institutionnels pour le développement durable du paysage*, rapport final (PNR 48), Berne, FNRS, Chavannes-près-Renens, IDHEAP.
- LARRUE C., KNOEPFEL P., 1998, *Environmental Protection, Subsidiarity Principle and Space-Related Policies*, Créteil, Oeil.

- 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., 2001, *Inventaires fédéraux : importance des inventaires fédéraux de protection de la nature et du paysage et leur application dans l'aménagement du territoire*, Berne, ASPAN, Mémoire n°71.
- LEIMBACHER J., PERLER Th., 2000, *Juristisches Screening*, Chavannes-près-Renens, Working paper de l'IDHEAP n°9/2000.
- LIBECAP G., 1993, *Contracting for Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LOEHMAN E. T., KILGOUR M. D., (eds.), 1998, *Designing Institutions for Environmental and Resource Management*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar,
- MILLER R. de, 1999, *Matériaux pour l'histoire de l'environnement en Suisse. Patrimoine, écologisme et environnement (1815-1998)*, Berne, OFEFP, Documents Environnement n°106.
- MOOR P., 1982, « Aménagement du territoire et expropriation matérielle : l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral », *Repertorio di giurisprudenza patria*, n° 115, vol.5, 1982, pp.270-286.
- MOOR P., 2002, « L'expropriation matérielle », in MOOR P, *Droit administratif*, vol.II, Berne, Stämpfli, pp.741-755.
- MUNZ R., BRYNER A., SIEGRIST D., 1996, *Landschaftschutz im Bundesrecht*, Chur/Zürich, Rheinaubund, Verlag Rügger.
- 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, pp.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*, n°1, vol.6, pp.123-158.

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

OCDE, 1997, *Examens des performances environnementales, France*, Paris, OCDE.

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

OFEFP, 1998, *Le paysage entre hier et demain. Principes de base de la conception "Paysage suisse" (CPS)*, Berne, OFEFP.

OFEFP, 2003, *Paysage 2020 - Commentaires et programme. Synthèse réalisée pour les principes directeurs "Nature et Paysage" de l'OFEFP*, Berne, OFEFP.

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

OST F., 2003, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte, [1995], 346 pp.

- 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*, n°1, vol.6, pp.29-52.
- OSTROM E., GARDNER R., WALKER J., 1994, *Rules, Games and Common-Pool Resources*, Michigan, The University of Michigan Press.
- OSTROM E., SCHLAGER E., 1996, « The formation of property rights », in HANNA S., FOLKE C., MAELER K-G. (eds.), 1996, *Rights to Nature. Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment*, Washington D.C., Covello, California, Island Press, pp.127-156.
- PATAULT A. M., 1989, *Introduction historique au droit des biens*, Paris, PUF.
- PFISTER Ch. (éd.), 1996, *Das 1950er Syndrom: der Weg in die Konsumgesellschaft*, Bern, Stuttgart, Haupt Verlag.
- POLANYI K., 1983, *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, [1944].
- RENTSCH H., 2003, *Umweltschutz auf Abwegen: wie Verbände ihr Beschwerderecht einsetzen*, Avenir Suisse Publikation 04/2003, Zürich, Orell Füssli.
- RODEWALD R, KNOEPFEL P. (in Zusammenarbeit mit Jean-David Gerber, Corine Mauch, Améli de Fossey), à paraître, *Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung / Régimes institutionnels pour le développement durable du paysage*, Zürich, Ruedger Verlag.

- SAMBON J., 1996, « L'usufruit, un modèle pour le droit d'usage du patrimoine environnemental », in OST F. et GUTWIRTH S. (dir.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?* Coll. « Droit », Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis/ VUB Press, pp. 173-238.
- SCHLAGER E., OSTROM E., 1992, « Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis », *Land Economics*, n°3, vol.68, pp.249-262.
- TANGERINI A., SOGUEL N., 2004, *Evaluation monétaire de la qualité du paysage*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, n°6/2004.
- VEITL Ph., 1996a, *La politique de l'environnement (le cas de la gestion des paysages): entre expertise et jeux partisans*, Communication à la journée de l'ASSP, Balstahl, 8 novembre 1996.
- VEITL Ph., 1996b, *L'étatisation du paysage français. La loi du 21 avril 1906 sur la protection des sites et des monuments naturels de caractère artistique, communication aux journées d'étude du 30 et 31 mai 1996 sur l'étatisation de la société française*, Grenoble.
- WALTER F., 1990, *Les Suisses et l'environnement. Une histoire du rapport à la nature du XVIIIe siècle à nos jours*, Genève, Zoé.
- WEBER M., 1964, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon.
- WEISS H., 1981, *Die friedliche Zerstörung der Landschaft und Ansätze zu ihrer Rettung in der Schweiz*, Zürich, Orell Füssli Verlag.
- WEISS H., 1987, *Die unteilbare Landschaft. Für ein erweitertes Umweltverständnis*, Zürich, Orell Füssli Verlag.

Dans la même collection

N°	Auteurs, titres, date
159	KNOEPFEL Peter Total quality management et fédéralisme: le point de vue de l'analyse des politiques publiques / Total Quality Management und Föderalismus – Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse, octobre 1996
160	EMERY Yves Quality Management in public administrations: one of the cornerstones of New Public Management, octobre 1996
161	SOGUEL Niils, ZUFFEREY Jean-Louis La planification financière des collectivités publiques: un instrument de conduite précieux, novembre 1996
162	KNOEPFEL Peter, ACHERMANN Daniel, ZIMMERMANN Willi Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 - 1995, novembre 1996
163	CALDERÓN Donato Das Verfahren der Mitentscheidung in der EU (Art. 189B EVG). Ein überblick und Perspektiven, août 1996
164	KNÜSEL René Chômage et emploi en Suisse, quel avenir? Chiffrage, bilan et perspectives. août 1996
165	SAILER Giorgio Chiasso e moderazione del traffico: Analisi delle reti di contatto tra gli operatori dei principali provvedimenti, avril 1997
166	EMERY Yves Le centre d'évaluation pour managers publics (CEMAP), mars 1997
167	KNOEPFEL Peter Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales, mars 1997
168	WYSS Stefan, ZIMMERMANN Willi Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik, octobre 1997
169	EMERY Yves, CLIVAZ Christophe, SEBASTIANUTTO Daniela, avec la collaboration de Pellaton-Leresche Sylvie L'image du fonctionnaire dans le Canton de Genève, juillet 1997
170	ZIMMERMANN Willi, WYSS Stefan, NEUENSCHWANDER Peter Informationskampagnen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastungen in den Städten Zürich und St. Gallen, octobre 1997
171	GIAUQUE David La Poste Suisse à l'épreuve d'un nouveau modèle productif, août 1997
172	POFFET Gérard Les instruments d'une nouvelle politique de gestion des aides fédérales aux forêts suisses, novembre 1997

N°	Auteurs, titres, date
173	GERMANN Raimund E. Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte, octobre 1997
174	KNOEPFEL Peter Eingriffsverzichte in öffentlichen Schutzpolitiken, avril 1998
175	CLIVAZ Christophe Réseaux d'action publique et changement de politique publique. Valeur heuristique du concept de réseau et élaboration d'un modèle analytique du changement politique, avril 1998
176	LAUTNER Marion Evaluation staatlicher Massnahmen im Bereich der Auen, novembre 1998
177	FINGER Matthias, LOBINA Emanuele Managing globalisation in public utilities : public service transnational corporations and the case of the global water industry, avril 1999
178	KNOEPFEL Peter Natural Resource Quotas and Contracts – A New Institutional Regime for our Common Resources, janvier 2000
179	AMHERDT Charles-Henri, EMERY Yves Le Centre en Développement de Carrière pour managers publics (CDC), décembre 1998
180	FARINE Anouk Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Bern, février 2000
181	ISENI Bashkim Transition et stratégies de privatisation en Europe de l'Est. Etude de cas de la Macédoine, avril 1999
182	WIDMER Conrad Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens der Vereinten Nationen; Vergleich von Artikel 18b --18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes und Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes, octobre 1999
183	EHRENSPERGER Marc Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreform – eine Analyse anhand der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt, décembre 1999
184	REICHEN Pascal Guide de projet Internet dans l'Administration, avril 2000
185	SOGUEL Nils, van Griethuysen Pascal Evaluation contingente, qualité de l'air et santé: une étude en milieu urbain, avril 2000
186	CLIVAZ Christophe Ecologisation de la politique agricole en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique agricole, mai 2000

N°	Auteurs, titres, date
187	CLIVAZ Christophe Ecologisation de la politique des transports en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique des transports, mai 2000
188	GENOUD Christophe La régionalisation des transports publics. Implications de la nouvelle loi sur les chemins de fer à l'exemple des cantons de Berne, Zürich, Neuchâtel et Jura, août 2000
189	KNOEPFEL Peter Rationality Changes in West European Clean Air Policies (1960-2000), juin 2000
190	KNOEPFEL Peter Les paiements directs à la lumière des sciences politiques: une politique publique des plus fragiles, août 2000e
191	FROSSARD Stanislas, HAGMANN Tobias La réforme de la politique d'asile suisse à travers les mesures d'urgence - "Le vrai, le faux et le criminel", août 2000
192	EMERY Yves, LAMBELET ROSSI, Laurence Les politiques du personnel: conception, analyse et recommandations pour les administrations publiques suisses: octobre 2000
193	MAUCH Corine Stadtentwicklung zwischen Plan und Stadt, mars 2001
194	HAGMANN Tobias Dynamiques conflictuelles résultant de l'accueil des requérants d'asile dans les communes suisses. Constats et causes, avril 2001
196	GENOUD Christophe Privatization and Regulation: The Case of European Electricity, décembre 2001
197a	RODEWALD Raimund, in Zusammenarbeit mit KNOEPFEL Peter Regionalpolitik und ländliche Entwicklung in der Schweiz - Eine Auslegeordnung (deutsche Version), octobre 2001
197b	RODEWALD Raimund, in collaboration with KNOEPFEL Peter Regional Policy and Rural Development in Switzerland. An Overview (English version), décembre 2001
197c	RODEWALD Raimund, en collaboration avec KNOEPFEL Peter Politique régionale et développement de l'espace rural en Suisse. Etat des lieux (version française), juin 2002
198	CHAPPELET Jean-Loup Cyberparlementaires. L'appropriation de l'Internet par les parlementaires fédéraux, décembre 2001

-
- 199 SIMON Ansgar
Die Privatisierung des Flughafens Zürich und deren Auswirkungen,
octobre 2002
-
- N° Auteurs, titres, date
-
- 200 BATORI Frédéric, PFISTER Monique, SAVARY Jérôme
La Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO):
démarche chaotique ou politique publique planifiée? juin 2002
-
- 201 KNOEPFEL Peter
Regulative Politik in föderativen Staaten – das Beispiel der
Umweltpolitik, mai 2002
-
- 202a FROSSARD Stanislas
Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen
(Überblick, Tendenzen und Analyse), avril 2003
-
- 202b FROSSARD Stanislas
Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse
(Aperçu, tendances et analyse), avril 2003
-
- 202c FROSSARD Stanislas
Nascita e sviluppo delle politiche giovanili cantonali (valutazione,
tendenze e analisi), avril 2003
-
- 203 EMERY Yves, HÜRLIMANN Boris
Les processus dynamiques de l'employabilité, août 2002
-
- 204 SAVARY Jérôme
Des acteurs et des règles. Une analyse de la réforme du
gouvernement suisse (1990-2002), octobre 2002
-
- 205 HUGENTBLER Alfred
Presseförderung in der Schweiz. Alternative zum heutigen
Subventionierungsmodell, février 2003
-
- 206 FAVRE David
Access pricing et régulation ferroviaires. La Suisse face aux
expériences européennes, mars 2003
-
- 207 GUALTIEROTTI Antoine F.
Du bon usage de la statistique dans la conduite de l'Etat: Placent ad
nauseam repetita?, mars 2003
-
- 208 EFIONAYI-MÄDER Denise, CHIMIANTI Milena, CATTACIN Sandro
Evaluation des Rahmenprogramms Schulen und Gesundheit - Evaluation
du programme-cadre Ecoles et santé, juillet 2003
-
- 209 HÄUSERMANN Silija
Internationalisation des politiques publiques et mise en œuvre fédéraliste
– La libéralisation des marchés publics cantonaux en Suisse, juillet
2003
-
- 210 STEMMLE Dieter, CATTACIN Sandro, unter Mitarbeit von LOSA Stefano
und SCHLEITER Susanne
Strategien nachhaltiger Bevölkerungsinformation. Eine Analyse der Stop-
Aids-Präventionskampagnen des Bundesamtes für Gesundheit unter
besonderer Berücksichtigung des Social Marketing, juillet 2003

211 SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, MARTIN Marc-Jean
Comparatif 2002 des finances cantonales et communales, septembre
2003

N°	Auteurs, titres, date
212	HÄUSERMANN Silja, SPAGNOLO Antonello Le rôle des énoncés évaluatifs dans la politique de lutte contre le chômage, août 2004
213	MARIÉTHOZ Marc, SAVARY Jérôme Des droits sur l'air? Une analyse de la gestion de l'air en Suisse sous l'angle de l'approche des régimes institutionnels de ressources naturelles, août 2004
214	BATORI Frédéric EVM et l'institutionnalisation du partenariat entre l'école et les parents: quelles conséquences sur l'orientation des élèves? août 2004
215	GERBER Jean-David La nouvelle gouvernance comme moyen d'arbitrage entre les intérêts de développement et de protection du paysage. Le cas du parc naturel régional de Chartreuse, août 2004
216	HONEGGER Edith Die Gemischten Ausschüsse in den Sektorischen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, août 2004
217	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, BEUTLER Toni Comparatif 2003 des finances cantonales et communales, septembre 2004
218	en attente
219	AUBIN David, NAHRATH Stéphane, VARONE Frédéric Paysage et propriété: patrimonialisation, communautarisation ou pluri-domanialisation, octobre 2004
220	SCHWARZMANN Ueli Spitex: Ein taugliches Instrument in der Gesundheitspolitik?, novembre 2004

Dans la même collection

L'IDHEAP EN BREF

Avec l'Institut de hautes études en administration publique, la Suisse dispose d'une haute école pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de l'administration des affaires publiques.

Créée en 1981, l'IDHEAP est une fondation autonome associée à l'Université et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne.

L'IDHEAP a pour vocation la formation postgrade des étudiants qui désirent se consacrer à la fonction publique ou parapublique, le perfectionnement professionnel des fonctionnaires des administrations au sens large. Il a également une mission de recherche et d'expertise dans tous les domaines du secteur public.

Institut universitaire, l'IDHEAP propose une palette de formations adaptée à l'enseignement et au perfectionnement des connaissances des spécialistes de la fonction publique. Il dispense notamment le Master of Public Administration (MPA) et organise des séminaires pour spécialistes et cadres (SSC). L'Institut assure une formation doctorale et décerne le titre de docteur en science administrative de l'Université de Lausanne. Centre de formation au service des collectivités publiques, l'IDHEAP est ouvert aux entreprises, permettant à leurs collaborateurs de s'initier aux modes de fonctionnement propres au secteur public.

Comme tout institut universitaire, l'IDHEAP poursuit également une mission de recherche.

Son objectif est de fournir les instruments d'analyse et de gestion nécessaires à la réflexion des responsables du secteur public.

Concentration unique en Suisse de spécialistes de l'analyse des politiques et du management publics, l'IDHEAP intervient à la demande des entreprises et collectivités communales, cantonales, fédérales, voire étrangères, pour résoudre des problématiques spécifiques. Les mandats de conseil contribuent à nourrir l'interactivité permanente entre théorie et pratique qui caractérise les formations dispensées par l'IDHEAP.

Dans la même collection