

Stéphane Nahrath

**Screening historique des régimes
institutions de la ressource sol
(1870-2000)**

Working paper de l'IDHEAP 5/2000
UER: Politiques publiques et environnement

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

Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime in der Schweiz

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

Project financed by the Swiss national science foundation

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

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

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

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

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

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

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

VERGLEICHENDE ANALYSE DER GENESE UND AUSWIRKUNGEN INSTITUTIONELLER RESSOURCENREGIME IN DER SCHWEIZ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EINLEITUNG

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

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

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

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

Das *juristische Screening* bezweckte eine möglichst detaillierte Analyse des privaten und des öffentlichen Rechts und deren geschichtliche Entwicklung seit den Anfängen des Jahrhunderts. Es wurde in (ungewohnt) enger Zusammenarbeit zwischen einem Privat- und

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Abbildung 1: IR - Typen

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

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

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

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

2. Oktober 2000

Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf, Frédéric Varone

Screening historique des régimes institutionnels de la ressource sol (1870-2000)

Stéphane Nahrath

UER: Politiques publiques et environnement

Working paper de l'IDHEAP no 5/2000
octobre 2000

ABSTRACT

The historical analysis over more than one century made it possible to distinguish three subsequent institutional regimes concerning the resource soil.

A *first simple regime defined as "heterogeneous"* dates from the second part of 19th century up to 1912, date of the Swiss Civil code. This first regime is characterised by a management of the resource based on the various cantonal regulative systems (formal property rights as well as disposition and use rights). In the absence of effective public policies, as well as of a unified Civil code at the federal level, the property rights, during this period, are defined on the cantonal level.

The *second identified regime, defined as simple and "homogeneous"*, goes from 1912 until 1969. It is characterised by the process of unification, at the federal level, of the regulative system's definition through private law. The period between 1930 and 1940, and later on the one of the middle of the 1950', correspond, with the progressive development of the first generation of public policies, to the move from an intervention shaping formal property rights towards interventions focusing on use rights. During this entire period, the extent of the regime did, however, hardly change and it remained, like the former regime, limited to the regulation of the two main competing uses which are agriculture and construction.

The period between 1969 and 1979, that is from the *Bodenrechtsartikels* to the coming into force of the federal law on land use planning marks the move from a simple regime towards a *complex* one, this latter lasting until nowadays. One can distinguish two periods in this third regime. The first focuses on the quantitative management of land through the implementation of a national land use planning policy. In the second period, which starts with the coming into force of the federal law on the environmental protection of 1983, the regime's public policies focus rather on the qualitative aspects of the resource by means of a more systematic soils' protection policy.

RESUME

L'analyse historique sur plus d'un siècle a permis de distinguer trois régimes institutionnels successifs concernant la ressource sol. Un premier *régime simple dit "hétérogène"* allant de la deuxième partie du XIX^{ème} siècle jusqu'à 1912, date de l'entrée en vigueur du Code Civil suisse, est caractérisé par une gestion de la ressource fondée sur les différents systèmes régulatifs (droits de propriété) cantonaux. En l'absence de véritables politiques publiques, ainsi que d'un Code Civil unifié au niveau fédéral, les relations de propriété (droits de propriété, de disposition et d'usages) sont définies au niveau cantonal. Le deuxième régime identifié, défini comme *régime simple homogène* va de 1912 à 1969. Il est caractérisé par l'unification, au niveau fédéral, de la définition des relations de propriété par le droit privé. Si la période des années 1930-1940, puis plus tard le milieu des années 1950, marquent, avec le développement progressif des premières politiques publiques, le passage d'une intervention sur les droits de propriété formels à une intervention centrée sur les droits d'usages (en passant par une période transitoire d'intervention sur les droits de disposition), l'étendue du régime ne varie guère et reste limitée, tout comme le régime précédent, à la régulation des usages concurrents du sol comme surfaces agricoles et comme surfaces à bâtir. La période entre 1969 et 1979 allant des *Bodenrechtsartikels* à la mise en place de la Loi sur l'aménagement du territoire marque le passage d'un régime simple à un *régime complexe*, régime qui dure toujours à l'heure actuelle. Ce dernier est caractérisé par deux périodes. La première correspond à une focalisation sur la gestion quantitative du sol à

travers la mise en place d'une politique national d'aménagement du territoire. La seconde période, qui commence avec la Loi sur la protection de l'environnement de 1983, correspond à une focalisation sur l'aspect qualitatif de la ressource à travers la mise en place d'une politique de protection des sols.

TABLE DES MATIERES

1. Le sol comme ressource naturelle	1
1.1 définition générale des caractéristiques physiques de la ressource	1
1.2 Aspects socio-économiques et culturels de la définition de la ressource : la double construction sociale du sol.....	4
1.3 La distinction entre le <i>stock</i> et les <i>fruits</i> de la ressource sol	7
1.4 La question de la renouvelabilité des sols	8
1.5 Les périmètres pertinents de la ressource	9
2. Biens et services dérivés de la ressource sol	11
2.1 Les biens et services dérivables de la ressource sol	11
2.2 Distinction des différents biens et services selon leur usage direct, indirect ou immatériel de la ressource.....	18
2.3 L'évolution historique de l'importance des différents biens et services et des conflits et rivalités qui émergent dans le temps entre ceux-ci	19
2.3.1 L'évolution historique de l'utilisation quantitative du sol en Suisse.....	20
2.3.2 Périodisation des grands enjeux des usages du sol	24
2.4 classement des biens et services selon les propriétaires, appropriateurs, producteur et usagers finaux.....	26
2.4.1 Les différents types de rapports de propriété et de propriétaires	30
2.4.2 Evolution de la répartition de la propriété foncière en Suisse	34
2.5 La question de la rareté du sol	40
3. L'évolution des droits de propriété sur le sol (1850 - 2000)	42
3.1 Survol de l'évolution historique et des étapes du système régulateur entre 1850 et 2000	42
3.2 Les différentes étapes du développement historique du système régulateur (Regulative System)	48
<i>Etape 1 (1850-1910) Expropriation I Mise en place de compétences fédérales en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique</i>	<i>48</i>
<i>Etape 2 (1910-1935) Propriété privée I / Expropriation II / Disposition I: Fondement des rapports de propriété dans le droit privé et public: définition et limites de la propriété privée dans le droit privé et limitation des compétences fédérales en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique</i>	<i>50</i>
<i>Etape 3 (1935-1950) Disposition II, Usages I Limitation des droits de disposition (achat, vente et transmission) des terres agricoles et période de l'économie de guerre</i>	<i>54</i>
<i>Etape 4 (1950-1965) Usages II Premières interventions aménagistes sur les droits d'usages.....</i>	<i>58</i>
<i>Etape 5 (1965-1980) Propriété privée II / Expropriation III / Usages III Emergence de la politique d'Aménagement du Territoire: Reconfiguration des rapports de propriété: garantie constitutionnelle de la propriété privée, extension des compétences d'expropriation et limitations de droits d'usages</i>	<i>60</i>
<i>Etape 6 (1980-2000) Disposition III / Usages IV Focalisation sur la limitation des droits d'usages à travers la protection de l'environnement et de la nature et renforcement des limitations en matière de droits de disposition pour les terres agricoles et extensions de ces limitations à la propriété foncière en générale en ce qui concerne les personnes domiciliées à l'étranger⁶⁵⁴. l'évolution des politiques publiques régulant les usages du sol (1874 - 2000)</i>	<i>72</i>
4. L'évolution des politiques publiques régulant les usages du sol (1874 - 2000).....	72
4.1 Survol de l'évolution historiques et des étapes des politiques publiques entre 1874 et 2000.....	72
4.2 Les différentes étapes du développement historique des politiques publiques d'exploitation et de protection du sol (1874-2000)	78
<i>Etape 1 (1874 - 1930) La colonisation intérieure: l'œuvre planificatrice au service de l'agriculture</i>	<i>79</i>
<i>Etape 2 (1930 - 1955) Emergence du mouvement urbaniste et échec d'une première institutionnalisation de l'aménagement du territoire au niveau national: vers une <i>Landesplanung</i> limitée à une <i>Wirtschaftsplanung</i> orientée sur les terres agricoles. Episode de l'économie de guerre: le Plan Wahlen et ses effets sur la politique agricole de l'après-guerre.</i>	<i>81</i>
<i>Etape 3 (1955 - 1975) Mise en place par des moyens détournés d'une première forme de politique d'aménagement du territoire permettant de différencier zones constructibles et non-constructibles en vue d'une protection (dans l'urgence) des surfaces productives contre la spéculation foncière.</i>	<i>85</i>
<i>Etape 4 (1975 - 1985) Mise en place d'une politique nationale d'aménagement du territoire (gestion quantitative) ainsi que d'une politique de lutte contre les atteintes chimiques des sols (protection qualitative).....</i>	<i>88</i>
<i>Etape 5 (1985 - 2000) Protection qualitative contre les atteintes biologiques et physiques des sols</i>	<i>92</i>

5. Les régimes institutionnels de gestion du sol	98
5.1 Identification des différents régimes (construction de nouvelles étapes historiques par la combinaison des étapes identifiées aux chapitres 3 et 4).....	98
5.1.1 Synthèse et évaluation des changements au sein du système régulateur (différenciation au sein du Regulative System).....	99
5.1.2 Synthèse et évaluation des changements au sein du policy design (différenciation au sein du policy design).....	101
5.2 qualification des régimes (no-regime, regime simple, complexe, intégré).....	104
5.3 test des hypothèses sur l'émergence des régimes.....	111
6. Bibliographie.....	113
7. Annexes	116
7.1 chronologie et citation des articles constitutionnels et lois s'appliquant au sol	116

1. LE SOL COMME RESSOURCE NATURELLE

1.1 DEFINITION GENERALE DES CARACTERISTIQUES PHYSIQUES DE LA RESSOURCE

Sans céder aux facilités en même temps qu'aux risques liés à la constitution d'une liste quasi infinie de définitions du terme ou de la notion de « sol », la petite liste qui suit peut être utilisée de manière à fournir une première « définition provisoire » de la ressource qui permette de développer le screening de manière cohérente¹.

« 1. Partie superficielle de la croûte terrestre, à l'état naturel ou aménagé pour le séjour de l'homme = terrain, terroir.

2. Terre, surface de terre (considérée comme objet de propriété) = fonds, tréfonds, territoire, patrie.

3. Surface plane, généralement horizontale, constituant la limite inférieure d'une pièce d'habitation, d'une construction.

4. Formation naturelle de surface à structure meuble, d'épaisseur variable, résultant de la transformation de la roche-mère sous-jacente sous l'influence de divers processus physiques, chimiques et biologiques (A. Demolon). » (Le Nouveau Petit Robert 1993 :2105)

« Le sol fait partie intégrante de l'écosystème terrestre et se situe dans la zone de transition entre la surface de la terre et la roche dure. Il se compose de couches horizontales superposées qui présentent des caractéristiques physiques, chimiques et biologiques particulières et remplissent diverses fonctions. »

(Conseil de l'Europe, 1972, Recommandation n°(92)8 du Comité des ministres aux Etats membres sur la protection des sols, Strasbourg cité in OFS, 1996:2).

« Son sens le plus courant de support qu'on parcourt et sur lequel s'appuie toute structure pesante, vivante ou inerte, est repris en droit, où sol équivaut à espace ou territoire, et en génie civil où le sol est le matériau support des ouvrages. » (Stengel & Gelin 1998:V)

« Il s'agit de cette partie superficielle de l'écorce terrestre fortement soumise à l'action des agents climatiques et colonisée par les êtres vivants. Ceux-ci conjointement et lentement, la transforment par un ensemble de processus où interagissent phénomènes physiques, chimiques et biologiques (...). Le sol [constitue] un interface majeur pour la planète, couverture de la lithosphère en contact avec l'atmosphère. (...) Capacité d'infiltration et de rétention de l'eau font du sol un milieu favorable à la vie et une composante essentielle de la biosphère terrestre, milieu et habitat pour la part la plus importante de la biomasse continentale. Interface, le sol est donc aussi un système écologique dont la complexité se manifeste par la considérable diversité des organismes qui le peuplent. (...) Interface, le sol est également un carrefour des échanges entre l'atmosphère, la lithosphère, la biosphère et l'hydrosphère terrestre. Il intervient dans la régulation des flux d'eau. Il est le lieu d'échange et de transformations biogéochimiques intenses. Ceux-ci permettent à la fois de fournir en éléments minéraux la matière vivante, d'accumuler ou d'épurer des substances contaminantes pour l'eau et l'atmosphère, de recycler les substances organiques et les déchets produits par la vie et les activités humaines. (...) A ce titre, le sol apparaît de plus en plus clairement comme une ressource vitale pour l'espèce humaine et le fonctionnement des écosystèmes. » (Stengel & Gelin 1998:V-VI)

« Unter Boden versteht man in naturwissenschaftlicher Sicht den obersten Teil der Erdkruste, in dem sich Lithosphäre, Hydrosphäre, Atmosphäre und Biosphäre durchdringen. Er stellt das Umwandlungsprodukt mineralischer und organischer Substanzen dar, das sich unter den Einwirkungen von Klima, Relief, Wasse, Vegetation und Tierwelt sowie der Tätigkeit des Menschen im Laufe der Zeit aus dem Ausgangsgestein gebildet hat. Der Begriff « Boden » wird in der Raumplanung auch im Sinne von Landfläche verwendet. Aufbau und Eigenschaften des Bodens sind unterschiedlich. Geeigneter Boden und Geeignetes Klima sind die wesentlichsten Grundlagen für die

¹ Chaque discipline scientifique (pédologie, géographie, droit, science politique, agronomie, biologie, économie, génie civil, etc.) de même que chaque domaine de pratiques administratives (aménagement du territoire, protection de la nature, transports, protection des sols, etc.) a tendance à développer une définition spécifique du sol.

Pflanzenproduktion und damit die Basis für die Menschliche und tierische Ernährung. Böden können verbessert, aber auch verschlechtert, ja sogar zerstört werden. » (Lendi, Elsasser 1985 :85-86)

« Le sol en tant que tel n'existe pas: la roche-mère, le temps, le climat, l'eau, les plantes, les interventions humaines et le mode d'exploitation du sol donnent naissance à autant de types de sols différents. Ils règlent les cycles naturels de l'eau, de l'air, des substances organiques et minérales; ils filtrent et purifient l'eau, dégradent ou accumulent des substances. Le sol est donc un élément déterminant dans le flux perpétuel des énergies et des matières d'un écosystème. Ces fonctions indispensables à la vie sur terre, le sol les assure grâce à sa structure et grâce aux organismes vivants qu'il recèle. Un sol est bien structuré: il se compose pour près de la moitié d'espaces vides (pores), où circule l'air et où s'emmagine l'eau. Les milliards d'organismes du sol échappent pour la plus grande partie à la vue humaine mais contribuent de façon déterminante à la fertilité du sol ». (OFEFP, 1998:35-36)

On le voit, il existe plusieurs acceptions de la notion de « sol », variant selon les communautés scientifiques et professionnelles, ainsi que selon les usages qui en sont faits. Il existe donc plusieurs manières de concevoir le sol comme une ressource naturelle utilisable par l'homme en termes de biens et services. On peut toutefois, je crois, facilement se mettre d'accord pour regrouper ces différentes acceptions dans deux grandes catégories renvoyant à deux groupes d'utilisations du sol, non exclusives l'une de l'autre:

- (a) une acception *physico-biologico-chimique* définissant le sol comme un élément naturel « vivant »;
- (b) une acception *spatiale* concevant le sol en terme de surface (mesurable en m²) et de volume (mesurable en m³).

Il est à noter que seule une prise en compte simultanée de ces *deux* dimensions de la ressource permet de couvrir l'ensemble des usages anthropiques significatifs du sol.

(a) Selon le point de vue de l'acception physico-biologico-chimique, le stock physique de la ressource sol est essentiellement constitué de deux types de composants (OFEFP, 1991:22):

- d'une part des composants *vivants* (biocénose) comprenant ce que l'on peut appeler la « flore du sol », composée de bactéries, champignons, algues, lichens, racines de plantes, etc. et la « faune du sol » composée d'unicellulaires, vers, insectes, etc. ²;
- d'autre part des composants *inanimés* (biotope) tels que la roche (minéraux), les pores du sol (eau, air) et l'humus (matières organiques, organismes morts et déjections animales).

Le sol « vivant » résulte de la relation entre ces deux familles de composants (biocénose et biotope). La qualité de son état dépend donc à la fois de l'état de chacune des deux familles de composants, ainsi que de leur *relation* entre elles. Cette relation, respectivement cet équilibre entre la biocénose et le biotope est relativement fragile et peut être facilement détruit par les activités humaines (voire par des processus naturels).

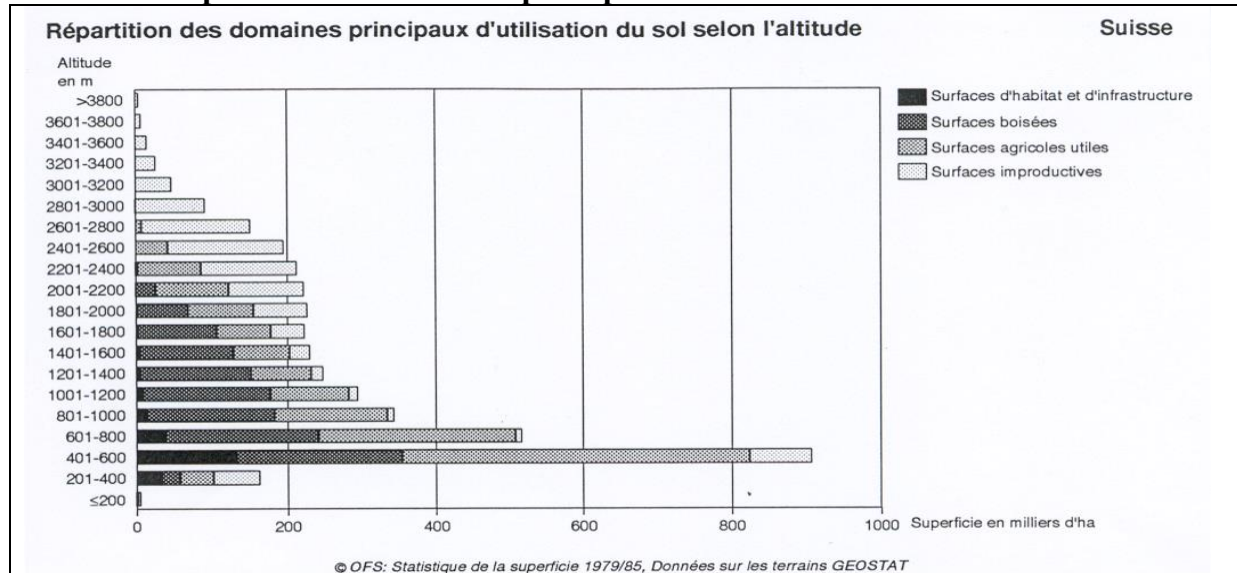
(b) A cette dimension chimique et biologique de la définition de la ressource sol (dimension *verticale* des couches superposées constituant l'« écosystème sol »), il convient d'ajouter la dimension *spatiale* ou *horizontale* du sol compris comme *surface*. Ainsi, le sol est une ressource qui prend également un sens anthropologique dans sa dimension de support spatial de la quasi

² On remarquera en passant qu'il existe -du fait de cette dimension « vivante » du sol- un risque de rencontrer des problèmes lors de la délimitation de la frontière entre la ressource "sol" et une autre ressource naturelle qui est la "biomasse" (micro-faune et micro-flore).

totalité des activités humaines, à l'exception de l'aviation, des activités maritimes et des missions spatiales³.

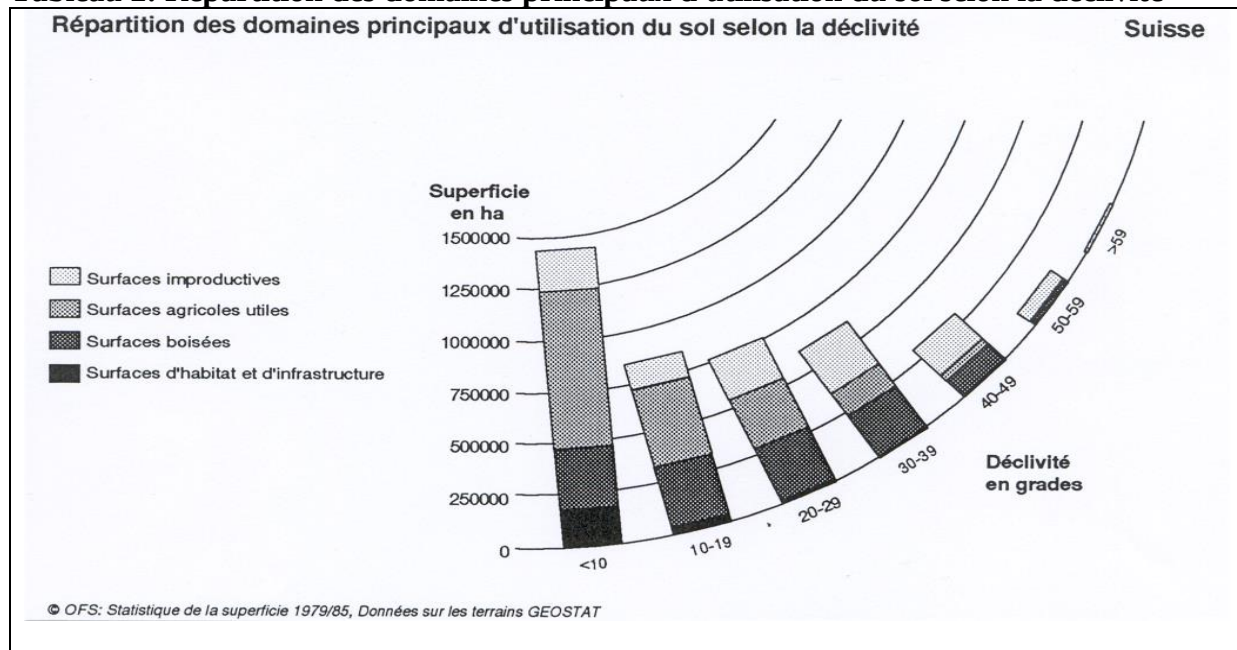
Il existe une relation assez claire entre la nature topographique du sol comme surface et le type d'usages possibles ou probables susceptibles de s'y développer. Deux caractéristiques topographiques ont une importance plus particulière de ce point de vue: *l'altitude* et le *relief* (OFS 1993a:37-47; Lendi, Elsasser 1985:85).

Tableau 1: Répartition des domaines principaux d'utilisation du sol selon l'altitude



Source : 1993a :39

Tableau 2: Répartition des domaines principaux d'utilisation du sol selon la déclivité



Source : OFS 1993a :41

Comme le montrent clairement ces deux tableaux, aussi bien l'altitude que le relief ont des implications importantes en ce qui concerne les possibilités d'usages du sol en tant que support

³ Et encore, toutes ces activités ont besoin du sol à un moment ou un autre de leur déroulement, comme en témoigne la fonction portuaire ou aéroportuaire de celui-ci.

des activités humaines. L'essentiel de ces usages se situent entre 200 et 800 mètres d'altitude, avec une forte concentration sur les surfaces situées entre 400 et 600 mètres. Comme on peut cependant également le voir, cette tranche d'altitude est loin de constituer la majorité de la surface du pays et est par ailleurs également composée d'une proportion importante de surfaces boisées et de surfaces improductives, ce qui a pour conséquences d'accentuer encore la rivalité pour l'occupation de ces surfaces situées sur le Plateau suisse. Par ailleurs, on peut constater que l'agriculture constitue l'un des usages directs de la ressource⁴ les plus susceptibles de s'adapter à l'altitude.

Même si la déclivité n'entretient qu'un rapport indirect avec l'altitude, le constat de la forte limitation des surfaces disponibles pour les activités humaines est partiellement complété par l'observation des effets du relief sur ces mêmes activités. En effet, là également, l'essentiel des usages directs du sol se concentrent sur une portion limitée de la surface totale du territoire, celle située entre 0° et 20° de déclivité. Passé ce degré d'inclinaison, seule l'agriculture persiste comme activité humaine significative.

Ces caractéristiques physiques ont ainsi des effets sur la *répartition géographique* des activités humaines. Comme le montrent les statistiques sur l'utilisation du sol (cf. partie 2.5.1), il existe une forte tendance à la localisation de certaines activités et usages sur une portion spécifique et limitée du territoire national⁵. Ainsi, seuls *31% de la superficie totale du pays est utilisée de manière intensive*: 6% comme surface d'habitat et d'infrastructure et 25% comme surfaces agricoles⁶. Le reste du territoire est composé de *14% d'alpages* utilisés pour l'essentiel de manière extensive, de *30% de forêts* (forêt, forêt buissonnante et autres surfaces boisées), les *25% restants* représentant des *surfaces improductives* composées de rochers, glaciers, lacs et cours d'eau ainsi que de surfaces occupées par de la végétation herbacée improductive (OFS, 1992:3). Même si cette vision administrative de l'utilisation du sol témoigne avant tout d'un biais « utilitariste » orienté vers *l'exploitation intensive* de la ressource (comme si les surfaces vouées à des usages extensifs étaient des surfaces de moindre intérêt, voire « perdues » pour l'homme) il n'en demeure pas moins que bon nombre de biens et services tirés de la ressource sol (voir partie 2.1 Tableau des biens et services) trouvent leur localisation sur ces fameux 31% du territoire. Ainsi, s'y trouvent concentrés plus particulièrement, les surfaces à bâtir (A), une partie des surfaces dévolues à la protection des espaces naturels (B), la majorité des surfaces et des volumes dévolus à l'entreposage de déchets (C), une grande partie des sites de production de matières premières minérales et végétales (D), l'essentiel des surfaces agricoles (F1) et une bonne partie des forêts sylvo-cultures (F3), à l'exception des forêts de montagne et des alpages (F2). Une telle concentration implique, comme nous le verrons plus loin (partie 2.2), une forte probabilité d'émergence de relations de concurrence et de rivalité entre les différents types d'usages et groupes d'utilisateurs.

1.2 ASPECTS SOCIO-ECONOMIQUES ET CULTURELS DE LA DEFINITION DE LA RESSOURCE : LA DOUBLE CONSTRUCTION SOCIALE DU SOL

Parallèlement à ces définitions objectivistes (et naturalisantes) du sol, il convient de prendre en compte l'influence des caractéristiques socio-économiques et culturelles intervenant dans la définition de la ressource. Cette influence peut se faire en gros de deux manières: d'une manière

⁴ Sur la distinction entre usages directs, indirectes et immatériels, voir la partie 2.3.

⁵ Celui-ci est composé des régions géographiques suivantes: Jura: 11.9%; Plateau: 22.8%; Préalpes: 16%; Alpes: 40.7%, Versant sud des Alpes: 8.6%.

⁶ Ce chiffre comprend les 23% de prés, terres arables et pâturages locaux et les 2% d'arboriculture fruitière, la viticulture et l'horticulture. Il ne comprend pas les alpages qui ne sont pas considérés comme des terrains exploités de manière intensive.

(a) *matérielle et physique* d'une part, et (b) *symbolique et perceptuelle* de l'autre; ces deux modalités de construction sociale de la ressource étant par ailleurs le plus souvent liées.

(a) Les caractéristiques socio-économiques d'une société influent ainsi de manière très concrète et directe sur la nature physique des sols dans la mesure où nombre des attributs de la ressource (comme par exemple son capital humique ou sa fertilité) sont en réalité également la conséquence (et non pas seulement la cause) de l'action humaine:

« (...) la fertilité du sol -dont la mesure la plus simple et la plus usuelle est donnée par la quantité de matière végétale produite par unités de surface- est à la fois déterminant des systèmes de culture et déterminée par eux. Objet de l'activité humaine, le sol en est en même temps le produit. (...) Dans la mesure où les sols sont à la fois causes et conséquences des systèmes de culture et d'élevage pratiqués, leur fertilité dépend directement des catégories sociales qui assurent leur mise en valeur, et par là même du système économique et social qui les fonde. (...) C'est donc à condition d'analyser la façon dont le système économique et social se manifeste, par l'intermédiaire des systèmes de culture et d'élevage, dans le processus, parfaitement naturel en apparence, de reproduction du sol, que l'on peut comprendre la production et la reproduction du capital (au sens ricardien du terme) humique. » (Reboul 1977:85-87)

E. Lecouteux, un ingénieur agronome du XIX^{ème} siècle décrit en un raccourci saisissant cette idée de la construction sociale de la qualité et de la fertilité des sols :

« De progrès en progrès, on arrive à construire la terre arable, absolument comme on construirait un haut fourneau. » (E. Lecouteux 1855, cité in Reboul 1977)

Par ailleurs, l'influence sur le sol de la structure sociale et des rapports de force sociaux se fait également sentir dans le cas de la dimension spatiale de la ressource :

« Loin de n'être qu'un support de l'action humaine, l'espace [ou le territoire] est le produit d'une société qui le structure et l'investit de ses valeurs et de ses symboles ». (Walter 1985:21)

« Cet espace, qu'elle qu'en soit l'étendue, est structuré, voire hiérarchisé, en fonction de critères sociaux, économiques et culturels. Cette hiérarchisation du sol, dont le prix ou l'utilisation en sont des indicateurs, reflète la structure sociale de la société ». (Benninghoff et alii 1999:768)

Cette construction sociale des caractéristiques physiques du sol, s'accompagne également d'une construction symbolique de ce dernier. La signification sociale du sol (ainsi que sa définition même en tant que « ressource ») tend en effet à varier dans le temps, dans l'espace, ainsi qu'en fonction des groupes sociaux qui en font usage ou l'investissent d'un sens et/ou d'une valeur. Le sol n'a ainsi, en principe, pas la même signification pour un agriculteur, un éleveur, un forestier, un entrepreneur ou encore un locataire ou un architecte. Et ceci, même si l'expérience de la spéculation foncière dans la seconde partie du XX^{ème} siècle a contribué historiquement, par la *monétarisation de la perception de la valeur du sol*, à atténuer les différences de perception entre groupes d'utilisateurs (c'est là par exemple tout le drame de la spéculation foncière sur les terres agricoles)⁷. Il me semble toutefois que la perception du sol comme ressource demeure relativement contrastée en fonction des biens et services qui en sont dérivés.

Le sol comme support *spatial* d'activités humaines a été progressivement perçu durant ce siècle, notamment à partir de l'après Seconde Guerre Mondiale (ci-après WW II), et ceci de manière plus significative dans les zones urbaines et périurbaines du moyen pays, comme une ressource concernée par la question de sa raréfaction. Aujourd'hui, la perception de la rareté du *sol comme*

⁷ Comme on le verra plus loin (partie 2.2), ce processus de définition économique du sol semble avoir atteint ses limites à la fin des années 1980. Aujourd'hui, pour des raisons qui seront exposées plus loin, le sol tend à perdre son statut de « capital » dans la mesure où il est de moins en moins attractif comme objet d'investissements financiers.

surface est très développée, même si la pression objective ne s'est pas accrue depuis les années 1970 et 1980 du fait du fléchissement de la croissance urbaine et de la réaffectation de certaines terres agricoles dues à la diminution du nombre des exploitations.

Par contraste, la perception du sol dans son *épaisseur*, c'est-à-dire dans sa dimension physique, chimique et biologique est nettement plus limitée et, actuellement encore, problématique. L'aspect qualitatif du sol a longtemps souffert et souffre probablement encore d'un déficit de perception de son importance et de sa rareté (effective ou potentielle). Le « sol propre », non-pollué, commence seulement d'être perçu comme un bien à gérer durablement. Cette difficulté à prendre en compte l'importance de cette dimension de la ressource et à percevoir les enjeux qui s'y rattachent s'explique probablement d'une part, par la permanence des *représentations négatives* associées au sol (le sol est souvent socialement perçu comme quelque chose de sale et de peu attrayant) et d'autre part, par la *faible visibilité des processus de dégradation* de la ressource qui rend sa prise en compte plus difficile. De plus, le caractère le plus souvent privé de la propriété ne favorise pas une prise de conscience collective des problèmes de protection qualitative du sol :

« La mise en œuvre de mesures efficaces est freinée par les vieux préjugés du type « la terre, c'est sale », par le peu d'attrait qu'exercent les organismes vivants du sol, par la méconnaissance des dommages et par le fait que le sol est en général propriété privée. La participation de la population n'interviendra probablement qu'à moyen ou à long terme. » (OFEFP1998 :37)

Deux indicateurs de cette relative absence de valorisation de la question de la qualité des sols peuvent être ici plus particulièrement mentionnés. Le premier renvoie à la date très récente de la mise en œuvre d'une véritable politique fédérale de protection des sols (révision de la LPE en 1995).

Le second, assez intéressant, consiste en l'analyse comparée des dépenses estimées, publiques et privées, en faveur de l'environnement en Suisse entre 1992 et 1993 (OFS 1996b)⁸. Sans entrer dans les détails méthodologiques, l'on peut très aisément constater la faiblesse des dépenses et investissements en faveur de la protection des sols.

Tableau 3 : Dépenses d'environnement publiques (1992) et privées (1993) par domaines, en millions de francs

Domaines de l'environnement	Total dépenses en millions de CHF	% du total
Protection des eaux	1691	28.2
Gestion des déchets	2087	34.7
Lutte contre le bruit	113	1.9
Protection de l'air	1388	23.1
Protection de la nature	103	1.7
Protection du sol	37	0.6
Autres mesures de protection	590	9.8
Total	6009	100

Source : adaptation de OFS 1996b :11

⁸ « Par dépenses et investissement en faveur de l'environnement, on entend les dépenses et les investissements effectivement réalisés au cours de l'année sous revue pour protéger l'environnement. Ne sont considérées que les dépenses supplémentaires non rentables selon les critères usuels de gestion d'entreprise (critère de l'absence de profit). L'objectif est de saisir les charges supplémentaires qui sont engendrées au niveau macro-économique par les actions menées en faveur de l'environnement. L'exclusion des dépenses rentables correspond à la pratique internationale. Conformément à cette règle, les dépenses occasionnées par les mesures d'économie d'énergie (qui sont souvent rentables) ne sont par exemple pas recensées. » (OFS 1996b :10)

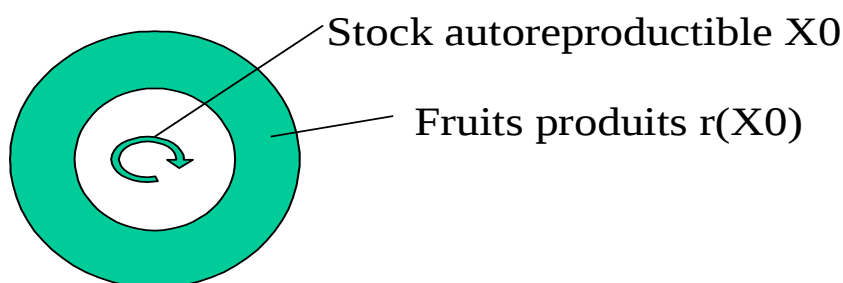
Ce résultat (0.6%) est d'autant plus significatif que la protection des sols et surtout leur dépollution sont reconnues comme des opérations généralement extrêmement coûteuses.

1.3 LA DISTINCTION ENTRE LE STOCK ET LES FRUITS DE LA RESSOURCE SOL

Considérant le sol comme une ressource renouvelable, on peut, conformément à la définition du concept de ressource développée dans le cadre de la recherche sur les régimes institutionnels de ressources naturelles (IRM)⁹, distinguer au sein de celle-ci, entre une partie constituant le *stock autoreproductible* et une autre constituant les *fruits produits* par ce même processus d'autoreproduction du stock.

Graphique 1 : Stock et fruits d'une ressource naturelle renouvelable.

Ressource au temps $t_1 = X_1$



Probablement plus que dans le cas d'autres ressources -telles que l'eau ou la forêt- cette distinction entre stock et fruits doit être, dans le cas du sol, adaptée aux spécificités de la ressource. Ainsi, conformément à la définition donnée de la ressource dans la partie 1.1 ci-dessus, il convient de distinguer les définitions de stock, fruits et unités de la ressource prélevables pour les biens et services en fonction de la distinction qui vient d'être faite entre la dimension physico-chimico-biologique du sol, c'est-à-dire focalisée sur son *épaisseur* et celle en terme de *surface*.

Tableau 4 : Distinction entre stock et fruits selon les dimensions de la ressource sol.

	Physico-chimico-biologique (épaisseur)	Surface
Stock	<i>volume</i> (mesuré en m ³) de sol connaissant une qualité chimique et biologique déterminable et déterminée	quantité de <i>surface</i> (mesurée en m ²) utilisable pour des biens et services
Fruits	quantité de m ³ de sol autoreproduit (généralement mesuré en années) <i>Commentaire</i> : Reproduction « naturelle » (sans intervention humaine majeure)	quantité de surface construite déséquipée et réaffectée <i>Commentaire</i> : Reproduction exclusivement par l'intermédiaire de l'intervention humaine

La définition des *unités de ressources* pertinentes varie quant à elle selon les catégories d'usages (biens et services)¹⁰ :

⁹ La définition que nous avons développée d'une ressource naturelle est la suivante : « *Basic elements of the natural system composed from a self reproducing stock and a produced yield susceptible to provide valuable goods and services to humans* » (définition du glossaire).

¹⁰ Ces catégories d'usages, brièvement esquissées ici, sont présentées plus en détail dans le chapitre 2.

- A. surfaces à bâtir: *surfaces* (en m²) attribuées à la zone à bâtir dans les plans directeurs cantonaux ;
- B. biodiversité et espaces naturels protégés: *surfaces* (en m²) dotées de caractéristiques écologiques particulières nécessitant leur mise sous protection ;
- C. entreposage des déchets: *volume* (en m³) disponible pour l'entreposage de déchets ;
- D. production de matières premières: *quantité* (en tonnes) de matériaux extractibles ;
- E. Filtre: *surface* (en m²), *épaisseur* (en centimètres) et *qualité* (degré de porosité) de sol disponible pour le ruissellement et le filtrage de l'eau, de même que pour la circulation et le filtrage de l'air ;
- F. Fertilité (biomasse): *surface* (en m²), *épaisseur* (en centimètres) et *qualité humique* (rendement par surface) de sol disponible pour la production agricole.

1.4 LA QUESTION DE LA RENOUVELABILITE DES SOLS

On le voit déjà bien à travers la tentative de distinguer entre stock autoreproductible et fruits de la ressource, la question de sa *renouvelabilité* constitue, dans le cas du sol, un aspect probablement un peu particulier de la ressource. En effet, selon la dimension retenue de la définition de la ressource, *biologique* ou *spatiale*, la question de la renouvelabilité se pose de manière très différente, voire carrément opposée.

Ainsi, considérée du point de vue de sa dimension spatiale, le sol, on le voit dans la littérature sur l'aménagement du territoire (notamment Bridel 1996 ; Conseil Fédéral 1987, Coulbois et Jung 1994 ; Germann, Roig, Urjo, Wemegah 1979 ; Lendi, Elsasser 1985 ; Meili 1933 ; Winkler Winkler, Lendi 1979), *ne constitue pas une ressource considérée comme renouvelable*. Le nombre de km² utilisables comme support des différentes activités humaines ou dévolus à la réalisation des processus naturels (espaces naturels, biotopes, marais, forêts, etc.) est considéré comme *fini*, non extensible et non renouvelable comme le sont également le pétrole ou le gaz par exemple. Ainsi, contrairement aux ressources *vivantes* (forêt ou biomasse), le stock de km² de surface ou de territoire disponibles à un moment t₁ ne produisent pas de nouveaux km² de territoire à un moment t₂. De même, contrairement aux ressources de *flux*, comme l'eau et l'air, organisées en des systèmes dynamiques (hydrologique ou atmosphérique) capables de *renouveler* la ressource en la faisant changer d'état par le processus même de son déplacement dans l'espace et dans le temps (l'eau se régénère et l'air se purifie en se déplaçant dans l'espace et dans le temps), tout m² de terrain « consommé », c'est-à-dire affecté à un usage spécifique, est considéré comme très probablement « perdu » pour d'autres types d'usages.

Cependant, cette conception de la non renouvelabilité de la ressource sol, envisagée dans sa dimension spatiale, est à relativiser en fonction de deux arguments :

1° S'il est vrai que le sol bâti ne peut plus remplir une fonction de filtre pour l'eau de pluie ou encore constituer le support pour des espaces naturels, il existe tout de même un nombre important de synergies possibles entre différents usages d'un même m² (ou m³) de terrain. Et ce, d'autant plus si l'on considère le processus dans le temps. Il existe, à certaines conditions naturellement, des synergies possibles entre les usages agricoles des terres et une utilisation de ce même espace comme support de biotopes et d'espaces naturels. Il existe également par exemple une forte synergie, dans un espace de temps relativement court, entre l'utilisation d'une parcelle comme gravière, comme lieu d'entreposage de déchets et finalement, après renaturation, comme espace de production agricole ou même viticole (cf. le cas du vignoble du château d'Allaman sur La Côte transformé temporairement en gravière).

2° Il existe également des processus diachroniques de réaffectation de certains espaces d'un bien et service à un autre, ou encore de superposition de plusieurs usages ou biens et services sur un même espace. Tous ces processus de changement, de réaffectation, de *renaturation* ou de superposition d'usages d'une même parcelle au cours du temps, contribuent à rapprocher le sol, entendu comme surface, du statut de ressource renouvelable. Ceci dans la mesure où un même

stock de ressource (envisagé en m² ou m³ de terrain) peut produire une somme de m² ou m³ de surface utilisable par différents biens et services dépassant la quantité initiale du stock.

Mais la question de la renouvelabilité se pose également d'une manière beaucoup plus classique lorsque l'on considère la ressource sous son second angle, biologique et chimique. Là, le sol s'apparente plus directement à une ressource naturelle *vivante* ayant une capacité certaine -bien que très limitée- à se renouveler. La capacité théorique naturelle du sol à se renouveler, c'est-à-dire sa capacité à produire des « fruits », est de *0.2 à 1 tonne par hectare et par année* (OFS 1996) ou, exprimé différemment, de *30 centimètres de couche nouvelle tous les 10'000 ans*. Cependant, cette capacité naturelle à l'auto-reproduction dépend fortement des types d'usages et de dégradation dont la ressource est l'objet:

-*en cas d'érosion (vent, eau)*, le renouvellement naturel est d'au maximum une tonne par hectare/année ;

-*en cas de compactage ou d'imperméabilisation* suite à un usage sous forme de surface constructible, le reperméabilisation du sol peut nécessiter un temps considérable, voire une intervention humaine en vue d'un « décompactage » du terrain.

-*en cas de pollution par des polluants organiques*, la capacité de renouvellement dépend d'un processus d'assainissement dit « léger », *biologique*, du sol consistant à favoriser la capacité de dégradation des polluants des millions de micro-organismes abrités dans le sol. Cette dégradation microbiologique ne concerne que les cas de pollutions par des polluants organiques, mais est inefficace dans le cas des pollutions par les métaux lourds.

-*en cas de pollution par des métaux lourds*, la capacité de renouvellement de la ressource est très relative dans la mesure où elle dépend de mesures d'assainissement dites « lourdes » consistant à *remplacer le sol*. Il apparaît clairement ici qu'il ne s'agit plus d'une capacité *naturelle* au renouvellement de la ressource, dans la mesure où celle-ci est le résultat d'une intervention humaine¹¹.

On le voit, ces différents cas de figure incitent à poser une question centrale à notre définition du concept de renouvelabilité. En effet, la question demeure de savoir s'il convient d'intégrer ou non dans notre définition de la renouvelabilité, la *capacité humaine à intervenir sur le processus*. Cette question découle du constat que peu de ressources naturelles connaissent un processus de renouvellement qui ne dépende pas d'une manière ou d'une autre d'une intervention humaine à un moment ou à un autre du processus de renouvellement. Ainsi par exemple, ne doit-on pas intégrer dans la capacité de renouvellement de l'eau, l'intervention humaine à travers les STEPs? Une telle intégration du facteur humain dans la mesure du processus de renouvellement de la ressource semble cohérente eu égard à la définition *anthropocentrée* de la ressource utilisée dans le projet. Dès lors, il convient d'admettre que l'ampleur du taux de renouvelabilité d'une ressource naturelle dépend essentiellement de la rencontre entre des contraintes découlant des caractéristiques naturelles (physiques, biologiques et chimiques) de la ressource et des capacités humaines (scientifiques, techniques, financières) à influencer sur ce même processus, processus qu'il devient dès lors difficile de qualifier de « naturel »).

1.5 LES PERIMETRES PERTINENTS DE LA RESSOURCE

Contrairement à l'eau et à son organisation sous la forme de systèmes hydrologiques, il n'est pas très aisé de repérer, dans le cas du sol, des périmètres « naturels » isolables en fonction des caractéristiques de la ressource. Le découpage du sol en « périmètres pertinents » découle en

¹¹ Dans le cas du sol, il convient cependant de tenir compte du fait que ce dernier -contrairement à l'eau ou à l'air- est extrêmement hétérogène dans sa composition et tend de ce fait à fixer durablement les polluants. Il est dès lors très difficile (et coûteux), voire parfois impossible, de "nettoyer" un sol.

réalité le plus souvent de la rencontre entre des caractéristiques physiques du sol, comme sa « qualité » (fertilité), le relief, l'altitude, etc. et des logiques sociales et politiques de classement en différentes zones affectées à des usages spécifiques (zones à bâtir, agricoles, protégées, etc.). La correspondance entre les caractéristiques de la ressource et le classement des parcelles dans les différentes zones ne va pas toujours de soi comme le montrent les phénomènes d'attribution des bonnes terres agricoles à la zone à bâtir lorsque celles-ci sont situées idéalement pour l'habitat.

Quoiqu'il en soit, la logique de découpage de ces périmètres est toujours celle de la zone ou de la parcelle.

2.BIENS ET SERVICES DERIVES DE LA RESSOURCE SOL

Conformément à la définition de la ressource développée (cf. point 1.3 ci-dessus) distinguant entre le stock et les fruits (ou *yield*), l'usage de ces derniers se répartit entre un nombre –dans le cas du sol, relativement important- d'usages en termes de *biens* et *services*. La partie (2.1) qui suit présente succinctement ces différents usages.

2.1 LES BIENS ET SERVICES DERIVABLES DE LA RESSOURCE SOL

Le tableau qui suit (tableau 5) propose de distinguer et d'ordonner les catégories d'usages actuels dont le sol est l'objet. Ces catégories d'usages sont assimilables aux biens et services qui sont dérivés de la ressource pour reprendre le vocabulaire des approches économiques des ressources naturelles. Ces biens et services ne sont pas partie intégrante de la ressource en tant que telle, mais correspondent aux usages anthropiques des fruits de la ressource.

Tableau 5 : Tableau des biens et services dérivés de la ressource sol

Catégories usages	Types d'utilisation	Types d'utilisateurs	In situ - Ex situ ----- localisation	Demande en quantité	Demande en qualité	INTRA-RESSOURCES		INTER-RESSOURCES	
						Complémentarité avec (rend des services à...)	Conflictualité avec (rivalité entre...)	Complémentarité avec (rend des services à...)	Conflictualité avec (rivalité entre...)
A. Surfaces à bâtir	A1. Urbanisation Aménagements collectifs Infrastructures (énergie, télécoms)	Urbanistes, Services industriels, Ménages, Entreprises productrices (énergie, télécoms)	In situ ----- Localisation importante	Oui (rivalité forte)	non	A2, 3, 4, 5, 6. C D	B E F (sauf F4)		EAU AIR FORET PAYSAGE BIOMASSE
	A2. Logement Appartements, Villas, Résidences secondaires	Propriétaires, Locataires, Gérances immobilières	In situ (Ex situ propriété/étages) ----- Localisation importante	Oui (rivalité forte)	non	A1, 3, 4, 5, 7, 8 C D	A3 (nuisances + concurrence pour occupation centre-ville), 4 B E F (sauf F4)		EAU AIR FORET PAYSAGE BIOMASSE
	A3. Zones d'activités artisanales, industrielles et commerciales	Entrepreneurs	In situ (Ex situ propriété/étages) ----- Localisation moyennement importante	oui	non	A1, 2, 4, 7, 8 C D	A2, 5 B E F (sauf F4)		EAU AIR FORET PAYSAGE BIOMASSE
	A4. Infrastructures pour les transports (routes, rail, aéroports, cycles, piétons)	Compagnies de transports, Voyageurs, Conducteurs privés	In situ ----- Localisation importante	Oui (rivalité forte)	non	A1, 2, 3, 5, 6, 7 C D F3	A2, 5 B E F (sauf F3, 4)		AIR FORET PAYSAGE BIOMASSE

	A5. Infrastructures touristiques et loisirs	Entrepreneurs, Touristes « Locaux » (bénéficiaires indirects)	In situ ----- Localisation importante	oui	Non (infrastructures) Oui (environnement)	A3, 4, 7 C D	A3, 6 B E F (sauf F4)	FORET (indirect) PAYSAGE (indirect) EAU (indirect)	EAU AIR FORET PAYSAGE BIOMASSE
	A6. Militaire	Armée, « Locaux » (bénéficiaires indirects)	In situ ----- Localisation moyennement importante (?)	Oui	Non	A1, 4 B (réserves de terrains biodivers) C D	A1, 2, 5 B E F (sauf F4)		EAU AIR FORET PAYSAGE BIOMASSE
	A7. Réserves de zones à bâtir, Thésaurisation de terrains constructibles	Communes, Propriétaires, Spéculateurs	In situ ----- Localisation importante	Oui	Non	A B (jusqu'à construction) E (jusqu'à construction)		EAU, AIR, PAYSAGE, BIOMASSE (jusqu'à construction)	
	A8. Objet d'investissement et de capitalisation	Investisseurs privés et institutionnels, Spéculateurs, Banques	In situ ----- Localisation importante	En principe oui, bien que la demande ait baissé depuis un certain temps	Non	A B (jusqu'à construction) E (jusqu'à construction)	B F	EAU, AIR, PAYSAGE, BIOMASSE (jusqu'à construction)	
B. Surfaces dévolues à la protection d'espaces naturels et de la biodiversité	B1. Zones marécageuses	Organismes vivants, Animaux, Plantes, Scientifiques, « Humanité » (générations futures)	In situ Ex situ (réserve de biodiversité) ----- Localisation prédéterminée	Dépend en principe de l'offre naturelle, même si possibilités de création partielle de telles zones (rivalité forte)	Oui	A5 B E	A (notamment A2, 5, 6) C D F1 (exploitation intensive)	PAYSAGE BIOMASSE EAU FORET AIR	
	B2. Parc national	Plantes, Animaux, Touristes, Scientifiques, « Humanité » (générations futures)	In situ Ex situ (réserve de biodiversité) ----- Localisation importante	Oui (extension) (rivalité forte)	Oui	A5 B E	A (notamment 4, 5, 6) C D	EAU FORET PAYSAGE BIOMASSE AIR	

	B3. Zones protégées régionales	Plantes, Animaux, Touristes, Scientifiques, « Humanité » (générations futures)	In situ Ex situ (réserve de biodiversité) ----- Localisation importante	Oui (extension)	Oui	A5 B E	A (notamment 4, 5, 6) C D	EAU FORET PAYSAGE BIOMASSE AIR	
	B4. Réserves de chasse	Faune, Chasseurs « Humanité » (générations futures)	In situ ----- Localisation moyennement importante	Oui	Oui	A5 (indirectement) B	B5 (dégâts faune) F1 (dégâts faune) C (empoisonnement)	BIOMASSE	FORET
	B5. Forêts et lisières	Plantes, Animaux, Promeneurs et autres usages récréatifs	In situ Ex situ (réserve de biodiversité) ----- Localisation prédéterminée	Oui	Oui	A1, 5 (espaces récréatifs pour urbains/touristes) B E	A B4 (dégâts faune) C (interdit) D F (notamment F1, 3 (déboisements))	FORET BIOMASSE AIR	
	B6. Surfaces de compensation écologique	Plantes, Animaux, « Humanité » (générations futures)	In Situ ----- Localisation moyennement importante	Oui	Oui	B	A C D	PAYSAGE BIOMASSE SOL EAU AIR	
C. Surfaces et volumes dévolus à l'entreposage de déchets	C1. Déchetteries à ciel ouvert	Collectivités publiques, ménages, entreprises	In situ ----- Localisation moyennement importante	oui	non	A1, 3 D1, 2	A2, 5 B E F		EAU PAYSAGE FORET BIOMASSE
	C2. Entreposages des déchets incinérés	Usines d'incinération	In situ ----- Localisation moyennement importante	oui	non	A1, 3 D1, 2	A2, 5 B E F		EAU PAYSAGE FORET BIOMASSE

D. Producteurs de matières premières minérales et végétales (recyclage)	D1. Mines	Entreprises publiques et privées	In situ (extraction) Ex situ (utilisation) ----- Localisation prédéterminée	Oui	Non	A C	A2,5 B F		PAYSAGE EAU AIR
	D2. Sablières, Carrières, Marbrières	Entreprises publiques et privées	In situ (extraction) Ex situ (utilisation) ----- Localisation prédéterminée	oui	non	A C	A2,5 B F	EAU	PAYSAGE EAU AIR
	D3. Tourbières	Entreprises publiques et privées	In situ (extraction) Ex situ (utilisation) ----- Localisation prédéterminée	oui	Non	A2, 3 (?) (combustible) F4, 5	B E F		PAYSAGE EAU
	D4. Humus	Flore, faune, agriculture	In situ	Oui	Oui	B E F	D1,2,3 C	BIOMASSE FORET PAYSAGE	
E. Filtre et régulation du cycle de l'eau	E1. Filtrage de l'eau	Collectivités publiques, Ménages, Biomasse	In situ ----- Localisation importante	Oui	Oui	A1, 5 B F	A C	EAU BIOMASSE FORET	
	E2. Filtrage de l'air	Populations humaines et biomasse	In situ ----- Localisation pas importante	Oui	oui	B F	A C	AIR BIOMASSE FORET	
	E3. Régulation du cycle de l'eau	Populations humaines et biomasse	In situ ----- Localisation importante	Oui	Non	A B F	A (sauf A7, 8) C D (sauf D4)	BIOMASSE FORET PAYSAGE EAU	

F. Surface fournissant de la fertilité (biomasse)	F1. Surfaces agricoles intensives	Agriculteurs Eleveurs	In situ ----- Localisation importante	oui	oui		A B C D E		EAU FORET PAYSAGE BIOMASSE
	F2. Pâturages, Alpages, Prairies, Surfaces agricoles extensives	Eleveurs, Agriculteurs, (Paysans de montagne) Touristes	In situ ----- Localisation moyennement importante	oui	oui	A5 F1 B E1	A4, 5, 6 C D E1	PAYSAGE BIOMASSE	FORET
	F3. Forêts (sylviculture)	Entreprises de production de bois	In situ ----- Localisation moyennement importante	oui	oui	A1, 2, 5 D3, 4	B C	BIOMASSE AIR	
	F4. Agriculture hors sol	Agriculteurs hors sol, Agriculture industrielle	Ex situ ----- Localisation indifférente	Non	oui	A			BIOMASSE EAU
	F5. Surfaces de jardinage, cultures potagères et pépinières	Ménages, maraîchers, horticulteurs, pépiniéristes	In situ ----- Localisation indifférente	?	Moyenneme nt	D3	E1		EAU SOL

Ce tableau 5 des biens et services dérivés du sol appelle les commentaires suivants :

Premièrement, la ressource sol est caractérisée par **(a)** la grande *hétérogénéité des types d'usages* comme **(b)** des *groupes d'utilisateurs*.

a) Les différents types d'usages renvoient aux deux différentes dimensions de la ressource distinguée dans sa définition :

- Les catégories *A*, *B* et *C* impliquent des usages de la ressource en terme de *surface*, voire de *volume*, du sol et du sous-sol (cf. le service d'entreposage des déchets). Ces usages impliquent en premier lieu une demande en quantité de la ressource et renvoient à une localisation des usages essentiellement *in situ*. Toutefois, la catégorie d'usages **B** (surfaces dévolues à la protection d'espaces naturels et de la biodiversité) implique également la dimension qualitative de la ressource et constitue à cet égard un type d'usage particulièrement exigeant.

- Les catégories *D*, *E* et *F* constituent des usages de la ressource reposant avant tout sur ses caractéristiques qualitatives, physico-biologico-chimiques, ainsi que sur les processus de production, transformation, filtrage et régulation qui en découlent. En effet, « vivant », le sol est au principe de deux principaux types de processus requérant un certain niveau qualitatif de la ressource :

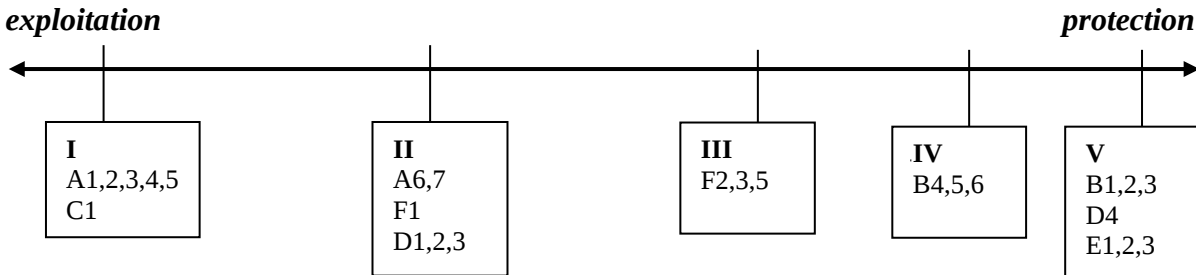
- des processus de *transformation* et de *production*. Le sol a la capacité, par l'intermédiaire de processus biologiques et chimiques, de transformer et de recycler les déchets végétaux et animaux (matières organiques, organismes morts et déjections animales) en humus, c'est-à-dire en agent de fertilité pour la reproduction de la biomasse (production de matière première végétale). Le sol a également la capacité, par l'intermédiaire de processus physiques et chimiques, de transformer les déchets végétaux et animaux en minéraux, produisant de cette manière de la matière première minérale.

- des processus de *filtrage* et de *régulation du système hydrique*. Le sol a également la capacité de filtrer l'eau ruisselant dans ses pores. Cette capacité est cependant limitée et dépend de la composition du sol. Dans une certaine mesure, le sol sert également de filtre pour l'air en ce qu'il réceptionne les particules de poussière et de pollution transportées par l'air. Il s'agit de remarquer qu'à travers ce processus de filtrage de l'eau par le ruissellement, le sol fournit dans le même temps un autre service extrêmement important qui consiste en la *régulation du cycle de l'eau*, c'est-à-dire, en particulier, en la limitation des risques d'inondation.

b) Le sol constituant le support quantitatif et qualitatif de la quasi-totalité des activités humaines, ainsi que d'une très grande partie des espaces de vie animale et végétale, l'on peut dire que –la faune et la flore sous-marine exceptées- *virtuellement tous les êtres vivants de la planète* sont des utilisateurs de la ressource. Cette grande hétérogénéité des utilisateurs n'est toutefois pas spécifique au sol : l'eau et l'air connaissent la même situation. La question se pose dès lors de savoir comment expliquer la forte présence de situations de rivalité entre utilisateurs dans le cas du sol (de même que, dans certains cas, dans celui de l'eau) et la relative absence de telles rivalités dans le cas de l'air. Une première réponse pourrait être trouvée dans le fait que, ce qui distingue peut-être le sol de l'air et le rapproche de l'eau, c'est la capacité des appropriateurs (partie 2.3) à soustraire de l'usage des autres appropriateurs potentiels des quantités *visibles* et *aisément mesurables* d'unités de la ressource.

Deuxièmement, il existe, dans une proportion variable selon les types d'usages, des potentialités de *concurrence et de rivalité internes* à la ressource. En vue de la reconstitution de l'évolution historique de ces rivalités entre les différents biens et services, on peut déjà remarquer, sur la base du graphique 2 ci-dessous, certains contours de cette structure de conflictualité. On peut en effet distinguer une sorte *continuum* de conflictualité allant d'un pôle caractérisé par un rapport d'exploitation de la ressource jusqu'au pôle opposé caractérisé par un rapport de protection de celle-ci.

Graphique 2 : classement des biens et services selon les usages de protection et d'exploitation



Sans exagérer outre mesure, la signification de la localisation artificiellement précise des différents types d'usages (biens et services) sur le schéma ci-dessus, on peut remarquer que les catégories d'usages A et B (groupes **I** et **V**) s'opposent résolument et ont donc toutes les chances de renvoyer dans la réalité à des rapports de rivalité importants. Cela vaut également pour le type d'usage C1 (déchetterie). Le raisonnement en terme de *continuum* nous permet de nuancer le potentiel de rivalité en ce qui concerne un second groupe (**II**) d'usages (et de rapport d'exploitation) de la ressource, ce dont témoigne son positionnement. Cette distinction permet de suggérer que tous les usages d'exploitation n'ont pas les mêmes effets destructifs sur la ressource. Ainsi par exemple, les surfaces agricoles (intensives) ont eu historiquement tendance à glisser du pôle d'exploitation en direction de celui de la protection suite notamment aux transformations importantes de la politique agricole depuis le début des années 1990. On peut également remarquer que les usages d'exploitation A6 (militaire), A7 (thésaurisation) et D1 (mines), D2 (carrières), D3 (tourbières) n'ont probablement pas les mêmes effets négatifs sur le sol que ceux du groupe **I**. En particulier, les pratiques de remblaiement, renaturation et réaffectation des carrières, sablières et autres mines contribuent à les positionner plus à droite sur le *continuum*.

De manière générale, on peut faire l'hypothèse que plus des catégories/types d'usages se situent à des points éloignés sur le *continuum*, plus les probabilités *théoriques* de l'émergence dans la pratique de relations de rivalité sont fortes.

Troisièmement, à ces rivalités intra-ressourcielles, il convient encore d'ajouter celles entre les différentes ressources (eau, air, forêt, paysage, biomasse). Le tableau des biens et services, dans ses deux dernières colonnes de droite, confirme *grosso modo* le classement du *continuum*. Le principe dérivable est donc relativement simple et claire : plus la catégorie, respectivement le type d'usage est proche du pôle de la protection, plus les relations avec les autres ressources seront des relations de complémentarité. Au contraire, plus les usages se rapprochent du pôle de l'exploitation, plus les relations avec les autres ressources risquent de devenir conflictuelles.

2.2 DISTINCTION DES DIFFERENTS BIENS ET SERVICES SELON LEUR USAGE DIRECT, INDIRECT OU IMMATERIEL DE LA RESSOURCE

On peut distinguer les différents biens et services dérivés du sol selon qu'ils constituent des usages *directs* ou *indirects* de la ressource.

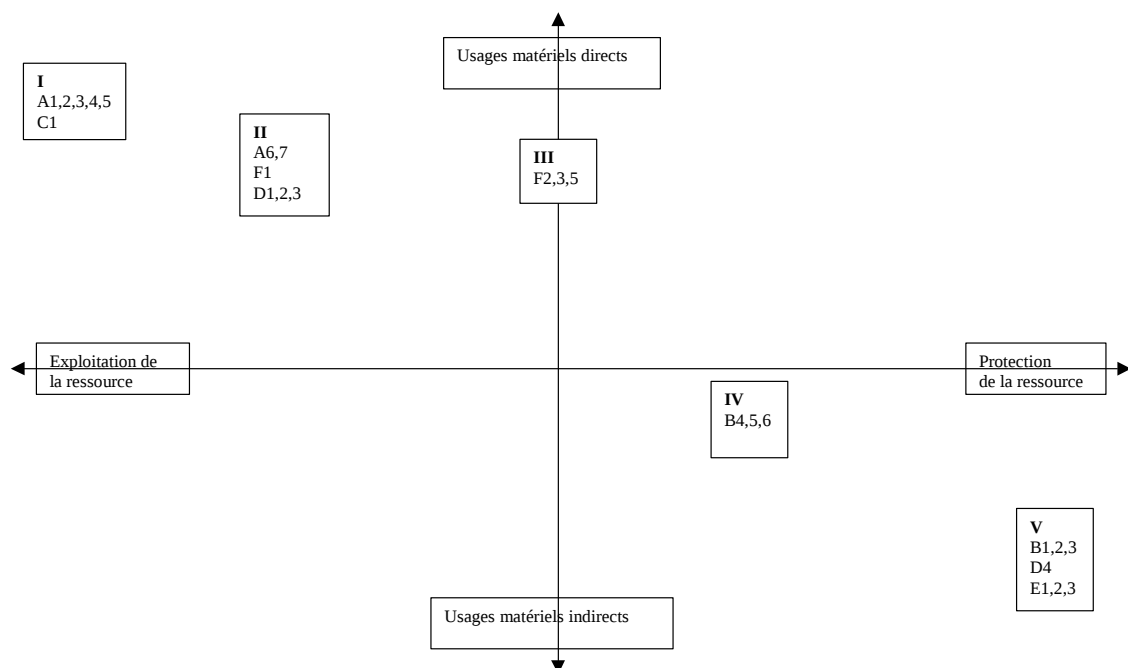
Ainsi, les usages comme : A (surfaces à bâtir); C (entreposage des déchets), D (l'extraction de matières premières) et F (fourniture de fertilité) peuvent être considérés comme des usages *directs* dans la mesure où le sol est sollicité directement en vue de l'usage visé.

De même, les usages, B (surfaces pour la biodiversité et la mise en place d'espaces naturels protégés); et E (filtrage de l'eau et de l'air) renvoient à des usages *indirects* de la ressource dans la mesure où le sol n'est sollicité qu'indirectement en vue de l'usage visé.

On notera cependant, l'absence, dans le cas du sol, d'usages clairement *immatériels*, symbolique ou encore « culturels » de la ressource, comme l'on peut les repérer dans le cas d'une ressource comme le paysage par exemple. On pourrait cependant discuter du cas des usages de la catégorie B, i.e. en vue de la protection des biotopes, et ceci plus particulièrement dans le cas de la protection des zones marécageuses. J'ai toutefois estimé ici que les buts visés par ces usages indirects, soit la mise sous protection des biotopes à des fins de protection de la biodiversité, ne constituaient pas des usages à proprement parler purement immatériels ou symboliques, mais avaient au contraire une dimension matérielle, scientifique, écologique, voire économique, sur laquelle il convenait d'insister de manière à rappeler que l'on ne protège pas la nature, les biotopes ou la biodiversité uniquement par « idéologie » ou en fonction de « valeurs culturelles », mais également pour des raisons plus pragmatiques. Quoiqu'il en soit, on peut très bien garder à l'esprit que le pôle des usages indirects n'est pas très éloigné de ce que pourrait constituer des usages immatériels et symboliques du sol.

Le graphe 3 suivant permet de représenter spatialement les différents types de biens et services en cumulant les 2 types de critères développés dans les parties 2.1 et 2.2 ci-dessus (*protection* vs *exploitation* et usages *directs* vs *indirects*). On peut donc dire, en gros, que plus l'on est proche du pôle de *l'exploitation*, plus l'on a affaire à des usages *directs* et plus l'on est au contraire proche du pôle de la *protection*, plus l'on a affaire à des usages *indirects*.

Graphique 3 : classement des biens et services en fonction des types d'usages du sol impliqués.



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

La tâche qui consisterait à ne serait-ce qu'esquisser une histoire des usages du sol pour les 100 dernières années est ici largement hors de portée. Il s'agira simplement de rassembler et de présenter les données disponibles sur l'utilisation du sol (lorsque c'est possible dans une perspective historique), ainsi que de tenter de repérer les grands enjeux liés à ses usages au cours

du dernier siècle à partir de la littérature secondaire. Finalement, on fera le point sur l'état qualitatif des sols aujourd'hui en Suisse.

2.3.1 L'évolution historique de l'utilisation quantitative du sol en Suisse

Reconstituer autant que faire se peut l'évolution historique de l'utilisation du sol devrait permettre de donner, dans l'idéal, quelques indications sur l'importance historique relative des différents biens et services dérivés de la ressource durant le dernier siècle. Autant le dire d'emblée, il n'est pas très aisé de reconstituer une telle évolution dans la mesure où les données statistiques au niveau national sont soit manquantes, soit simultanément incomplètes, non-linéaires ou encore agrégées selon des logiques et au sein de catégories incompatibles entre elles. Ceci s'explique probablement par le fait que, en règle générale, l'émergence de la production de données quantitatives et qualitatives sur *l'utilisation et l'état* de la ressource semblent être plutôt une *conséquence* qu'une *cause* des mesures prises en matière d'aménagement du territoire et de protection des sols. L'histoire de l'émergence de l'aménagement du territoire étant une histoire très longue, il est toutefois possible d'avoir quelques données sur l'état de l'utilisation de la ressource pour des périodes antérieures à la mise en œuvre de la LAT, même si l'émergence d'une statistique nationale plus systématique de l'utilisation du sol au niveau national est clairement le résultat de la mise en place de la politique de l'aménagement du territoire. Il existe ainsi plusieurs sources d'informations/méthodes susceptibles de donner quelques indications sur l'évolution de ces transformations.

A. Les données statistiques directes

Il existe certes quelques données statistiques pour les années 1912, 1923/24 et 1952. Cependant, celles-ci sont si différentes quant à la méthode de récolte, de traitement et de catégorisation, que la comparaison est tout simplement impossible avec les périodes postérieures.

Pour la période d'après WWII en revanche, l'on peut commencer à tenter quelques comparaisons.

Tableau 6 : Variation des usages du sol entre 1960 et 1997

	1960 (Rotach & Ringli 1971: 29)	1965-1970 (Arealstatistik 1972) (Rohr 1988 :89)	1979-1985 (OFS 1999 :55)	1992-1997 (OFS 1999 :55)	Variation 1960 – 1997 en %
Habitat et infrastructure	2.3%	4.3%	7.5%	8.5%	+269.5
Forêts	23.27%	25.5%	30.1%	30.4%	+30.6
Surfaces agricoles	26.48%*	48.9%	41.9%	40.6%	-16.9 (1965-97)
Surfaces improductives (*pour 1960, ce chiffre comprend les pâturages d'été)	44.71% *	17.6%	} 20.5%	} 20.5%	-3.75 (1965-97)
Lacs et cours d'eau	3.24%	3.7%			

L'observation de ces premières données statistiques permettent de mettre en évidence les grandes tendances de l'évolution de l'utilisation du sol en Suisse depuis les années 1960. Elles permettent ainsi de montrer que :

- La part des surfaces dévolues à l'habitat et aux infrastructures s'est fortement accrue durant cette période ; toutefois l'amplitude de cet accroissement a diminué durant les années 1990 par rapport aux années 1970 et 1980.
- La superficie des surfaces forestières continue à croître, même si là également la croissance durant la dernière décennie est nettement inférieure à celle des périodes précédentes.

- Les surfaces agricoles sont en nette diminution, cette dernière ayant également tendance à s'affaiblir durant les années 1990.

L'évolution des usages du sol *depuis WWII* peut donc se résumer à ces trois phénomènes, par ailleurs interdépendants : (1) perte de sol cultivable, (2) extension du bâti et (3) légère augmentation de la surface forestière. Ces phénomènes sont interdépendants dans la mesure où l'extension du bâti s'est faite au détriment des terres agricoles de plaine du fait qu'il est quasiment impossible qu'elle se fasse au détriment de la forêt très fortement protégée par la loi depuis le début du XX^{ème} siècle.

L'image grossière esquissée ici peut être quelque peu précisée comme suit :

- En 1995, l'habitat et les infrastructures couvrent une surface presque équivalente à celle du canton du Tessin, soit 2'812 km². Une grande partie de ces surfaces construites étaient à l'origine des surfaces agricoles situées dans les périphéries des agglomérations urbaines. Dans le même ordre d'idée, il convient de rappeler que la surface bâtie a plus que doublé *depuis 1950*. L'évolution du bâti entre 1939 et 1979 implique une consommation de terre pour la construction de 1400 km², soit l'équivalent de la surface du canton d'Argovie ou, 5 fois la surface du canton de Genève. Les aires industrielles couvrent 147km², soit 0.3% du territoire et sont situées quasi exclusivement sur le plateau suisse.
- Même si l'analyse du rythme de cette perte des terres agricoles divergent quelque peu selon les méthodes de calcul, l'on peut estimer que la perte de terres agricoles se fait au rythme de *0.5m² à 1m² par seconde de la fin de WWII aux années 1990* (Haerberli 1975 ; Rumley 1984, cités in Racine, Raffestin 1990 :338-343). On estime ainsi que *depuis la fin de la WWII*, l'agriculture a perdu *130'000 hectares* de terres de grande qualité. A titre de concrétisation, la disparition de 1m²/seconde correspond à la disparition d'une exploitation de 10ha par jour.
- 80% des terres agricoles soustraites à l'agriculture l'ont été dans les régions de plaine, ce qui confirme l'idée que cette diminution se fait au profit des zones bâties. Plus précisément, les pertes sont les plus fortes dans les cantons à fort développement économique (GE, ZH, TI, AG, ZG, SO, BS ET BL) et plus fortement encore dans le « Triangle d'or » Zürich-Bâle-Berne.
- Le rythme d'extension de la surface bâtie n'a que très peu faibli durant la crise économique des années 1973 : augmentation de 16.5% entre 1950 et 1960 ; de 22% entre 1960 et 1970 ; de 17,2% entre 1970 et 1980 (Rumley 1984, cité in Racine et Raffestin 1990 :342).

Les causes de cette augmentation de l'espace bâti sont assez bien connues. Il s'agit essentiellement de :

- L'accroissement de la surface de plancher par habitant (de 30m²/habitants en 1950 à 42m²/habitants en 1980). Cet accroissement s'explique notamment par des transformations dans la structure sociale et les modes de vie (diminution de la taille des ménages, logements plus spacieux, augmentation du nombre de personnes vivant seules, etc.)
- Accroissement de la surface bâtie affectée aux lieux de travail, notamment dans les secteurs secondaires et tertiaires.
- Accroissement des surfaces dévolues aux transports (passage de 58'000 ha en 1950 à 69'000 ha en 1980).
- Accroissement des surfaces d'utilisation publique (espaces publics).

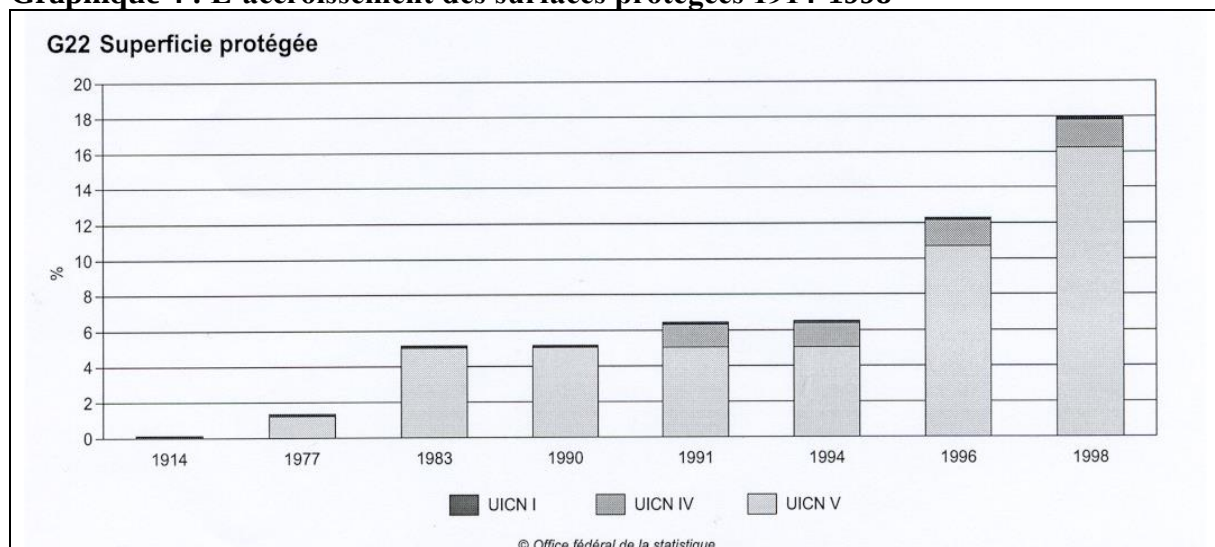
Il convient cependant de remarquer que ce sont proportionnellement les extensions des surfaces de logement et de travail –et non celles dévolues aux transports et aux espaces publics- qui ont le plus significativement contribué à l'accroissement de la surface urbanisée durant toute cette période :

« Au total les voies de transport et les installations publiques sont certes en partie responsables de l'accroissement de la surface « bétonnée » en Suisse depuis 1950, mais les surfaces affectées au travail et surtout au logement le sont encore plus fortement. Ces divers types d'utilisation du sol ont conduit à un accroissement de 50% de la surface urbanisée en une génération (133'000 ha en 1950, 190'000 ha en 1980). Cette expansion de la surface bâtie ne s'est faite, pour l'essentiel, ni au détriment de l'aire forestière protégée légalement, ni aux dépens des zones de faible valeur agricole (alpages) ou improductives (rochers ou glaciers), mais bien par la perte des meilleures terres arables » (Racine, Raffestin 1990 :343)

Cette disparition *quantitative des surfaces* agricoles (pour beaucoup, de qualité) n'a pas été sans effet, comme on va le voir plus loin, sur l'état *qualitatif* du sol. En effet, cette diminution des surfaces productives a été compensée par un accroissement de la productivité sur les terres agricoles restantes¹², accroissement qui se fait notamment grâce aux progrès de la génétique, comme de la lutte antiparasitaire.

En contrepartie de cette image d'urbanisation croissante du territoire nationale, il faut également mettre l'accent sur un phénomène particulièrement intéressant qui est celui de l'accroissement très important des surfaces protégées durant le XX^{ème} siècle (OFS 1999 :65) :

Graphique 4 : L'accroissement des surfaces protégées 1914-1998



Source : OFS. OFEFP 1999 :65

Les réserves naturelles, toutes catégories confondues, couvrent 1191 km². Les plans directeurs cantonaux *mentionnent* en outre encore 2'303 km² de zones naturelles protégées. Ce sont des surfaces théoriquement dévolues à la protection de la nature mais dont l'existence n'est toutefois pas ancrée dans une loi autre que celle réglementant l'aménagement du territoire cantonal; ce qui les rend sujettes à des modifications d'affectation ou des décisions d'exception.

B. Les données statistiques indirectes (éléments du paysage)

On pourrait également utiliser comme indicateurs de l'évolution des usages du sol, des données indirectes tirées de l'observation du paysage. Toutefois, l'exploitation de ces données est limitée pour deux raisons essentiellement : (1) elles ne remontent que très rarement au-delà de 1972 et (2) elles ne fournissent que des indications *indirectes* sur les usages du sol au travers de l'analyse de l'évolution d'éléments naturels qui y sont implantés (haies, bosquets, arbres fruitiers, vergers, cours d'eau, forêts, lisières, zones alluviales, zones humides et marécageuses).

¹² Le taux d'autoapprovisionnement passe ainsi de 59% pour la période 1966-71 à 62% pour celle de 1979-82.

L'analyse des données pour la période 1972-1983, obtenues essentiellement par la méthode de la comparaison cartographique, permet de tirer les conclusions suivantes qui confirment, complètent et permettent d'affiner les constats établis à l'aide des données statistiques directes (OFAT, OFEFP 1991 :86 ; 95-97) :

- Les *surfaces forestières* augmentent – leur nombre diminue, mais leur étendue croît.
- Les *surfaces d'extraction* minière augmentent. Les surfaces exploitées sont plus étendues : pour l'essentiel, les domaines actuels d'extraction sont agrandis.
- Les *champs-vergers* diminuent, c'est-à-dire que les étendues dénudées prises en culture augmentent.
- Les *prairies à litière* diminuent ; les terres agricoles exploitées de façon intensive s'étendent essentiellement à leur dépens.
- Les *buissons* perdent du terrain bien que de nouvelles surfaces soient sans cesse envahies par les buissons. Les surfaces ainsi gagnées deviennent des forêts ou sont transformées en terres agricoles exploitées de façon intensive.
- Les *haies* augmentent. Elles sont toutefois plantées dans des endroits dont la valeur écologique est moindre, soit le long de routes importantes et de cours d'eau.
- Le réseau des *cours d'eau* diminue.
- On assiste à une disparition progressive de la *polyculture*.
- L'accroissement de la construction et de l'urbanisation est devenu, depuis le début du XX^{ème} siècle, le principal agent de la *transformation des paysages*.
- La création et l'extension de constructions et installations entraînent en milieu urbain, une *imperméabilisation* du sol sur environ 50% des nouvelles surfaces construites.

C. Les données sur la redistribution spatiale de la population et l'observation de l'urbanisation

Aussi bien les analyses photographiques (Badilatti 1991), proches de la méthode précédente de l'analyse des transformations du paysage, que les analyses spatio-démographiques (Racine, Raffestin 1990 :230-244) de l'évolution de l'urbanisation montrent que le pays connaît un vaste processus de redistribution spatiale de la population qui s'amorce à la fin du XIX^{ème} et se déroule durant tout le XX^{ème} siècle. Cette redistribution se fait, pour la période considérée, au profit des villes. Les démographes, à l'aide de la distinction entre les concepts de *densité* et de *concentration*, distinguent deux périodes :

- une première allant de la deuxième moitié du XIX^{ème} jusqu'en 1910 durant laquelle la population se densifie plus qu'elle ne se concentre : l'accroissement de la population ne se fait pas de manière significativement différente en ville que dans les campagnes ou à la montagne. Les villes ont même tendance durant cette période à se décongestionner après le premier développement urbain du milieu du XIX^{ème}.
- une seconde période allant de cette date jusqu'à aujourd'hui, durant laquelle la population se concentre plus vite qu'elle ne se densifie. Si le rythme de croissance de la population (sa densification) est significativement plus élevé que lors de la période précédente, le processus de sa concentration dans les villes est encore plus accentué. C'est là une période de développement urbain extrêmement fort (voire exponentiel) qui va durer jusqu'à la fin des années 1970¹³. C'est le moment de la forte extension des villes et de la disparition des terres agricoles qui les entourent. La pression sur le sol est pour cette raison durant toute cette période extrêmement forte.

Finalement, une troisième phase semble émerger depuis le début des années 1980 avec un ralentissement de la densification et surtout de la concentration. Le phénomène de

¹³ Les raisons principales en sont le « baby boom », le fort développement économique de l'après WWII et l'immigration.

l'« exurbanisation » de la résidence, et le ralentissement de l'immigration (voire le retour de certains groupes de population dans leur pays d'origine) en sont les causes principales. Les conséquences pour le sol ne sont cependant pas plus positives que durant la période précédente, dans la mesure où la déconcentration a pour conséquence un développement accru des zones à bâtir dans les villages en périphérie (mais cependant également de plus en plus éloignés) des grandes villes.

2.3.2 Périodisation des grands enjeux des usages du sol

Si l'on combine les éléments mis en lumière dans les parties précédentes, il me semble que l'on peut proposer une esquisse de l'évolution historique des enjeux liés aux usages du sol -entre le milieu du XIX^{ème} et la fin du XX^{ème}- que l'on pourrait diviser en gros en 4 périodes :

- **1850 – 1910**, période dont les caractéristiques viennent d'être brièvement mentionnées ci-dessus. Cette période est également caractérisée par des difficultés agricoles. Les *biens et services* les plus sensibles durant cette période sont plus particulièrement :
 - F1 (*surfaces agricoles*)
 - F3 (*sylviculture*) : la forêt est à la fin du XIX^{ème} siècle rare et dans un très mauvais état.
 - A1 (*urbanisation et infrastructures*)
- **1910 – 1950**, est une période caractérisée par la coexistence de deux projets de développement partiellement contradictoires : le *développement urbain* (« surconcentration » urbaine et mouvement des urbanistes) et le *développement agricole* (colonisation intérieure et économie de guerre orientée vers la recherche de l'auto-alimentation). Les *biens et services* les plus sensibles durant cette période sont plus particulièrement :
 - F1 (*surfaces agricoles*) : considérée comme élément indispensable de l'économie de guerre.
 - F3 (*sylviculture*) : légalement protégée depuis 1903.
 - F5 (*jardins potagers*) : comme élément du projet de la colonisation intérieure et du mouvement des urbanistes d'encadrement des ouvriers et de maintien de la relation au sol et à l'agriculture pour ces derniers.
 - A1 (*urbanisation et infrastructures*) : importante progression de l'urbanisation.
 - A2 (*logements*) : mouvement simultané de densification et de concentration.
 - A4 (*transports*) : fort développement des réseaux ferroviaire et routier.
 - A6 (*militaire*) : rôle important de l'armée durant les deux guerres mondiales.
 - B2 (*parc national*) : création du Parc National en 1907.
 - B4 (*réserves de chasse*) : mise en place des réserves de chasse dans les cantons connaissant le système de chasse à permis pour lutter contre les conséquences de la raréfaction du gibier de la fin du XIX^{ème} siècle, de même que pour réintroduction d'espèces disparues (bouquetins, cerfs, etc.).
- **1950 – 1980**, période d'urbanisation accélérée, de tertiarisation de l'économie et de déclin de l'agriculture. Il apparaît à la lumière des statistiques que les années 1970 et 1980 constituent une période particulièrement importante dans l'histoire de la « consommation » du sol. Les *biens et services* les plus sensibles durant cette période sont plus particulièrement :
 - A1 (*urbanisation et infrastructures*) : progression exponentielle de l'urbanisation.
 - A2 (*logements*) : c'est la première période du débordement massif des villes sur la campagne et du premier mouvement d'« exurbanisation ».
 - A4 (*transports*) : c'est la période de la réalisation de l'essentiel du réseau autoroutier du pays.
 - A5 (*tourisme*) : développement du tourisme hivernal « de masse ».
 - A6 (*militaire*) : le rôle de l'armée est toujours très important en raison de la guerre froide (crédits militaires très élevés et construction de nombreuses infrastructures).
 - B5 (*forêts*) : poursuite de l'extension de la forêt.

-C (*déchetteries*) : émergence de la problématique des déchets (ménagers, spéciaux et nucléaires) et développement de politiques de gestion des déchets dans le cadre du corpus des politiques environnementales.

-D (*production de matières premières*) : l'accroissement de la construction de logements, de routes etc. implique un fort accroissement de la demande en matériau de construction. Des situations de pénuries contribuent à l'augmentation de la valeur du gravier. L'exploitation intensive des tourbières contribue à l'assèchement des marais.

-F1 (*surfaces agricoles*) : accroissement des luttes pour l'appropriation des terres agricoles à des fins de construction. Développement d'importants phénomènes de spéculation foncière.

- **depuis 1980**, nous connaissons une période ambiguë dans la mesure où elle est caractérisée à la fois par un processus d'écologisation des politiques publiques, ainsi que par une prise de conscience collective concernant un nombre important de menaces planant sur le sol (perte de surfaces, imperméabilisation et pollution des sols), mais également par la poursuite de la « consommation » quantitative et qualitative de cette même ressource. Parallèlement, cette période est caractérisée par le très fort développement des zones naturelles protégées. En ce qui concerne les *biens et services* les plus sensibles durant cette période, l'on peut aisément reprendre la liste de la période précédente en nuanciant le propos pour les biens et services suivants :

-A2 (*logements*) et A7 (*thésaurisation*) : la pression sur les terres agricoles s'accroît encore suite au processus d'« exurbanisation » et au surdimensionnement de la zone à bâtir dans de nombreuses communes périurbaines.

-A6 (*militaire*) : La redéfinition du référentiel de la politique de défense nationale et l'abandon de nombreuses infrastructures onéreuses, encombrantes et surdimensionnées transforme l'administration militaire en l'un des plus importants propriétaires de terres biodiverses du pays au moment même où ces dernières commencent à prendre de l'importance et probablement, à terme, une certaine valeur foncière.

-B1 (*zones marécageuses*) et B3 (*zones protégées*) : le classement en zones protégées d'une portion importante du territoire (toutes les terres se trouvant en dehors de la zone à bâtir ainsi que de la zone agricole) est l'une des mesures les plus significatives de la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire.

-B6 (*surfaces de compensation*) : la transformation du référentiel de la politique agricole et l'introduction des paiements directs pour prestations écologiques constituent deux événements majeurs de cette dernière décennie et contribuent à éloigner l'agriculture du pôle de l'exploitation et à la rapprocher du pôle de la protection de la nature.

-E1 (*filtrage eau*) et E2 (*filtrage air*) : la découverte de l'importance de la pollution des sols va de paire avec la prise de conscience collective de l'importance du service de filtrage (de l'eau et de l'air) que remplit le sol. Dès lors, la problématique de la pollution des sols est devenue une problématique importante dans le cadre des politiques de gestion du sol. Les données qualitatives sur la pollution des sols sont essentiellement produites dans le cadre du réseau national d'observation des sols (NABO) mis en place à partir de 1985 et qui compte aujourd'hui environ une centaine de sites d'observation répartis sur tout le territoire national. Toutefois, ce réseau national ne mesure qu'une partie de la pollution des sols, essentiellement les métaux lourds (cadmium, chrome, cobalt, cuivre, mercure, nickel, plomb et zinc) et le fluor. Les résultats des mesures entre 1985 et 1991 ont été publiés en 1993 et peuvent être résumés comme suit (OFS 1993b):

- Il n'existe aujourd'hui plus de sols non pollués, même dans les régions les plus reculées;
- Parmi les neuf substances analysées, ce sont le plomb, le cuivre et le cadmium qui sont à l'origine de la plus importante pollution des sols;

- Les teneurs naturelles varient considérablement, selon le type de roche-mère;
- Les apports en substances polluantes par l'intermédiaire de l'air et des pratiques agricoles sont également très variables selon les conditions locales;
- En l'espace de cinq ans d'observation, on a déjà mesuré des augmentations, mais également des diminutions importantes des teneurs en substances polluantes dans les couches supérieures du sol.

-E3 (*régulation du cycle de l'eau*) : l'accroissement des surfaces construites et les problèmes qui s'ensuivent au niveau du cycle de l'eau (inondations) et du filtrage de l'eau de pluie (abaissement des nappes phréatiques) ont contribué à la prise de conscience collective de l'importance de la nécessité de reperméabiliser les sols construits.

Au total, l'on comprend mieux, à la lumière du tableau esquissé ici, dans quelle mesure les conflits et les rivalités entre appropriateurs et utilisateurs de la ressource ont eu tendance à se concentrer historiquement autour des lieux de rencontre entre les terres agricoles, les terrains constructibles (ou que l'on a désiré considérer comme tels) et les zones protégées, et ceci dans les régions de la campagne périurbaine du Moyens-pays, là où la propriété foncière en mains publiques est par ailleurs la moins présente et où la rivalité autour de la redéfinition des usages du sol entre production agricole et usages récréatifs ou d'habitation des populations urbaines quittant la ville est la plus forte (Chamboredon 1980). Cependant, selon Daniel Wachter¹⁴, l'évolution des débats et des enjeux autour des usages du sol depuis la période de la mise en place d'une politique de l'aménagement du territoire dans les années 1970 et surtout 1980 a eu deux effets particulièrement remarquables :

- Les débats autour du sol se sont déplacés de la question de la propriété foncière (Bodenrecht) vers les questions de l'organisation de l'espace et de ses usages (construction, trafic, etc.). Dès lors, la question de la répartition équitable du sol et de sa possible socialisation, question qui se trouve au centre des débats dans les années 1960 et 1970, a perdu quelque peu de son importance et ne figure plus aujourd'hui en première place de l'agenda politique. Il semble qu'il en est de même, assez logiquement, de la question de la restitution de la plus-value par les propriétaires fonciers.
- La valorisation de la propriété foncière tend à changer depuis un certain nombre d'années. Il semblerait que le sol tend aujourd'hui à être de moins en moins considéré comme un objet d'investissement et de capitalisation susceptible de produire des plus-values intéressantes, mais au contraire comme un type de propriété susceptible d'induire des coûts. La concurrence de nouveaux domaines d'investissement et de spéculation, avant tout boursiers, susceptible de produire des rendements de plus-values beaucoup plus importants sur des périodes beaucoup plus courtes contribuent certainement à diminuer l'attrait pour le sol comme objet d'investissement. L'accroissement de la flexibilisation et de la mobilité professionnelles renforce par ailleurs cette tendance au détachement de la propriété foncière.

Ceci nous amène à la présentation des différents types de rapports existant entre les individus ou les groupes sociaux et le sol : propriété, appropriation, utilisation, consommation.

2.4 CLASSEMENT DES BIENS ET SERVICES SELON LES PROPRIETAIRES, APPROPRIATEURS, PRODUCTEUR ET USAGERS FINAUX

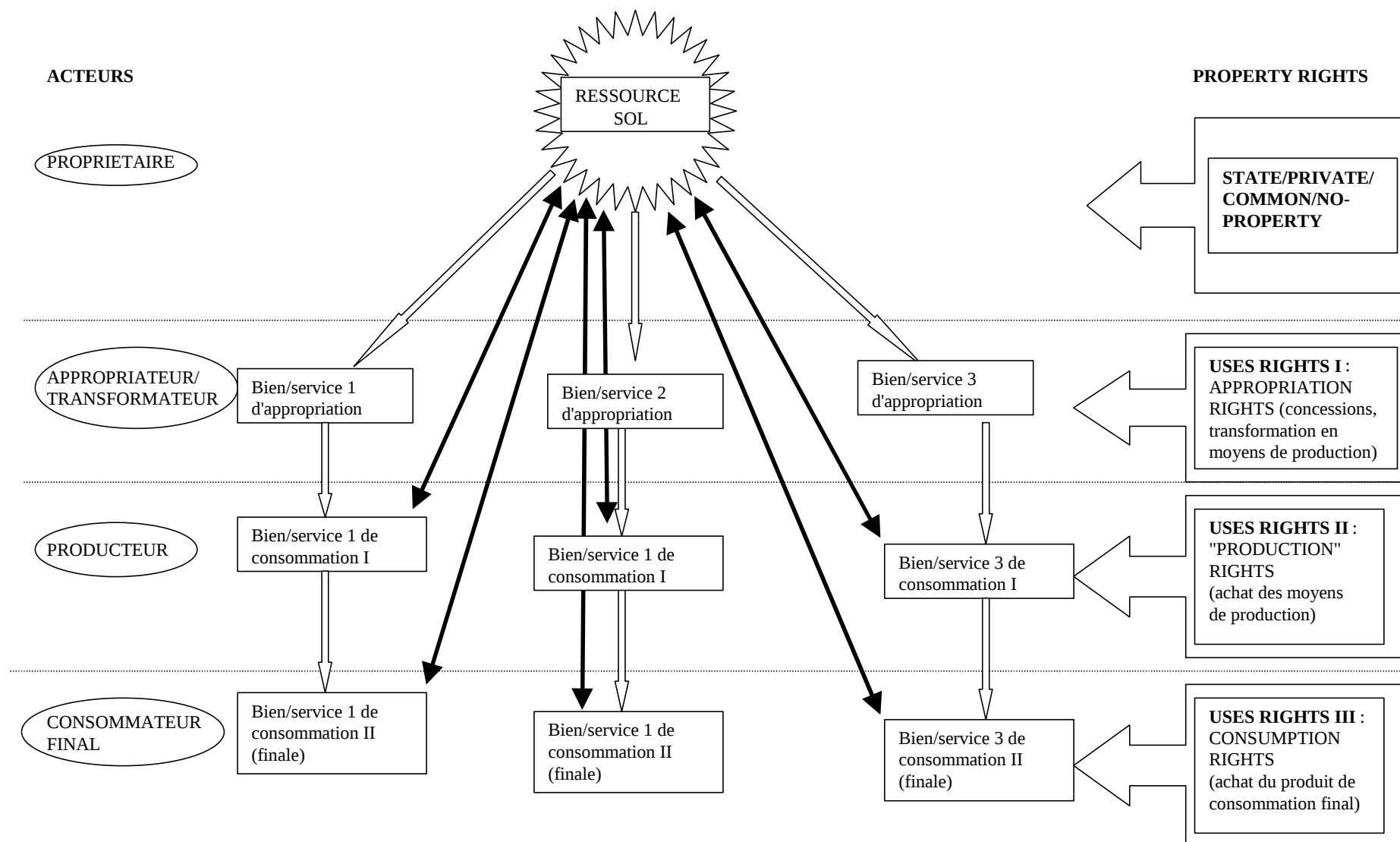
Les différents biens et services tirés de la ressource sol renvoient à des configurations de propriété spécifiques, parfois très différentes d'un bien et service à un autre. Ces configurations comprennent aussi bien les relations de propriété, de disparition et d'usages existant entre les

¹⁴ Selon la discussion de notre séance IRM n°9 du 28.04.2000.

acteurs sociaux et la ressource, que les relations entre acteurs à propos de la ressource, ces deux types de relation étant le plus souvent en réalité indissociables.

Cette partie qui suit présente un survol, lorsque c'est possible, historique, de ces différentes configurations de chaînes de rapports de propriété propres aux différents biens et services.

Le *graphique 5* qui suit propose une première représentation schématique de ces relations.



2.4.1 Les différents types de rapports de propriété et de propriétaires

D'un point de vue strictement juridique, il n'existe en Suisse, depuis 1912, plus qu'un seul type de relation de propriété entre les êtres humains et le sol. C'est la propriété *privée*. Cependant, si l'on va au-delà de cette conception formelle de la propriété, l'on peut encore ajouter deux autres types de propriété que sont la propriété publique (étatique), ainsi qu'une forme historique quasiment disparue aujourd'hui qui est la propriété commune des biens (communaux, bourgeoisiaux ou de consortage)¹⁵. On peut brièvement décrire ces relations de propriété comme suit :

- *Propriété privée* : c'est, dans le cas du sol, la forme de propriété la plus répandue. En principe, le droit de propriété privé est un droit absolu, exclusif et inaliénable. Le propriétaire peut faire absolument ce qu'il veut de son bien (ici de sa parcelle) aussi bien en terme d'usages, que de disposition. Cependant, comme l'ont bien montré Leimbacher et Perler (2000, chapitre 1), cette compétence théorique a été bien vite limitée par les droits privé (Code Civil) et publique. Par ailleurs, des possibilités d'expropriation existent. Les limitations des droits des propriétaires fonciers portent avant tout sur les questions de transmission du bien foncier (avant tout lorsqu'il s'agit de terres agricoles), de droits de construire, de droits de passage, de droits d'altérer l'état (naturel) de la parcelle (défrichage, pollution, etc.), de droits d'exploiter son sous-sol, etc.
- *Propriété publique (étatique)* : celle-ci est importante dans le cas du sol, moins par l'ampleur des parcelles qui sont en mains de l'Etat (fédéral, cantonal et communal) que par l'importance des usages et activités (publiques) qui s'y déroulent (transports, espaces publics, culturels ou de loisirs, etc.). Les parcelles sous propriété publique sont soumises aux mêmes limitations et restrictions d'usages que les parcelles en mains privées.
- *Propriété en commun* : celle-ci n'existe formellement plus. Il existe généralement deux cas de figure. Soit (1) la communauté des copropriétaires est une structure active intéressée à la revendication de ses droits légitimes et dans ce cas constitue un propriétaire collectif privé dont les relations en son sein, entre ses membres, sont régies par le code des obligations. Soit (2) la communauté des copropriétaires est en voie de déliquescence et c'est la commune politique qui, le plus souvent, reprend à son compte l'exercice des droits et des devoirs du propriétaire légitime, le bien tombant de fait en mains publiques (cf. l'exemple des biens bourgeoisiaux).

Pour chacune de ces formes de propriété, il existe plusieurs types de propriétaires.

Dans le cas de la *propriété privée*, on peut mentionner, en suivant Bridel (1996 :61-99), deux groupes de propriétaires ayant des rapports au sol assez différents¹⁶:

- Les *collectivités privées* que sont les promoteurs, les investisseurs institutionnels et les industriels. On peut distinguer le promoteur du spéculateur par le fait que le premier a pour objectif d'obtenir un gain financier en *transformant un bien immobilier*. Alors que le spéculateur ne fait qu'acheter et vendre des biens-fonds sans jamais les transformer, le promoteur investit dans la transformation du terrain ou de l'immeuble qu'il acquiert de manière à lui faire prendre de la valeur. Les acquéreurs finaux du produit du promoteur sont souvent des investisseurs institutionnels (fondations, coopératives d'habitation, compagnies

¹⁵ Il est tout de même important de noter que la propriété publique (étatique) se trouve définie juridiquement, en Suisse, par l'intermédiaire du *droit privé*. Il n'existe donc pas de domaine public connaissant des droits de propriété étatiques réservés et spécifiques. La propriété publique en Suisse, c'est de la propriété privée aux mains de l'Etat. On peut toutefois ajouter un bémol à ce constat de l'absence de spécificité de la propriété publique, dans la mesure où l'Etat est toutefois investi du monopole du droit d'expropriation.

¹⁶ Notons ici que, les cas de figure étant très variables, il ne s'agit pas de construire une typologie trop précise des intérêts et des comportements des différents types de propriétaires.

d'assurance, fonds de prévoyance, banques). Finalement, la motivation des industriels à acquérir des terrains s'explique le plus souvent d'une part, par la nécessité d'avoir des réserves de terrains en cas d'agrandissement de l'entreprise et d'autre part, par la possibilité d'offrir un gage permettant d'emprunter du capital à des taux intéressants.

- les *propriétaires particuliers* que sont, les familles et les agriculteurs. Ceux-ci diffèrent des premiers dans la mesure où, si le calcul économique n'est jamais totalement absent de leur rapport à leur propriété, celui-ci est fortement soumis aux événements du cycle de vie tels que mariage, divorce, naissance, carrière professionnelle, décès, héritage, etc. Dans le cas des agriculteurs, les deux dimensions sont cependant plus étroitement liées, le domaine familial fonctionnant à la fois selon une logique entrepreneurial, (agrandir le domaine, accroître la productivité, désendetter, acheter de nouvelles terres, etc.) et familiale ou patrimoniale (entretenir une famille, créer ou maintenir un patrimoine familial transmissible à l'un ou plusieurs de ses descendants).

Dans le cas de la *propriété publique*, l'on peut distinguer entre la Confédération, les Cantons et les Communes. Le plus souvent, la possession ou l'acquisition de terrains par les collectivités publiques s'explique par des raisons de politique urbaine ou par des raisons historiques (héritages, legs de grandes familles, achats de vignes ou de bâtiments historiques, etc.).

Il semble que la structure des relations entre propriétaires, appropriateurs, éventuellement producteurs et utilisateurs finaux soit, comparativement à d'autres ressources (par exemple l'air), relativement complexe dans le cas du sol. Toutefois, cette complexité varie selon les biens et services considérés de même qu'en fonction des formes de propriété. On peut ainsi estimer que le degré de complexité, respectivement la distance entre le propriétaire foncier et l'utilisateur final, est tendanciellement moindre dans le cas de la propriété publique que dans celui de la propriété privée, les utilisateurs finaux étant constitués le plus souvent des citoyens formant la collectivité publique qui est précisément propriétaire foncière¹⁷. En ce qui concerne les différentes catégories d'usages, les choses sont plus compliquées. On peut toutefois proposer une première systématisation entre configurations des relations de propriété et groupes de biens et services comme suit :

¹⁷ Cette hypothèse peut toutefois être nuancée pour le cas où une série d'appropriateurs et /ou producteurs (privés) s'intercalent dans la chaîne entre l'Etat et le citoyen.

Configuration **Ia** : Promoteur public : A1 (urbanisation et infrastructures), A4 (transports), A6 (militaire)

Propriétaire (public) ↓	Etat (Confédération, Canton, Commune)
Appropriateur (privé) ↓	Elaborateur du projet (bureau d'ingénieurs et architectes)
Producteur (privé) ↓	Entreprise de travaux publics
Utilisateur final (public)	Citoyens

Configuration **Ib** : Promoteur privé : A2 (logements), A3 (zones industrielles), A5 (tourisme)

Propriétaire (privé) ↓	Propriétaires fonciers (particuliers, promoteurs, spéculateurs, investisseurs institutionnels, industriel)
Appropriateur (privé) ↓	Elaborateur du projet (bureau d'ingénieurs et architectes)
Producteur (privé) ↓	Entreprise de travaux publics
Utilisateur final (privé)	Acheteurs, locataires

Configuration **II** : Mise sous protection (B)

Propriétaire (privé ou public) ↓	Propriétaires fonciers (particuliers, promoteurs, spéculateurs, investisseurs institutionnels, industriel, Commune, Canton, Confédération)
Appropriateur (public) ↓	Confédération et/ou Canton (élaboration du plan de mise sous protection)
Producteur (public) ↓	Mise en œuvre d la protection par Canton et Communes
Utilisateur final (public et privé)	Citoyens et touristes

Configuration **III** : Entreposage (C)

Propriétaire (privé ou public) ↓	Propriétaires fonciers (particuliers, promoteurs, spéculateurs, investisseurs institutionnels, industriel, Commune, Canton, Confédération)
Appropriateur (privé ou public) ↓	Entreprise d'entreposage des déchets
Utilisateur final (public et privé)	Collectivités publiques et entreprises

Configuration IV : Extraction : D1 (mines), D2 (carrières), D3 (tourbières)

Propriétaire (privé ou public) ↓	Propriétaires fonciers (particuliers, promoteurs, spéculateurs, investisseurs institutionnels, industriel, Commune, Canton, Confédération)
Appropriateur (privé) ↓	Entreprise d'extraction (carrières)
Producteur (privé) ↓	Entreprises de construction (bâtiments, routes, etc.)
Utilisateur final (public et privé)	Citoyens et propriétaires de biens immobiliers, etc.

Configuration V : Filtrage (E)

Propriétaire (privé ou public) ↓	Propriétaires fonciers (particuliers, promoteurs, spéculateurs, investisseurs institutionnels, industriel, Communes, Canton, Confédération)
Utilisateur final (public et privé)	Tous les consommateurs d'eau et d'air

Configuration VIa : Production agricole commerciale : F1 (surfaces agricoles), F2 (prairies)

Propriétaire (privé ou public) ↓	Propriétaires fonciers (particuliers, agriculteur, investisseurs institutionnels(?), industriel, Commune, Canton, Confédération)
Appropriateur-Producteur 1 (privé) ↓	Agriculteurs
Appropriateur-Producteur 2 (privé) ↓	Coopératives et/ou distributeurs
Utilisateur final (public et privé)	Consommateurs

Configuration VIb : Production agricole d'autoconsommation : F5 (jardins potagers)

Propriétaire (privé ou public) ↓	Propriétaires fonciers (particuliers, Commune)
Appropriateur- Producteur (privé) ↓	Propriétaire ou locataire du jardin potager
Utilisateur final (privé)	Propriétaire ou locataire du jardin potager (autoconsommation)

On le voit, il existe une multiplicité de configurations au sein de la chaîne reliant les acteurs sociaux entre eux à propos des usages du sol. A tel point qu'une tentative de systématisation devient extrêmement difficile. Il est par ailleurs fort peu vraisemblable que cette complexité se

réduise dans les conditions actuelles des relations de propriété et d'usages que connaît la ressource. Au contraire, comme le suggère Daniel Wachter¹⁸, celles-ci ont encore tendance à se complexifier. Il semble en effet que l'on observe depuis quelques années un accroissement du nombre des intermédiaires dans la chaîne des droits de propriété, de disposition et d'usages du sol, suite aux modifications de l'économie foncière et immobilière déjà mentionnées plus haut. Ceci nous amène à la question de la répartition de cette propriété foncière entre les différentes catégories de propriétaires repérés ci-dessus.

2.4.2 Evolution de la répartition de la propriété foncière en Suisse

Il est à l'heure actuelle encore très difficile d'obtenir une vue d'ensemble synchronique de la répartition de la propriété foncière. Cette difficulté ne fait naturellement, on l'imagine aisément, que s'accroître lorsque l'on considère la question d'un point de vue diachronique. Les statistiques sont très partielles et exclusivement régionales ou locales. Aucune base de données fédérale n'existe à ce sujet. Les données que j'ai trouvées pour l'instant datent de la fin des années 1980 et portent sur les domaines suivants (Rohr 1988):

- la structure de la propriété des logements pour laquelle la statistique historique est relativement bien développée (a);
- la structure de la propriété des terres agricoles (b);
- la structure de la propriété dans certaines villes, voire cantons (c);
- finalement, une image très partielle et éclatée de la structure de la propriété publique peut-être esquissée (d).

Ces différents corpus de données historiques sont difficiles à utiliser de manière comparative dans la mesure où ils portent souvent sur des périodes historiques dont les découpages ne correspondent pas, et mettent en œuvre des catégories de propriété difficilement comparables puisque variant fortement dans le temps. Ces données permettent toutefois de repérer un certain nombre de tendances significatives pour la période de l'après-guerre.

(a) la structure de la propriété des logements.

Les données pour 1980 (Rohr 1988:23-38) montrent qu'environ 2/3 des logements appartiennent en Suisse à des propriétaires privés.

Tableau 7: Structure de la propriété des logements en Suisse en 1980.

Propriétaires	Logements occupés en %	Résidences secondaires en %	Logements vides en %	Total des logements en %
Personnes privées	65.5	88.4	74.2	67.8
Coopératives immobilières et de construction	5.2	0.5	0.9	4.6
Sociétés immobilières et de construction	9.5	4.8	8.5	9.1
Autres personnes ou sociétés à capital	8.4	2.9	8.3	7.9
Caisses de pension	5.6	0.9	2.4	5.1
Autres fondations et associations	2.5	1.2	1.9	2.4
Communes	2.4	1.0	2.6	2.3
Cantons	0.5	0.2	0.8	0.4
Confédération	0.3	0.1	0.4	0.3
Etats étrangers	0.1	0	0	0.1
Total	100	100	100	100

Source: Rohr 1988:24

¹⁸ Selon la discussion de notre séance IRM n°9 du 28.04.2000.

L'évolution de cette même structure de répartition durant les 30 dernières années se présente comme suit:

Tableau 8: Structure de la propriété des logements entre 1950 et 1980

Propriétaires	1950 en %	1960 en %	1970 en %	1980 en %
Personnes privées	79	73.4	67.9	65.5
Coopératives immobilières et de construction	4	4.7	5.3	5.2
Sociétés immobilières et de construction	6	9.4	8.1	9.5
Autres coopératives et sociétés	5	6.3	11.4	8.4
Fondations et associations	2	2.5	3.6	8.1
Communes/cantons/Confédération	4	3.5	3.6	3.2
Etats étrangers et organisations internationales	0	0.2	0.1	0.1
Total	100	100	100	100

Source: Rohr 1988:25

Durant la même période, même si le nombre de propriétaires passe de 477'700 à 722'247 (+51.2%), la *proportion de personnes propriétaires de leur logement* baisse significativement, dans la mesure où le nombre de logement augmente énormément (+86.6%) (Rohr 1988:26).

Comme le montre le tableau suivant (XX), cette proportion passe de 37% en 1955 à 33.7% en 1960, 28.1% en 1970, pour remonter légèrement à 29.9% en 1980.

Tableau 9: rapport de propriété pour les logements occupés 1960-1980

Rapports de propriété	1960 en %	1970 en %	1980 en %
Logements en propriété privée	33.7	28.1	29.9
Logements mis en gérance	1.8	0.8	0.5
Logements en location	56.9	64.1	63.2
Logements appartenant à des coopératives	3.8	3.8	3.9
Appartements de fonction et logements libres	3.8	3.2	2.5
Total des logements occupés	100	100	100

Source: Rohr 1988:27

La confrontation de ces trois séries de données (tableaux 7, 8 et 9) tend donc à montrer que :

- si 2/3 des logements appartiennent à des privés, seuls 1/3 des habitants possèdent leur logement ;
- la cohorte des locataires (63.2% en 1980) loue donc avant tout à des propriétaires privés plutôt qu'à des sociétés immobilières dans la mesure où 65.5% des logements sont en mains privées, mais que, paradoxalement, seuls 30% des habitants possèdent leur logement principal.
- de nombreux propriétaires possèdent des logements qu'ils n'occupent pas, mais mettent en location.

(b) la structure de la propriété des terres agricoles

Le recensement agricole de 1955 constitue souvent le point de départ pour mesurer l'évolution de la structure de la propriété des terres agricoles. Les données de 1955 se présentent de la manière suivante:

Tableau 10: Structure de la répartition de la propriété des terres agricoles en 1955.

Catégories de propriétaires	Propriété en %
Agriculteurs (usage propre)	70.1
Agriculteurs (usage cédé)	7.2
Proches et parents de l'exploitant n'exerçant pas un métier agricole comme occupation principale	1.7
Total en mains de propriétaires agriculteurs professionnels ou de leur parenté	79
Confédération	0.2
Cantons	0.9
Communes politiques	3.5
Bourgeoisies	4.3
Paroisses	0.2
Total en mains publiques	9.1
Communautés religieuses	0.6
Fondations	0.2
Coopératives agricoles	0.3
Total en mains des associations non commerciales et coopératives agricoles	1.1
Coopératives et sociétés immobilières	0.1
Sociétés industrielles et commerciales	1.1
Associations et autres personnes morales	0.2
Total en mains des personnes morales commerciales non-agricoles	1.4
Personnes physiques	7.6
Propriétaires non identifiés	1.8
TOTAL	100

Source. (Rohr 188:40)

La présentation détaillée des résultats de 1955 a pour avantage de permettre de montrer la multiplicité des configurations de propriété possibles concernant les terres agricoles (cf. partie 2.4.1).

Les catégories de synthèse en gras permettent quant à elles de montrer la structure grossière de répartition entre le privé et le public.

Une analyse des données disponibles pour les décennies suivantes montre que les terres agricoles restent majoritairement dans les mains des agriculteurs, même si cette proportion baisse régulièrement pour n'atteindre plus que 60%. Ce qui veut dire tout de même qu'à peine plus de la moitié des terres agricoles sont en possession de l'agriculteur qui les exploite directement.

Tableau 11 : Les terres agricoles en fonction des catégories de propriétaires 1955-1985

Propriétaires	Surfaces en propriété de (en %) en 1955	Surfaces en propriété de (en %) en 1965	Surfaces en propriété de (en %) en 1975	Surfaces en propriété de (en %) en 1985
Exploitants	70	67.5	62.3	61.2
Confédération	0.2	0.3	0.4	0.5
Cantons	0.9	0.4	0.7	0.7
Communes	3.5	3.8	5.7	6.1
Autres personnes morales	7.0	1.6	2.5	2.7
Parents de l'exploitant	5.4	15.2	4.6	3.9
Autre parenté de l'exploitant	2.0		2.5	2.6
Autres personnes physiques	9.2		21	22.3
Propriétaires inconnus	1.8	11.2	0.3	0
TOTAL	100	100	100	100

Source: Rohr 1988:41

Si la proportion des terres exploitées qui sont en possession de l'agriculteur qui les exploite tend à diminuer en passant de 70% à 61.2%, cette baisse a lieu essentiellement entre les années 1955 et 1975. Après cette date, la proportion reste stable.

Ainsi, durant la période de 1955 à 1975, la proportion de terres exploitées en possession de l'agriculteur tend à diminuer en faveur de terres louées en affermage.

Tableau 12 : Structure de propriété des terres agricoles exploitées par les agriculteurs 1955-1985

Formes de propriété	En % 1955	En % 1965	En % 1975	En % 1980	En % 1985
Terres possédées en mains propres par l'exploitant (y inclus terres administrées)	73	67.5	62.3	62.6	61.2
Terres affermées (location)	26.5	32	37	36.3	37.5
Terres en servitudes	0.5	0.5	0.7	1.1	1.3
Total	100	100	100	100	100

Source: Rohr 1988:42

Une analyse plus détaillée de la répartition des formes de propriété au sein des exploitations permet de montrer comment se répartit la proportion de terres affermées et celle de terres en propriété privée.

Tableau 13 : répartition des terres affermées et en propriété privée dans l'ensemble des exploitations

Formes de propriété/exploitation	En % 1955	En % 1965	En % 1975	En % 1985
Terres exclusivement en mains du propriétaire exploitant	45.8	41.8	50.5	35.3
> 80% de terres en mains propres	14.1	13.1	.	14.4
50-80% de terres en mains propres	13.1	14.4	17.7	20
Exploitations en copropriété	5.3	6.2	4.3	.
Total « exploitations majoritairement privées »	78.3	75.5	72.5	69.7
Terres exclusivement affermées (location)	12	12.6	16	10.7
> 80% de terres affermées	2.3	3	.	5.1
50-80% de terres affermées	5.5	6.5	8.7	11.3
Total « exploitations majoritairement affermées »	19.8	22.1	24.7	27.1
Exploitations en servitude/usufruit	0.5	0.6	1.2	1.2
Exploitations gérées par un administrateur	1.4	1.2	0.8	.
Autres types d'exploitations	.	0.6	0.8	.
Total « autres types d'exploitations »	1.9	2.4	2.8	3.2
TOTAL	100	100	100	100

Source: Rohr 1988:43

Comme on peut le voir, l'évolution des formes de propriété entre 1955 et 1985, là également indique une érosion certaine de la propriété foncière paysanne. Les agriculteurs possèdent de moins en moins en mains propres les terres qu'ils exploitent puisqu'en 1985, 27% des terres exploitées par les agriculteurs le sont en affermage, contre 20% 30 ans plus tôt.

(c) la structure de la propriété dans certaines villes et cantons

Comme déjà indiqué plus haut, une statistique nationale sur la structure de la propriété pour l'ensemble du territoire manque encore aujourd'hui en Suisse. Des données existent cependant en ordre dispersé auprès de certaines communes et cantons. Leur hétérogénéité les rendent difficilement comparables. Quant à leur *représentativité*, elle est naturellement très aléatoire. Cependant, et faute de mieux, elles méritent d'être mentionnées à titre de contribution « impressionniste » de l'image globale manquante.

A la fin des années 1980¹⁹, des statistiques existent pour les villes de Bâle, Lucerne, St-Gall et Zürich, ainsi que pour les cantons de Lucerne et de Zürich. Celles-ci ne couvrent toutefois le plus souvent pas les mêmes périodes.

Pour la ville de Bâle, des données existent datant de 1972.

Tableau 14 : Structure de la propriété foncière dans la ville de Bâle en 1972

Propriétaires	Surface en ha	%
Confédération (y.c. CFF)	118	7
Canton	50	3
Communes politiques	519	29
Bourgeoisies	45	2
République Fédérale Allemande	82	4
Total en mains publiques	814	45
Eglises et communautés religieuses	17	1
Institutions privées d'utilité publique	119	7
Coopératives de logements	43	2
Autres coopératives	22	1
Secteur social (sans les caisses de pensions)	201	11
Caisses de pension	33	2
Autres personnes morales	260	15
Personnes privées	489	27
Total (sans les routes et les surfaces aquatiques)	100	100

Source: Rohr 1988:51

Dans le cas de Lucerne (ville et canton), la répartition est la suivante en 1986:

Tableau 15 : Structure de la propriété foncière à Lucerne (ville et canton) en 1986.

Propriétaires	Canton LU	Ville LU
Propriété publique ²⁰	9.1	25.7
Secteur social ²¹	10.8	28
Personnes morales ²²	2.4	7.8
Propriété privée ²³	77.8	38.5
Total	100	100

Source: Rohr 1988:54

¹⁹ Des recherches plus approfondies doivent encore être menées pour connaître l'état des données aujourd'hui. Je sais que le canton de Genève possède probablement également des données de cet ordre.

²⁰ Confédération, Cantons, Communes, Bourgeoisies.

²¹ Communautés religieuses, caisses de pension, fondations, associations, corporations, coopératives.

²² Sociétés anonymes, sociétés à responsabilité limitée.

²³ Personnes physiques, sociétés simples, sociétés collectives ou en commandite.

Deux constats semblent émerger de la comparaison de ces deux cas :

- Premièrement, de fortes différences peuvent apparaître concernant la répartition de la propriété entre le privé et le public selon les villes, la part de la propriété en mains publiques en ville de Bâle étant presque deux fois plus élevée qu'à Lucerne.
- La propriété publique semble beaucoup plus importante dans les villes (respectivement les communes) qu'au niveau cantonal²⁴.

La statistique de l'évolution de la structure de la propriété foncière en ville de Zürich entre 1936 et 1986 confirme en gros ces deux constats. La ville de Zürich semble plus proche de celle de Bâle que de celle de Lucerne. La comparaison des données de 1936 et 1986 permet de montrer 3 tendances historiques:

- l'accroissement (en absolu et en proportion) de la propriété publique (avant tout communale);
- le fort recul (en absolu et en proportion) de la propriété privée;
- la stabilité de la propriété des personnes morales.

Tableau 16 : Structure de la propriété foncière en ville de Zürich: évolution entre 1936 et 1986

Propriétaires fonciers	1936 en %	1986 en %
Confédération	3.5	6.3
Canton	7.4	5.7
Ville	28.4	45
Paroisses	0.5	0.7
Total en mains publiques	39.8	57.7
Personnes physiques (privées)	44.8	23.5
Sociétés	6.5	10.3
Associations	5.5	4.4
Coopératives de construction	3.4	4.1
Total personnes morales	15.4	18.8
Total	100	100

Source: Rohr 1988:55

En guise de synthèse, le tableau comparatif ci-dessous permet de montrer que:

- la propriété publique se trouve avant tout en ville, alors que le territoire cantonal en dehors des communes urbaines (voire périurbaines) est essentiellement en mains privées;
- les communes sont de loin les propriétaires fonciers publics les plus importants;
- il existe une différence du simple au double quant à la proportion de propriété publique dans les différentes villes observées.

²⁴ Un tel constat ne peut se fonder sur les seules données présentées ici pour le canton de Lucerne. Il se fonde sur un certain nombre d'autres sources, cependant insuffisamment précises pour permettre de fournir des données chiffrées.

Tableau 17 : Structure de la propriété foncière dans les villes de Bâle, St-Gall, Zürich, Lucerne, ainsi que dans le canton de Lucerne

Propriétaires	Ville de Bâle en % (1972)	Ville de St-Gall en % (1976)	Ville de Zürich en % (1986)	Ville de Lucerne en % (1986)	Canton de Lucerne en % (1986)
Propriété en mains publiques	58.8	50.9	59.6	25.7	9.1
Secteur social	9.8	7.5	8.6	28	10.8
Personnes morales	10.9	10.4	9.7	7.8	2.4
Personnes physiques (privées)	20.5	31.2	22.1	38.5	77.7
Total	100	100	100	100	100

Source: Rohr 1988:58

(d) esquisse de la structure de la propriété publique

Selon l'Arealstatistik de **1972**, 67.4% du territoire suisse est constitué de forêts, pâturages, de lacs et cours d'eau ou de cailloux, tous majoritairement en mains publiques. En ce qui concerne plus particulièrement les pâturages et les forêts, les premiers sont à 71% en mains publiques, alors que les forêts le sont à 73.6% (Rohr 1988:67).

En ce qui concerne la surface *construite*, les statistiques présentées ci-dessus ont permis, en l'absence de données systématiques, de suggérer que:

- les logements sont très majoritairement en mains privées, la Confédération, les cantons et les communes ne possédant en moyenne que 3% des logements;
- Les données partielles que nous avons suggèrent que la majorité du territoire national est en main publique;
- la *propriété publique* semble la plus forte dans les villes, par l'intermédiaire de la propriété communale ou, à l'opposé, sur les surfaces improductives, les forêts, les pâturages et les lacs et cours d'eau;
- la *propriété privée* se concentre naturellement sur les espaces construits voués au logement, aux activités industrielles, commerciales et artisanales, ainsi que sur les terres agricoles.

Alors que la partie précédente 2.3 a esquissé l'évolution historique des usages du sol durant le XX^{ème} siècle, la partie 2.4 vient de présenter quelques données éparses sur les transformations des rapports de propriété foncière. Toutes deux ont montré en filigrane l'importance du phénomène de la raréfaction (avant tout quantitative) du sol. En conclusion de ce second chapitre il s'agit de revenir brièvement sur cette question de la rareté de la ressource.

2.5 LA QUESTION DE LA RARETE DU SOL

Il existe un décalage entre les phénomènes de rareté objective de la ressource et la perception sociale et politique de ceux-ci. La perception de la raréfaction quantitative de la ressource en terme de surface a largement prédominé durant tout le siècle au détriment de la rareté qualitative. Cette difficulté de percevoir le processus de raréfaction des sols de qualité et non pas seulement des surfaces s'explique probablement, comme déjà suggéré dans la partie consacrée à la définition sociale de la ressource, par le fait que la première est largement moins visible et donc facile à percevoir, que la seconde. Ce critère de la visibilité est sans aucun doute central pour comprendre ce décalage.

En ce qui concerne la perception du sol en terme de surface, les instruments d'objectivation de l'état de la ressource se sont considérablement développés, notamment dans le contexte du développement de la politique d'aménagement du territoire. On rappellera que l'amélioration des moyens d'objectivation de la rareté de la ressource n'est pas un *préalable* au « changement de

régime » de l'aménagement du territoire, mais plutôt un *résultat* de celui-ci. Ces phénomènes de rareté (relative) des surfaces peuvent s'objectiver grâce aux mécanismes de marché, c'est-à-dire par l'observation de l'évolution des prix des terrains.

Des instruments systématiques de monitoring de l'état de la qualité des sols se sont également développés ces dernières années (système d'observation NABO), de telle manière que l'on peut dire qu'il existe aujourd'hui des moyens d'objectivation de l'état de la ressource et de sa rareté, sous l'angle qualitatif, relativement précis et fiables.

Par contre, il reste toujours une part de construction politique/sociale de cette rareté dans la mesure où ces instruments de mesure ne contiennent pas en eux même les principes *d'interprétation* des résultats statistiques qu'ils fournissent. Il reste donc une marge -toutefois de plus en plus restreinte- de construction politique/sociale de la rareté; cette dernière étant probablement plus grande dans le cas de la rareté *qualitative* de la ressource que dans le cas de sa rareté *quantitative*.

La distinction entre rareté temporaire *versus* épuisement à long terme est probablement peu pertinente dans le cas du sol eu égard au taux très faible de renouvellement naturel de la ressource et de la relative régularité de la demande. Toutefois, à des niveaux plus locaux/régionaux, elle pourrait regagner en pertinence. Dans le cas du sol, comme très probablement pour d'autres ressources, la question de la rareté renvoie également à l'analyse des relations de concurrences entre les groupes et les usages de la ressource. Les processus de redistributions des unités de la ressource entre différents domaines d'usages contribuent à faire apparaître la question de la rareté de manière très contrastée d'un domaine d'utilisation à l'autre (ce qui ne veut pas dire que la rareté générale objective n'existe pas ou disparaît). Sur cet aspect, l'on peut se reporter aux différents processus de réaffectation des surfaces (unités de ressources) entre les trois grandes zones définies par la LAT: surfaces en zone à bâtir surdimensionnées → zones protégées; surfaces agricoles → surfaces de compensations écologiques.

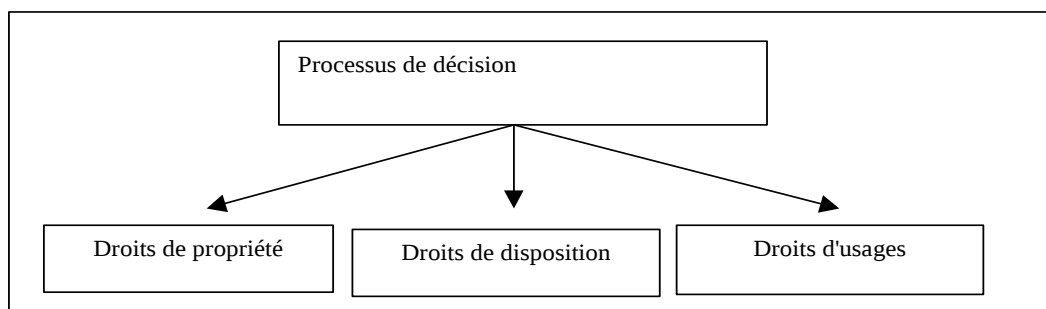
3. L'EVOLUTION DES DROITS DE PROPRIETE SUR LE SOL (1850 - 2000)

3.1 SURVOL DE L'EVOLUTION HISTORIQUE ET DES ETAPES DU SYSTEME REGULATIF ENTRE 1850 ET 2000

La construction d'une périodisation en matière de droits de propriété, de disposition et d'usages pour une ressource comme le sol n'est pas une chose aisée. En particulier, le choix des critères de périodisation constitue un problème important. Il n'est pas sûr que le critère du niveau d'intervention juridique (Constitution, Loi fédérale, Code Civil) soit le seul pertinent ou le plus approprié. En effet, les différentes modalités d'intervention du droit sur la définition (du contenu et des usages) de la propriété n'entretiennent qu'un rapport très lâche avec les niveaux juridiques. Ainsi, les droits de propriété formels, les droits de disposition, de même que les droits d'usages sont réglés de manière synchronique comme diachronique à différents niveaux du corpus juridique: Constitution, Code Civil (CC), Lois fédérales, voire Arrêtés fédéraux urgents disent tous quelque chose, à un moment ou à un autre, sur les *droits de propriété formels*, sur les *droits d'usages* ou encore sur les *droits de disposer* de la propriété foncière. Pour cette raison, et en suivant en cela la logique d'exposition à l'œuvre dans le screening juridique (Leimbacher, Perler 2000), j'ai privilégié le critère du jeu, de la variation, entre ces trois types d'intervention au cours de l'histoire du système régulateur de la ressource. Par *droits de propriété formels*, il faut comprendre la définition des rapports de propriété possibles dans une société à un moment donné du temps (propriété privée, propriété étatique ou encore, pour la période antérieure à l'entrée en vigueur du CC, propriété commune), c'est-à-dire également les catégories formelles possibles de propriétaires (fonciers). Les *droits de disposition*, quant à eux, définissent la capacité d'un propriétaire à transmettre (donner (en héritage), vendre, céder, etc.) une parcelle à une autre personne. Par droit d'usages, il s'agit de comprendre l'ensemble des droits d'un propriétaire à agir sur son bien (sa parcelle) en l'utilisant à ses propres fins.

Les différentes étapes ont été découpées en fonction des relations, des variations ou encore des rééquilibres dans le temps entre ces trois différents types d'intervention constituant ensemble le système régulateur.

Graphique 6 : Le système régulateur.



L'évolution historique des droits de propriété, de disposition et d'usages de la ressource sol durant les 100 dernières années peut-être divisée en gros en 6 *périodes*, dont voici un tableau récapitulatif construit à partir des bases constitutionnelles, légales et réglementaires. Chaque étape représente un changement dans le système régulateur. Les différentes étapes ont été construites à partir des critères suivants:

- Changement dans une ou plusieurs dimensions du système régulateur (droits de propriété formels, droits de disposition (droit de succession et de transmission, achat, vente, location, etc.) ou droits d'usages);
 - Elargissement ou rétrécissement du nombre des biens et services régulés;
 - Apparition ou disparition d'un ou de plusieurs acteurs centraux du système régulateur;
 - Autre événement significatif affectant la régulation de la ressource par les droits de propriété.
- Souvent, les passages d'une étape à une autre correspondent à des transformations simultanées de plusieurs de ces critères.

Finalement, il s'agit encore de rappeler ici que tout changement dans le système régulateur ne correspond pas forcément à un changement de régime, ce dernier étant le résultat de transformations, de réajustements, plus ou moins simultanés, au sein à la fois du système régulateur et des politiques publiques (*policy design*).

Tableau 18 : Tableau synoptique des étapes historiques des transformations des droits de propriété, de disposition et d'usages de la ressource sol 1850-2000

Etapas/types de droits concernés	LA PROPRIETE FONCIERE (GRUNDEIGENTUM)			Evénements significatifs
	Droits de propriété (formels) (relation entre propriété (privée) et expropriation)	Droits de disposition (comme limitation du contenu de la propriété à travers l'intervention des politiques publiques)	Droits d'usages (comme limitation du contenu de la propriété à travers l'intervention des politiques publiques)	
Etape 1 (1850-1910) Expropriation I: Mise en place de compétences fédérales en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique	1850 [LF] Première loi sur l'expropriation 1874 [CST] Art. 23 (droit d'expropriation conféré à la Confédération) [CST] Art. 26 (compétence en matière de chemins de fer) [CST] Art. 36 (compétence en matière de poste et de télégraphe) 1897 CST] Art. 24 (compétence en matière de police des endiguements, de constructions hydrauliques et de forêt) 1903 [CST] Art. 24 (révision)			1848 Fondation de l'Etat fédéral moderne et première Constitution Fédérale suisse 1874 Première révision totale de la Constitution Fédérale et introduction du droit de référendum législatif 1891 Introduction du droit d'initiative constitutionnelle

Etape 2 (1910-1935) Propriété privée I / Expropriation II / Disposition I: Fondement des rapports de propriété dans le droit privé et publique: définition et limites de la propriété privée dans le droit privé et limitation des compétences fédérales en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique	1912 [CC]Code Civil (CC) Arts. 641, 655, 667, 699, 702 1930 [LF] Deuxième Loi fédérale sur l'expropriation			1912 Entrée en vigueur du Code Civil Suisse 1914-1918 Première Guerre Mondiale
Etape 3 (1935-1950) Disposition II; Usages I: Limitation des droits de disposition (achat, vente et transmission) des terres agricoles et période de l'économie de guerre		1940 [LF] Loi fédérale sur le désendettement des exploitations agricoles (+nouvel article 620CC) 1951 [LF] Loi fédérale sur le maintien de la propriété agricole [LF] Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture)	1939-1946 Régime des Pleins Pouvoirs et Plan Wahlen : juridiction d'exception en matière d'usages du sol et obligation généralisée de mise en culture des surfaces non-bâties	1939-1945 Deuxième Guerre Mondiale, pleins pouvoirs au Conseil Fédéral 1938-1946 Mise en place de l'économie de guerre (Plan Wahlen) 1943 Initiative des « jeunes paysans » 1947 Inscription de l'article économique 31 dans la Constitution (dont 31bis alinéa 3 pour ce qui concerne les dispositions pour la protection de l'agriculture)

Etape 4 (1950-1965) Usages II: premières interventions aménagistes sur les droits d'usages	1965 [CC] Réintroduction de la propriété par étage dans CC		1953 [CST] Modification de l'article 24^{quater} de la Constitution (limitation des possibilités de construire des bâtiments en dehors des parcelles aménagées en matière de raccordements) 1955 [LF] Loi fédérale sur la protection des eaux 1960 [LF] Loi fédérale sur les routes nationales 1962 [CST] Art. 24^{sexies} sur Natur- und Heimatschutz 1965 [LF] Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements	1963 Initiative contre la spéculation foncière
Etape 5 (1965-1980) Propriété privée II / Expropriation III / Usages III: Emergence de la politique d'Aménagement du Territoire: Reconfiguration des rapports de propriété: garantie constitutionnelle de la propriété privée, extension des compétences d'expropriation et limitations des droits d'usages	1969 [CST] Bodenrechtsartikel 22^{ter} et 22^{quater} (garantie de la propriété privée + principe de l'aménagement du territoire)		1971 [LF] Nouvelle Lois fédérale sur la protection des eaux (remplace celle de 1955) 1972 [AFU] Arrêté Fédéral Urgent sur l'aménagement du territoire 1979 [LF] Loi sur l'aménagement du territoire (LAT)	

Etape 6 (1980-2000): Disposition III / Usages IV Focalisation sur la limitation des droits d'usages à travers la protection de l'environnement et renforcement des limitations en matière de droits de disposition pour les terres agricoles et extensions de ces limitations à la propriété foncière en générale en ce qui concerne les personnes domiciliées à l'étranger		1983 [LF] Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger 1991 [LF] Loi fédérale sur le droit foncier rural	1983 [LF] Loi sur la protection de l'environnement (LPE) 1987 [CST] Modification de l'article 24^{sexies} (protection des sites marécageux) suite à l'initiative Rothenthurm 1997 [LF] Révision de la LPE 1999 [LF] Révision de la LAT [ORD] Ordonnance sur la protection des eaux (OEaux)	
--	--	---	---	--

CST=Constitution ; **CC**=Code Civil ; **LF**=Loi Fédérale ; **AFU**=Arrêté Fédéral Urgent ; **ORD**=Ordonnance

3.2 LES DIFFERENTES ETAPES DU DEVELOPPEMENT HISTORIQUE DU SYSTEME REGULATIF (REGULATIVE SYSTEM)

Etape 1 (1850-1910) Expropriation I Mise en place de compétences fédérales en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique

1. La Loi fédérale sur l'expropriation de 1850

Cette première loi sur l'expropriation, promulguée en 1850, a été conçue de manière à permettre la réalisation des chemins de fer dans la deuxième partie du XIX^{ème} siècle (Walter 1985:22). Elle reste très rudimentaire en se limitant à la définition des principes essentiels de l'expropriation pour cause d'utilité publique. La matière n'est pas organisée de manière systématique. Le Tribunal Fédéral est désigné comme autorité supérieure de recours. Celui-ci a également eu l'occasion tout au long de sa pratique d'établir une jurisprudence conséquente en la matière.

A la fin du XIX^{ème} siècle, la révision de cette loi est envisagée suite aux besoins en matière d'expropriation résultant de l'installation des usines électriques et de la mise en place d'un réseau de câbles aériens nécessitant le plus souvent des procédures d'expropriation. Un premier projet de révision date de 1916, mais le travail des experts traîne en longueur (Conseil Fédéral 1926), à tel point que la seconde loi sur l'expropriation ne sera adoptée finalement qu'en 1932.

2. Articles Constitutionnels 23, 24, 26, 36 de 1874

Ces différents articles introduits/révisés dans la Constitution de 1874 confèrent à la Confédération le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique (art.23); et ceci notamment en vertu des compétences qui lui sont conférées en matière de chemins de fer (art.26), en matière de poste et de télégraphe (art.36) ou encore, en matière de police des endiguements, de constructions hydrauliques et de contrôle de la gestion de la forêt (art.24).

a. Biens et services concernés durant cette période:

A1 (urbanisation et infrastructures), A4 (transports), F1 (surfaces agricoles)

b. Droits de propriété, de disposition et d'usages durant cette période

Il n'existe pas de réglementation unifiée des droits de propriété pour la période antérieure à l'entrée en vigueur du Code Civil (CC) en 1912. Ceux-ci sont réglés au niveau du droit cantonal. Il existe ainsi, suivant les cantons, au moins trois types de droits de propriété: la propriété privée, la propriété étatique et la propriété commune. Cette dernière, qui disparaîtra lors de l'entrée en vigueur du CC, consiste en une forme ancienne (« traditionnelle ») de propriété collective fondée sur le regroupement, sous des formes juridiques, institutionnelles et pratiques différentes (consortages pour l'eau, bourgeoisies pour les pâturages et les forêts, corporations pour la forêt, etc.), des copropriétaires d'un bien collectif. L'appartenance à ces formes institutionnelles anciennes, et donc les droits de propriété qu'elles procurent, est fondée sur l'appartenance à une communauté (villageoise) locale transmise par héritage (cf. pour une présentation de l'institution de la bourgeoisie, Kaempfen 1965).

La procédure d'expropriation, en ce qu'elle supprime le droit de propriété du propriétaire a des effets évidents sur les autres droits que sont celui de disposition et d'usages. Ces deux derniers s'éteignent en même temps que le premier. Par contre, un droit fondamental demeure pour le propriétaire en voie d'expropriation, droit qui résulte de la reconnaissance de son droit de propriété initial, c'est celui de revendiquer une (juste) *indemnisation*. La pratique, durant la période d'application de la loi de 1850, consistait avant tout à indemniser les propriétaires en

espèces; pratique qui se transformera avec la loi de 1932, qui introduit, et tend en réalité à favoriser, l'indemnisation en nature (Conseil Fédéral, 1926:5).

c. Possesseurs des titres de propriété

Il existe une multitude de possesseurs de titres de propriété sur le sol. L'essentiel de la propriété foncière se trouve, soit en mains privées, soit en régime de propriété commune (bourgeoisies, consortages, corporations, etc.). Durant cette période et jusqu'à assez tardivement au cours du XX^{ème} siècle pour certaines régions (rurales et alpines), les bourgeoisies possèdent souvent plus de terrains que les communes politiques. Cependant, les bourgeoisies ayant tendance à connaître de sérieux problèmes économiques dès le début du XX^{ème} siècle, les communes politiques ont très souvent été appelées à la rescousse pour les soutenir financièrement. Dans certains cas, les communes politiques ont carrément repris les droits de propriété sur ces terrains bourgeoisiaux. Dans les cas plus favorables, les formes ancestrales de propriété commune se transformeront en propriété privée collective régie par le Code des Obligations.

d. Organisation de l'exclusion des non-propriétaires et contrôle du respect de la propriété

L'exclusion des non-propriétaires et le contrôle du respect de la propriété relève en principe de la compétence de l'Etat et des forces de police. Même s'il n'existe pas encore de garantie juridique explicite de la propriété privée au niveau fédéral (constitutionnel), ni au niveau du droit privé (l'entrée en vigueur du Code Civile date de 1912), il existe une reconnaissance implicite de celle-ci à travers la législation sur l'expropriation. En ce qui concerne les procédures d'expropriation, le Tribunal Fédéral constitue l'autorité de recours compétente.

e. Processus décisionnel

Il existe plusieurs processus décisionnels en fonction des différents types de propriété, privée, publique, commune. Dans le cas de la propriété privée individuelle, le processus de décision est individuel. Dans le cas de la propriété collective, les corporations et les consortages, le processus est collectif et prend le plus vraisemblablement la forme d'un vote dans le cadre d'une assemblée. Dans le cas de la propriété en mains publiques, les processus de décisions peuvent être soit uniquement administratifs, ou complétés -à partir de 1874- par des votations populaires relevant du droit de référendum.

f. Principaux acteurs durant cette étape

a) Etat de droit

- Etat fédéral
- Tribunal fédéral

b) Propriétaires

- Propriétaires fonciers (notamment agriculteurs)
- Compagnies de chemin de fer
- Régie des Postes et Télécommunication
- Administration fédérale en charge de la forêt et des endiguements

c) Utilisateurs

- clients des différentes compagnies
- citoyens

Etape 2 (1910-1935) Propriété privée I / Expropriation II / Disposition I:

Fondement des rapports de propriété dans le droit privé et publique: définition et limites de la propriété privée dans le droit privé et limitation des compétences fédérales en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique

1. Introduction du Code Civil Suisse (CC) en 1912 (Leimbacher, Perler 2000: chapitre 1)

Le CC constitue la pièce maîtresse de la réglementation en matière de droit de propriété. Il marque également l'avènement d'une uniformisation de la législation au niveau national en matière de droit privé. Avant 1912, la réglementation en matière de droits de propriété variait d'un canton à l'autre. Avec l'entrée en vigueur du CC, l'essentiel des aspects de la définition de la propriété (privée) est réglé de manière uniforme sur tout le territoire²⁵. Il est important de rappeler que la notion de propriété n'est définie qu'au travers du CC, c'est-à-dire qu'au travers du *droit privé*. Il n'existe pas en Suisse de définition de la propriété relevant du droit public. Cela a pour conséquence le fait qu'il n'existe pas de véritable définition spécifique, explicite de la propriété publique. Ainsi, lorsque l'on parle de « propriété étatique », il s'agit, du point de vue formel, d'une sorte d'abus de langage. La propriété publique sous la forme d'un « domaine public », comme on la connaît en France par exemple, n'existe pas en Suisse. La propriété étatique ou publique, c'est de la *propriété privée détenue par l'Etat*. Néanmoins, dans la mesure où nous formulons un certain nombre d'hypothèses quant aux effets de l'identité et de la nature des détenteurs des titres de propriété sur les modalités d'usages et la gestion de la ressource, il semble pertinent d'élargir la définition formelle et de considérer qu'il existe *de facto* une propriété étatique distincte de la propriété privée. La première se distingue de la seconde dans la mesure où elle réunit des objets (espaces naturels, infrastructures, etc.) qui sont en principe mis à disposition de l'ensemble de la population ou qui sont en libre accès pour l'ensemble des habitants d'un espace donné.

On notera que le CC ne définit la notion de propriété (privée) qu'indirectement, c'est-à-dire non pas en tant que telle, mais à travers la notion de *propriétaire*. L'article fondamental à cet égard est l'article 641:

Article 641 CC

¹ Le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer librement, dans les limites de la loi.

² Il peut la revendiquer contre quiconque la détient sans droit et repousser toute usurpation.

Leimbacher & Perler insistent bien sur la nécessité de distinguer entre la définition de la *notion* ou du *principe* de la propriété (c'est-à-dire ici du propriétaire) et la définition du *contenu* de la propriété. Ainsi, la formulation « dans les limites de la loi » se trouve au principe de toutes les limitations possibles des droits de disposition et d'usages du propriétaire par le droit public. Cette restriction est fondamentale, puisqu'elle constitue l'instrument quasiment exclusif -en l'absence de transformation significative des droits de propriété- de l'intervention du législateur sur la définition du contenu de la propriété, ceci au niveau à la fois des droits de disposition et des droits d'usages.

²⁵ Il existe encore quelques rares aspects qui restent exceptionnellement du ressort des cantons comme certaines prescriptions en matière de droits de passage ou encore des réglementations dépendant des "usages locaux".

En ce qui concerne plus particulièrement le *sol*, les articles 655 et 667 concernant la propriété foncière sont à mentionner:

Article 655 CC

- 1 La propriété foncière a pour objet les immeubles.
- 2 Sont immeubles dans le sens de la présente loi:
 1. les biens-fonds;
 2. Les droits distincts et permanents, immatriculés au registre foncier;
 3. Les mines;
 4. Les parts de copropriété d'un immeuble.

Le sol occupe une place centrale dans le droit réel tel qu'il est défini dans le CC. A travers le « principe d'accession » (Art.667 alinéa 2), la propriété foncière englobe toutes les choses présentes/enracinées sur/dans le sol de la parcelle (Leimbacher, Perler 2000:chapitre 1). L'exception au principe de l'accession consiste en l'existence de droits de servitudes liés au droit de la construction (*Baurecht*), le propriétaire foncier n'étant pas forcément propriétaire du bâtiment qui se trouve dessus (Art.675). Le droit de superficie constitue ainsi l'un des rares cas où deux types de propriétés sont susceptibles de coexister sur une même parcelle de terrain. Le droit réel établit encore que la propriété du sol s'exerce en principe aussi loin, vers le haut (air) comme vers le bas (sous-sol), que l'existence d'intérêts de la part du propriétaire foncier le nécessite.

Article 667 CC

- 1 La propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous, dans toute la hauteur et la profondeur utiles à son exercice.
- 2 Elle comprend sous réserve des restrictions légales, les constructions, les plantations, les sources.

En réalité, ce type de principe sera très vite limité en pratique par les nécessités impérieuses de l'intérêt public.

Un dernier élément fondamental à signaler concerne la limitation de la propriété privée au nom du principe de la liberté d'accès de quiconque sur le fond d'autrui.

Article 699

- 1 Chacun a libre accès aux forêts et pâturages d'autrui et peut s'approprier baies, champignons et autres menus fruits sauvages, conformément à l'usage local, à moins que l'autorité compétente n'ait édicté, dans l'intérêt des cultures, des défenses spéciales limitées à certains fonds.
- 2 La législation cantonale peut déterminer la mesure en laquelle il est permis de pénétrer dans le fond d'autrui pour la chasse et la pêche.

On le voit, ce principe constitue une restriction sévère à la propriété, ainsi qu'au principe garanti dans l'article 667 qui veut que tout ce qui se trouve ancré et/ou entretenir une relation de nécessité substantielle avec le bien-fonds appartienne de manière indéfectible au propriétaire de celui-ci.

Finalement, le CC fixe encore également quelques limitations en matière de circulation (achat, vente, don) et de transmission (Arts. 617 et 620 (aujourd'hui 607)) des terres agricoles (Leimbacher, Perler 2000 :83).

Peu de modifications du CC affectant cette conception de base de la propriété foncières sont intervenues depuis lors. Leimbacher/Perler (2000:39-40) signalent simplement la révision du CC de 1965 (Art.712a) qui introduit la notion de propriété par étages (*Stockwerkeigentum*).

2. La loi sur l'expropriation de 1930

Suite à une intervention du Conseiller National Abt en octobre 1922, la révision de la Loi sur l'expropriation, qui traîne depuis la fin du XIX^{ème} siècle, sera accélérée. Il s'agit selon lui de résoudre au plus vite le problème de la spoliation des paysans de leurs terres par les expropriations d'utilité publique liées à la mise en place des usines électriques et de leur réseau de lignes à haute tension (Walter 1985:22). Dans cette lutte, le lobby paysan, par l'intermédiaire des interventions de l'Union Suisse des Paysans (USP), arrive mieux à se faire entendre que celui des industriels de l'électricité. Ainsi, les requêtes de l'Union des Centrales électriques n'entraînent aucune modification du projet de Loi, alors que les revendications paysannes présentées dans un rapport de l'USP (renforcées par une prise de position du Heimatschutz) sont partiellement prises en compte dans le projet:

- Imposition de l'obligation pour l'expropriateur de remplacer les surfaces expropriées (lorsqu'il s'agit de grandes surfaces) par des terrains cultivables.
- Ajout d'un article sur la conservation du paysage (Art.9).
- Le projet rejette également la proposition socialiste d'introduire un système de compensation des plus-values consistant en la récupération (par le versement d'une contribution à hauteur de 50% de la part du propriétaire) de la plus-value obtenue par ce dernier suite aux travaux d'aménagement réalisés par les collectivités publiques.

Autre élément intéressant déjà mentionné plus haut, le fait que dorénavant, l'indemnisation est susceptible d'être payée *en nature* et non plus uniquement en espèce comme c'était le cas avant. Finalement, cette loi sur l'expropriation réaffirme -certes avec toutes les limitations et contraintes que l'on vient de voir- le principe fondé en droit de la capacité à l'expropriation des propriétaires fonciers privés dans l'optique de la réalisation d'aménagements dans l'intérêt de la Confédération ou des collectivités publiques (Arts.1 et 5).

a. Biens et services concernés durant cette période:

En principe, avec l'entrée en vigueur du CC, tous les biens et services sont concernés. Toutefois, ici, plus particulièrement :

A1 (urbanisation et infrastructures), A2 (logements), A3 (zones industrielles), A4 (transports)
F1 (surfaces agricoles), F2 (prairies)

b. Droits de propriété, de disposition et d'usages durant cette période

Cette période est caractérisée par la définition du droit de la propriété privée par le droit privé (Code Civil). Cette conception de la propriété, si elle confère en principe aux propriétaires des droits absolus sur les objets possédés, introduit toutefois dans la dernière partie de l'alinéa 1 de l'article 641 CC une restriction qui porte en elle tout le potentiel de limitation par le droit public - c'est-à-dire essentiellement par les politiques publiques- du *contenu* du droit de propriété. L'entrée en vigueur du CC constitue du point de vue de la définition formelle des droits de propriété une étape fondatrice et fondamentale en ce que celle-ci ne va -à une exception près qui est celle des articles constitutionnels sur le droit foncier (*Bodenrechtsartikel*) de 1969- plus changer jusqu'à aujourd'hui.

Par ailleurs, la loi sur l'expropriation vient régler les limites de droit public en matière d'expropriation en vertu d'un intérêt public supérieur. La Loi fédérale de 1932 sur l'expropriation limite les possibilités de recours à l'expropriation et surtout entérine le principe de la *compensation* par l'expropriateur du propriétaire foncier exproprié.

c. Possesseurs des titres de propriété

Un changement important est à signaler par rapport à la configuration précédente. Il n'existe plus de forme juridique définissant la propriété commune. Avec l'entrée en vigueur du CC, la propriété commune a pris la forme juridique de la propriété privée collective. On ne distingue dès lors plus les consortages, bourgeoisies et autres corporations des autres types de propriétaires privés collectifs tels qu'ils ont été mentionnés dans la partie 2.4. Pour le reste, ce qui a été dit des deux autres formes de propriété, privée et étatique (avec les restrictions sur l'explication formelle de cette dernière dans le CC), reste valable jusqu'à aujourd'hui.

d. Organisation de l'exclusion des non-propriétaires et contrôle du respect de la propriété

a. *cas de la propriété privée*: la capacité d'exclusion des non-propriétaires est fondée sur l'article 641 CC. Toutefois, il existe des limites de droit privé, notamment le droit de voisinage, les servitudes, les droits de passage, ainsi que le droit d'accès sur le fond d'autrui limitant sensiblement cette capacité d'exclusion. Comme dans la période précédente, le contrôle du respect de la propriété relève en principe de la compétence de l'Etat et des forces de police.

b. *cas de la propriété étatique*: les deux événements juridiques ne disent rien de particulier sur une éventuelle exclusion des non-propriétaires de l'accès à la propriété étatique.

e. Processus décisionnel

Les remarques de la période précédente s'appliquent de la même manière pour les situations de propriété privée et publique. L'introduction du CC signifie la confirmation de la disparition de la forme juridique de la propriété commune, ce type d'arrangements de copropriété étant remplacé, soit par la propriété publique (communalisation des biens bourgeoisiaux), soit par le passage dans le régime de la propriété privée collective, les relations entre les différents copropriétaires étant désormais soumises au Codes des Obligations.

f. Principaux acteurs durant cette étape

a) Etat de droit

- Etat fédéral
- Tribunal fédéral

b) Propriétaires

- Agriculteurs (USP)

c) Appropriateurs, producteurs, utilisateurs

- Union des Centrales électriques

d) groupes tiers

- Heimatschutz
- Parti Socialiste

Etape 3 (1935-1950) Disposition II, Usages I Limitation des droits de disposition (achat, vente et transmission) des terres agricoles et période de l'économie de guerre

1. Loi fédérale sur le désendettement des exploitations agricoles de 1940

Cette loi a pour principale vocation d'instituer dans la durée les dispositions successives prises tout au long des années 1930 et 1940, essentiellement sous forme d'arrêtés fédéraux à durée limitée, en vue de lutter contre le surendettement des exploitations agricoles et le développement de la spéculation foncière sur les terres agricoles. Trois éléments caractérisent plus particulièrement cette loi (Conseil Fédéral 1948 :31) :

- Elle vise le désendettement des exploitations dans une période de 20 à 25 ans pour les cas où les créances hypothécaires dépassent la valeur d'estimation de l'exploitation.
- Indépendamment de la pratique cantonale du désendettement, la loi fixe une charge maximum d'endettement pour les exploitations.
- Elle modifie quelques dispositions du droit successoral paysan.
- Elle institue dans la durée l'interdiction de la revente à caractère spéculatif des terres agricoles, interdiction qui cesse ainsi de n'être qu'une institution provisoire.

2. Plan Wahlen d'extension des cultures (1939-46)

Face à la menace imminente d'un conflit majeur en Europe, les premiers mois de 1938 voient la mise en place des premiers éléments d'organisation d'une économie de guerre (ordonnance du Conseil fédéral du 8 mars 1938) (Trüeb 1990:51). Le 1^{er} avril 1938 est promulguée la loi fédérale concernant les mesures destinées à l'encouragement de l'agriculture, cette loi permettant les préparatifs à la mise en œuvre de l'économie de guerre dans le secteur agricole, c'est-à-dire, notamment, la réalisation d'un cadastre de la production agricole. Le plan Wahlen d'extension des surfaces cultivées part d'un constat simple, à savoir que « le rendement à l'hectare des cultures, telles que les pommes de terre et les céréales, a un pouvoir nutritif supérieur à celui de la viande du bétail élevé sur la même surface exploitée en herbe » (Trüeb 1990:51).

En vertu de ce principe de base, la mise en œuvre du Plan Wahlen a eu trois effets principaux en matière de réaffectation des usages du sol:

- Le doublement des surfaces cultivées entre 1938 et 1944, celles-ci passant de 182'375 ha à 365'856 ha durant cette période.
- La conversion des prairies et pâturages en terres labourées. Le rapport de 1 à 3.5 entre terres labourées et prairies/pâturages a passé à une situation de quasi équilibre entre les deux types de surfaces.
- Une réduction des cheptels des vaches laitières, bovins et porcs et un accroissement du nombre de chevaux.

La mise en œuvre du Plan se fait naturellement par le moyen d'un pilotage centralisé et relativement autoritaire de la part de la Confédération. Les superficies à cultiver sont définies pour chaque canton par le Département de l'économie publique sur la base du cadastre réalisé en 1938. Les cantons ayant la charge de répartir ces surfaces entre les communes, qui elles-mêmes les redistribuent entre les différents exploitants et, le cas échéant, entre les différents propriétaires fonciers.

La mise en œuvre du Plan constitue une intervention et une limitation -certes temporaires- très claire des droits d'usages des propriétaires fonciers. Ces limitations sont de trois ordres (Trüeb 1990:56-59):

- L'obligation de mise en culture des prairies, pâturages et autres terres agricoles et rurales: les paysans se voient imposer la surface minimum à cultiver, ainsi que le type de cultures à

planter. Ils peuvent également être contraints par les autorités politiques (article 8 de l'Ordonnance du 1^{er} octobre 1940) de mettre à disposition gratuitement leurs terres insuffisamment exploitées.

- L'obligation de participer aux entreprises d'améliorations foncières pour tout propriétaire dont la parcelle est jugée susceptible d'être mise en culture.
- La réquisition des espaces verts publics et privés tels que parcs, terrains de golf, installations sportives (comme par exemple les terrains de football).

Cette obligation généralisée de mise en culture du sol s'est accompagnée le plus souvent, notamment pour les agriculteurs, de subventions (mais pas de dédommagements) de la part de la Confédération.

Au moment de tirer les enseignements de cette expérience historique d'exploitation hyperintensive du sol comme fournisseur de fertilité dans un contexte de pénurie extrême, les deux constats suivants émergent le plus souvent:

- Malgré le doublement de la surface cultivée, ainsi que l'intensification extrême de l'exploitation du sol, le niveau d'autosubsistance n'a de loin pas été atteint.
- Les sols sortent de cette période dans un état d'appauvrissement et de dégradation préoccupant qui laisse penser qu'une exploitation aussi intensive du sol à plus long terme serait vouée à l'échec²⁶.

Il est à noter que, du point de vue des usages agricoles du sol (biens et services de type F), cet épisode de l'économie de guerre et de la planification de la production agricole ne s'arrête pas, contrairement aux autres catégories d'usages, avec la fin de la guerre. En effet, cette politique planificatrice en matière d'agriculture tend à se perpétuer jusqu'au début des années 1990, moment où le subventionnement étatique direct de l'agriculture devient, suite aux accords de libre-échange au niveau mondial, impossible à continuer. Ainsi, à la sortie de la guerre, la redéfinition de la politique agricole « en temps de paix » (relative) est toujours fortement imprégnée de l'idéologie conférant à l'agriculture le rôle de garant d'une hypothétique autosubsistance du pays²⁷.

En ce sens, *l'article constitutionnel 31bis* (alinéa 3) de 1947²⁸, qui fait partie de ce que l'on appelle communément les « articles économiques », constitue un des fondements de la continuation du Plan Wahlen par d'autres moyens dans la politique agricole d'après-guerre. Il se trouve ainsi au principe de la loi fédérale de 1951 sur le maintien de la propriété agricole.

3. Loi fédérale sur le maintien de la propriété agricole du 12 juin 1951

Cette loi complète les efforts entrepris dans la loi de 1940, entrée en vigueur en 1947 seulement, en vue d'empêcher le surendettement des exploitations et le développement de la spéculation foncière sur les terres agricoles en intervenant cette fois-ci non plus sur la dimension financière des transactions, mais sur les conditions mêmes de la transmission (héritage, achat, vente) des terres agricoles. Elle constitue également une transformation, une concrétisation et un assouplissement des mesures prises sous le régime des pleins pouvoirs en vigueur durant la deuxième guerre mondiale.

²⁶ A ce propos, il conviendrait de rechercher des données présentant l'état des sols à la fin de la seconde guerre mondiale. Une piste pourrait être l'économiste agricole Von Ah.

²⁷ Que cette préoccupation perdure jusqu'à l'orée des années 1990, on peut en prendre pour preuve le fait que l'on soit encore capable de publier un livre comme celui de Matteo Trüeb (1990) il y a encore tout juste 10 ans.

²⁸ "Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions:

a) (...)

b) Pour conserver une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété rurale".

Partant de l'idée que le sol cultivable du pays ne doit désormais plus être significativement diminué et qu'il s'agit d'assurer une certaine stabilité à la possession du sol, c'est-à-dire éviter des changements de propriétaires trop fréquents, la loi proclame le but suivant :

Article 1

¹ Die Vorschriften dieses Gesetzes zielen darauf ab, den bäuerlichen Grundbesitz als Träger eines gesunden und leistungsfähigen Bauernstandes zu schützen, die Bodennutzung zu fördern, die Bindung zwischen Familie und Heimwesen zu festigen und die Schaffung und Erhaltung landwirtschaftlicher Betriebe zu begünstigen.

Pour atteindre ce but, les instruments principaux mis à disposition par la loi sont les suivants (Conseil Fédéral 1948 :42 sqs) :

- Le contrôle par l'autorité (cantonale) des transferts de biens-fonds agricoles sous forme de la ratification obligatoire (cette mesure n'est toutefois que suggérées aux cantons qui sont libres de la mettre en œuvre).
- Droit de retrait des descendants en cas d'aliénation à un tiers
- Régime de l'autorisation pour le courtage en matière de biens-fonds.
- Durée minimum des baux à ferme.

4. Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture) du 3 octobre 1951

Cette loi sur l'agriculture comporte également quelques éléments de restriction des droits de disposition, voire d'usages pour les propriétaires fonciers ruraux détenant des terres subventionnées au titre de soutien aux activités agricoles. Ces limitations ont pour but d'empêcher la soustraction de ces parcelles ayant bénéficié de mesures d'améliorations foncières de l'usage agricole pour lequel elles ont bénéficié de l'aide ou de l'intervention publique.

La première restriction concerne l'interdiction, pour une période de 20 ans, de désaffecter et de réaffecter, sans l'autorisation des autorités cantonales, les « immeubles améliorés à l'aide de contributions publiques et les ouvrages de colonisation ainsi créés » (art. 85 alinéa 1). Ceci, sous peine de devoir rembourser les subsides et de remettre en état les ouvrages détournés de leur usage agricole.

La seconde restriction concerne les nouveaux morcellements et le reboisement:

Article 86

¹Pour morceler à nouveau des terres comprises dans une réunion parcellaire ou reboiser des terrains défrichés, une autorisation de l'autorité cantonale compétente est nécessaire.

²Le reboisement de terrains défrichés avec l'aide de contributions fédérales n'est permis qu'avec l'autorisation du Département.

³L'autorisation ne peut être accordée que pour de justes motifs; elle donne droit au remboursement des contributions versées.

Comme on peut le voir, là également, l'autorisation des autorités cantonales est impérative, pour qu'un propriétaire foncier puisse transformer le découpage et l'affectation d'une parcelle subventionnée. En tous les cas, les sommes perçues au titre de soutien fédéral aux activités agricoles doivent être remboursées.

a. Biens et services concernés durant cette période:

A1 (urbanisation et infrastructures), A3 (zones industrielles), A5 (tourisme), A6 (militaire), A8 (capitalisation)

F1 (surfaces agricoles), F2 (prairies), F5 (jardins potagers),

b. Droits de propriété, de disposition et d'usages durant cette période

Le plan Wahlen a représenté une période limitée (5 à 7 ans) de restriction importante des droits d'usages du sol pour une forte proportion de propriétaires fonciers. Cette limitation des droits d'usages a en réalité pris une forme particulière qui est celle, non pas de l'interdiction explicite d'usages particuliers, mais au contraire de l'*obligation* ou de la *prescription* par l'Etat fédéral de l'usage impératif à faire de son bien-fonds. Ainsi, dans le cadre de cette expérience limite et extrême de l'économie de guerre et des pleins pouvoirs de l'exécutif fédéral, un nombre important de propriétaires fonciers se sont en effet vu imposé l'obligation de la mise en culture de leurs parcelles très souvent indépendamment du caractère préalablement agricole de celles-ci. Par ailleurs, en cas de non-respect de cette obligation, le pouvoir politique avait la possibilité de contraindre un propriétaire à céder momentanément son droit d'usage sur le bien-fonds en l'obligeant à mettre celui-ci à la disposition d'un autre appropriateur capable de le mettre en culture (ce qui revient à une suspension momentanée du droit d'usages d'un propriétaire).

Il ne fait pas de doute que cette expérience de la pénurie des produits alimentaires tirés de l'exploitation du sol (la mise en place du rationnement en est la manifestation la plus objective) a contribué à investir les terres agricoles d'une valeur « nutritionnelle », politique, économique et symbolique importante durant et après la guerre, investissement de valeur qui n'est évidemment pas sans effet sur les tentatives de préserver ces terres des usages mercantiles que le marché de l'immobilier avait commencé de faire depuis un certain temps déjà.

Ainsi, parallèlement à l'épisode du plan Wahlen et devant le constat des effets négatifs de la mercantilisation des terres agricoles, les deux lois de 1940 et 1951 tentent de faire sortir les terres agricoles du marché « normal » du droit foncier. Il s'agit de lutter contre la diffusion de rapports mercantiles au sujet de ces terres et de permettre à ces dernières de conserver leur statut agricole. Il s'agit dès lors dans les deux cas d'intervenir sur la relation de propriété que les agriculteurs entretiennent avec leurs terres. La première fois (1940), en intervenant sur leur capacité à s'endetter et la seconde (1951), en intervenant sur leur capacité à disposer librement de leur bien en intervenant sur les conditions de transmission (héritage, achat et vente) des terres agricoles. L'intervention se situe donc ici très clairement au niveau des droits de disposition. Il s'agit cependant de signaler que les contraintes mises en place dans cette loi de 1951 sont encore relativement mesurées et qu'elles n'auront pas les effets escomptés dans la mesure où la spéculation foncière sur les terres agricoles ne sera pas significativement jugulée pour autant. Il faudra attendre la loi sur le droit foncier rural de 1991 pour voir une nouvelle étape de l'intervention sur les droits de disposition comme moyen de lutter contre la spéculation sur les terres agricoles.

c. Possesseur des titres de propriété

Alors que le Plan Wahlen n'affecte en rien la définition des titres de propriété, ni la structure de leur répartition entre les propriétaires, les deux lois de 1940 et 1951 interviennent essentiellement sur les droits de disposition des propriétaires des terres agricoles. Ces derniers se voient limités, en principe pour leur bien, leurs droits d'hypothéquer leurs terres et de s'endetter, de même que leur droit de la céder ou la vendre à des acheteurs qui, n'appartenant pas à la famille de l'agriculteur propriétaire foncier, n'en feraient pas un usage agricole.

d. Organisation de l'exclusion des non-propriétaires et contrôle du respect de la propriété

La redéfinition, à travers les deux lois de 1940 et 1951, de l'« exclusion » concerne avant tout d'éventuels propriétaires non agriculteurs. Ainsi, leur accès à la propriété des terres agricoles est soumise à une série de conditions relativement strictes et contraignantes. On peut dès lors dire

qu'il existe une forme d'organisation de l'exclusion de l'accès à la propriété qui se fait sur la base de certaines caractéristiques sociales et surtout professionnelles des propriétaires.

Il est intéressant de remarquer combien la période de l'économie de guerre a, au contraire, momentanément suspendu le lien, en principe naturellement très fort, entre droit de propriété formel (possession des titres de propriété) et *droit d'usages*, en redéfinissant ces derniers sous la forme *d'obligations d'usages*.

e. Processus décisionnel

En principe, les remarques de la période précédente (2) s'appliquent de la même manière. Il faut toutefois faire ici deux remarques.

- La période des pleins pouvoirs conférés au Conseil Fédéral constitue naturellement une redéfinition provisoire drastique des règles au sein du processus décisionnel. Les différents types de propriétaires se voient fortement limités dans leur capacité de décider individuellement ce qu'ils entendent faire de leur bien-fonds.
- Les deux lois sur la protection de la propriété agricole confèrent à l'Etat (cantonal) un droit de supervision et de contrôle sur les relations d'échanges entre les propriétaires privés, limitant ainsi leur liberté de décision en matière de disposition de leur propriété.

f. Principaux acteurs durant cette étape

a) Etat de droit

- Conseil fédéral
- Section Wahlen

b) Propriétaires

- Agriculteurs propriétaires et leur famille
- Ensemble des propriétaires fonciers possédant des terrains susceptibles d'être mis en culture
- Spéculateurs
- Maîtres d'ouvrages

c) Appropriateurs, producteurs, utilisateurs

- Banques (appropriateurs)
- agriculteurs locataires (fermiers)

Etape 4 (1950-1965) Usages II Premières interventions aménagistes sur les droits d'usages

1. Modification de l'article constitutionnel 24^{quarter} de 1953

Cette modification de l'article constitutionnel 24^{quarter} trouve sa signification pour le sol dans la limitation indirecte qu'il implique du droit de construction du propriétaire foncier. En effet, cet article implique une interdiction de construire en dehors des parcelles aménagées (ou en voie de l'être) en matière de raccordements (canalisations d'eau, électricité, etc.)

2. Première loi sur la protection des eaux de 1955

Cette loi vaut pour la concrétisation de l'interdiction de délivrer un permis de construire pour un bâtiment situé en dehors du plan de canalisation ou encore en dehors d'une zone construite (Aemisegger, Kuttler, Moor, Ruch 1999 :32). On utilise ici cette loi sur la protection des eaux pour mettre en œuvre l'interdiction des « Streubauweise ».

La première partie des années 1950 marque donc, en réponse à l'échec de l'idée d'une politique nationale d'aménagement du territoire, une première tentative d'intervention aménagiste indirecte visant, ce n'est pas un hasard, la limitation des possibilités de construction sauvages ou « inappropriée » dans les espaces agricoles.

3. Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements de 1965

Cette loi ne constitue qu'une intervention très indirecte sur les droits d'usages de la propriété foncière. Elle consiste en une intervention de type incitatif tendant à orienter l'usage que sont susceptibles de faire les propriétaires de leur parcelle, de même qu'à redéfinir dans une proportion difficilement évaluable la structure des propriétaires dans ce qui émerge progressivement, bien que de manière encore informelle et non homogène dans les différentes régions du pays, comme la « zone à bâtir ».

Cette intervention se fait de deux manières:

- Par une politique coordonnée liant la déréglementation du marché du logement avec une politique incitative de construction de logements nouveaux à caractère social, politique ayant pour objectif une baisse sensible des loyers.
- Par le subventionnement par la Confédération de l'établissement de plans locaux et régionaux d'aménagement du territoire permettant d'intégrer la construction de ces nouveaux logements dans le cadre d'un « développement harmonieux de l'habitat ».

On le voit, si les droits d'usages ne sont pas formellement redéfinis (ou limités), la loi fédérale d'encouragement à la construction de logements sociaux constitue une étape supplémentaire et cohérente dans le processus de mise en place d'interventions aménagistes indirectes caractéristiques de cette période antérieure aux Bodenrechtsartikel et à la mise en place d'une politique nationale et homogène d'aménagement du territoire.

a. Biens et services concernés durant cette période:

A2 (logement), A3 (zones industrielles), A5 (tourisme), A7 (thésaurisation), A8 (capitalisation)
F1 (surfaces agricoles), F2 (prairies)

b. Droits de propriété, de disposition et d'usages durant cette période

Les développements au cours de cette période consistent avant tout en une limitation indirecte du droit pour les propriétaires fonciers de construire sur leur parcelle, respectivement, de manière plus secondaire, en une intervention étatique incitative ayant pour objectif d'encadrer le processus de construction des logements en tentant d'influer sur la localisation et les modalités de la construction, de même que, dans une certaine mesure, sur la morphologie des constructeurs et des propriétaires des logements. Il s'agit d'une manière détournée de développer certains des principes d'une politique d'aménagement du territoire difficile à mettre en place dans la législation fédérale. On retrouvera ce même type de stratégie dans le cas de Loi fédérale sur la protection des eaux de 1971.

c. Possesseurs des titres de propriété

Les limitations du droit de construire concernent formellement toutes les sortes de propriétaires fonciers. Dans les faits, les propriétaires ayant l'intention de construire à terme sur des parcelles non-équipées sont les plus touchés par les changements de cette période.

d. organisation de l'exclusion des non-propriétaires et contrôle du respect de la propriété

Les remarques de la période précédente s'appliquent de la même manière.

e. processus décisionnel

Les remarques de la période précédente s'appliquent de la même manière.

f. principaux acteurs durant cette étape

a) Etat de droit

-Etat fédéral

b) Propriétaires

- Propriétaires fonciers et immobiliers
- Investisseurs institutionnels

c) Appropriateurs, producteurs, utilisateurs

- locataires
- entreprises de construction

Etape 5 (1965-1980) Propriété privée II / Expropriation III / Usages III

Emergence de la politique d'Aménagement du Territoire: Reconfiguration des rapports de propriété: garantie constitutionnelle de la propriété privée, extension des compétences d'expropriation et limitations des droits d'usages

1. Les Bodenrechtsartikels de 1969

Lors de la votation populaire du 14 septembre 1969, deux modifications constitutionnelles centrales en matière de droit foncier furent acceptées dans un même paquet : la garantie de la propriété et le principe de l'aménagement du territoire. Ce sont les articles 22^{ter} et 22^{quater} de la Constitution fédérale.

Article 22^{ter}

- 1 La propriété est garantie.
- 2 Dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles, la Confédération et les cantons peuvent, par voie législative et pour des motifs d'intérêt public, prévoir l'expropriation et des restrictions de la propriété.
- 3 En cas d'expropriation et de restrictions de la propriété équivalent à la l'expropriation, une juste indemnité est due.

Article 22^{quater}

- 1 La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.
- 2 Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.
- 3 Elle tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire.

C'est donc en 1969 que la garantie de la propriété privée est ancrée dans la Constitution, en même temps que l'attribution des compétences fédérales de légiférer en matière d'aménagement du territoire. Le droit de propriété qui est ici garanti par le droit public est celui-là même qui est défini par le droit privé, selon l'article 641 du CC: le droit public n'a donc pas développé de définition propre de la propriété.

Ces deux articles sont le résultat d'une très longue lutte et d'un compromis long à construire entre les partisans et les adversaires d'une politique centralisée d'aménagement du territoire au niveau national. Les éléments pertinents de ce compromis sont, du point de vue foncier, les suivants :

- Désormais, *le droit foncier est réglé de manière explicite et systématique également au niveau constitutionnel, tout comme la propriété privée*, qui jusqu'alors n'était fondée que sur le droit civil (privée) du CC. Cette garantie était considérée comme très importante par les propriétaires au vu de l'accroissement de la concurrence pour l'accès à la propriété foncière et le développement de la spéculation foncière qui rendaient la régulation par le seul moyen

du droit privé et de sa conception trop rigide et unilatérale de la propriété insuffisante (Leimbacher & Perler 2000 :113).

- L'acceptation dans la Constitution du *principe de la nécessité d'une gestion planifiée de l'usage du sol valable pour tout le territoire national* permet enfin d'envisager la mise en place d'une politique publique concertée au niveau national d'aménagement du territoire. L'acceptation d'un tel principe signifie également la sanction constitutionnelle de la possibilité de limiter, dans l'optique de l'aménagement du territoire, le contenu de la propriété privée par des instruments relevant du droit public.
- L'acceptation dans la Constitution du principe du *dédommagement* en cas d'expropriation constitue la conséquence logique de l'acceptation conjointe des deux premiers principes. Désormais, le principe de dédommagement (complet) s'applique non seulement dans le cas d'expropriation *formelle*, c'est-à-dire dans le cas où il y a modification des titres de propriété, mais également dans les cas d'expropriation *matérielle*, c'est-à-dire lorsqu'il y a modification de la capacité du propriétaire à faire usage matériellement de son bien. (Leimbacher & Perler 2000 :115)
- Leimbacher & Perler (2000 :115) insistent encore sur l'importance de l'inscription dans la Constitution des objectifs que sont « l'utilisation judicieuse du sol » et « l'occupation rationnelle du territoire » (Art.22^{quarter}, alinéa 1). Le premier objectif ne signifie pas seulement qu'il s'agit d'être économe dans l'usage du sol et en utiliser le moins possible. L'objectif est en effet, d'une certaine manière, plus contraignant : il s'agit d'être également attentif à la *manière* dont on l'utilise. Utiliser « judicieusement" le sol signifie que l'on doit prendre des décisions concernant le type d'affectation que l'on entend attribuer aux différentes portions/parcelles de la ressource, en fonction (1) des besoins collectifs en matière de biens et services dérivés du sol et (2) des caractéristiques naturelles/physiques de ces mêmes parcelles. Allié au deuxième objectif de l'occupation rationnelle du territoire, qui implique assez naturellement une différenciation spatiale et une spécialisation des usages du sol par surfaces, on voit assez bien comment sont posées ici les bases du principe d'action central de la LAT que constitue le *zonage*.

Ces différents principes qui trouvent une reconnaissance constitutionnelle en 1969 sont encore relativement abstraits et il faudra attendre l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire en 1980 (LAT) pour les voir concrétisés dans la pratique administrative.

Mais, durant les 10 années qui séparent les articles constitutionnels de la LAT, on peut encore repérer une étape intermédiaire qui contribue à concrétiser partiellement ces objectifs.

2. Une étape intermédiaire avant la LAT: la loi fédérale sur la protection des eaux de 1971

Cette loi constitue la première véritable intervention planificatrice sanctionnant la distinction entre zones constructibles et zones non-constructibles. Cette intervention reste toutefois indirecte en ce qu'elle utilise l'obligation de raccordement de toute nouvelle construction au réseau d'évacuation des eaux usées pour supprimer, la plupart du temps *de facto*, au propriétaire la liberté de construire en dehors de la zone à bâtir (c'est-à-dire avant tout dans les zones ne figurant pas dans le projet de canalisation), et ceci y compris dans les zones non agricoles (i.e. les futures zones protégées). Ce faisant, le législateur fédéral a pour la première fois scellé le sort des parcelles se situant en dehors de la zone à bâtir. Cela représente naturellement une redéfinition fondamentale du *contenu* de la propriété foncière, dans la mesure où cette loi supprime abruptement à un nombre important de propriétaires fonciers un droit jusque là considéré comme légitime qui est celui de construire sur leur parcelle (Leimbacher & Perler 2000 :117). Cette transformation dans le contenu de la propriété privée est d'autant plus remarquable qu'il n'a donné droit à aucun dédommagement d'aucune sorte dans la mesure où il ne s'agit pas là d'une expropriation.

Bien que cette loi concerne au niveau substantielle la protection des eaux, son usage à des fins planificatrices d'aménagement du territoire n'a jamais été réfuté.

3. L'arrêté urgent (AFU) de 1972 en matière d'aménagement du territoire

L'arrêté fédéral urgent de 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire ne fait en quelque sorte que confirmer ce retrait du droit des propriétaires situés en dehors de la zone à bâtir de construire sur leur bien-fonds. Cet arrêté demande plus particulièrement aux cantons de classer provisoirement comme « zone protégée » toute surface pour laquelle une éventuelle construction devrait être interdite ou limitée en raison des prescriptions liées à la protection du paysage, à la protection des sites voués à la détente ou encore ceux liés à la protection contre les catastrophes naturelles. L'interdiction de construire ne résulte plus ici de la délimitation des zones constructibles, mais, pour la première fois, de la délimitation de zones protégées. Les conséquences pour les propriétaires restent toutefois les mêmes.

4. La Loi sur l'aménagement du territoire de 1979

La Loi fédérale sur l'aménagement du territoire constitue la concrétisation la plus complète de l'article 22^{quarter} de la Constitution (Leimbacher & Perler 2000 :118 sqs). La lecture de son article 1 nous montre les trois buts principaux de la loi qui sont en conformité avec le mandant constitutionnel :

Article 1 Buts

1 La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie.

2 Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins:

- a. De protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage;
- b. De créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques;
- c. De favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie;
- d. De garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays;
- e. D'assurer la défense générale du pays.

Ces trois buts sont donc les suivants : (1) assurer une utilisation mesurée du sol, (2) coordonner les activités de la Confédération, des cantons et des communes qui ont des effets sur l'organisation du territoire et (3) s'employer à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. A ces trois objectifs fondamentaux, il convient encore d'ajouter ceux, renvoyant à une contribution plus indirecte de la part de la LAT, qui sont énumérés à l'alinéa 2.

Pour atteindre ces 3 buts principaux, la loi repose sur deux principes de base que sont :

- Le principe de concentration : il s'agit, selon ce principe, de concentrer, dans les limites de l'acceptable, les biens et services nécessitant la construction de bâtiments ou d'autres infrastructures dans la zone à bâtir, de manière à préserver le paysage ainsi que les lieux de détente pour la population de même que laisser les meilleures terres à l'agriculture. Une telle

concentration permet également de rationaliser l'organisation spatiale et de coordonner entre eux les lieux d'habitation, de travail et les transports publics.

- Le principe de séparation stricte entre zones constructibles et zones non-constructibles, ainsi que, au sein de ces dernières, entre zones agricoles et zones protégées : ce second principe permet de limiter et de localiser certains types d'usages dans certaines zones. Cette différenciation spatiale des usages est censée permettre de lutter contre les phénomènes de « mitage » du territoire et du paysage, ainsi que favoriser une allocation cohérente entre les différentes surfaces de sol ayant leurs caractéristiques propres et l'usage principal qui en est fait.

Ce découpage du sol en 3 types de zones différentes se fait par le moyens de plans d'affectation élaborés par les cantons sur demande de la Confédération et approuvés par elle. Ces disposition sont réglées dans les articles 14 à 18 de la loi :

Art. 14 Définition

1 Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol.

2 Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger.

Art. 15 Zones à bâtir

Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui:

- a. Sont déjà largement bâtis, ou
- b. Seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps.

Art. 16 Zones agricoles

1 Les zones agricoles comprennent:

- a. Les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou horticole, et
- b. Les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés par l'agriculture.

2 Il importe, dans la mesure du possible, de délimiter des surfaces cohérentes d'une certaine étendue.

Art. 17 Zones à protéger

1 Les zones à protéger comprennent:

- a. Les cours d'eau, les lacs et leurs rives;
- b. Les paysages d'une beauté particulière, d'un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel;
- c. Les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels;
- d. Les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés.

2 Au lieu de délimiter des zones à protéger, le droit cantonal peut prescrire d'autres mesures adéquates.

Art. 18 Autres zones et territoires

1 Le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation.

2 Il peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée.

3 L'aire forestière est définie et protégée par la législation sur les forêts.

En définissant une *zone à bâtir* distincte des autres zones, la LAT n'interdit pas seulement la construction de bâtiments ou d'infrastructure dans les autres zones, mais elle établit plus généralement un devoir de conformité entre le type d'usage et la localisation de celui-ci, *aussi*

bien entre les différentes zones qu'au sein de celles-ci. Ainsi, la capacité du propriétaire à faire construire un bâtiment au sein de la zone à bâtir est-elle encore affectée par d'éventuelles conditions supplémentaires résultant de l'existence de découpages internes différenciant les zones d'habitation, les zones industrielles, les zones commerciales, etc.

a. Biens et services concernés durant cette période:

Principalement A (surfaces à bâtir), B (espaces protégés), F (fertilité)

b. Droits de propriété, de disposition et d'usages durant cette période

On le voit, la période de 10 ans qui va de la réforme du droit foncier (*Bodenrechtsreform*) de 1969 à la mise en place de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979 constitue l'un des rares moments dans l'histoire juridique récente de la ressource durant lequel l'on assiste à un *changement significatif simultané*, à la fois au niveau du système régulateur (articles constitutionnels) et au niveau des politiques publiques (LAT). Ces 10 années représentent à coup sûr le changement le plus significatif au sein du régime du sol pour la période considérée (XX^{ème} siècle). Ainsi, durant cette période, deux des trois composantes du système régulateur ont été transformées et/ou adaptés. Alors que les articles de 1969 représentent une intervention sur les *droits de propriété* (formels), La loi sur la protection des eaux et la LAT interviennent de manière très significative sur les *droits d'usages*.

Si l'on peut admettre que l'article 22^{ter} de 1969 ne constitue pas une révolution du point de vue des droits de propriété dans la mesure où il confirme et renforce des principes déjà en vigueur, le couple 22^{ter} – 22^{quarter} constitue un changement très important au sein du régime, en ce qu'ensemble ils ouvrent la voie à la possibilité d'une intervention planificatrice de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, ainsi que, surtout, aux *restrictions en matière de droits d'usages* qui l'accompagnent ; la restriction principale consistant, on l'a vu, en la *suppression du droit de construire* sur les parcelles situées en dehors de la zone à bâtir.

Mais il y a plus encore. Leimbacher & Perler (2000 :124-5) font remarquer en conclusion de leur présentation de cette séquence de 1969 à 1980 que ce qui s'est joué durant cette décennie ne se limite pas à la question de la suspension du droit de construire pour une catégorie de propriétaires. Ils défendent au contraire l'idée qu'il s'est joué durant cette période quelque chose de beaucoup plus fondamental encore dont cette suspension n'est que la manifestation la plus visible. Au total, ce qui se joue, selon eux, c'est une profonde transformation –les auteurs parlent de « mutation » (*Wandelbarkeit*)- du contenu de la propriété et donc, finalement, de son *sens*, par l'intervention du droit public. Désormais, la définition de la propriété n'est plus l'affaire exclusive du droit privé à travers l'article 641 du CC. On peut même aller plus loin en disant que la définition du droit privé constitue un cadre qui est en réalité à tel point rempli ou concrétisé par le droit public qui lui donne sa véritable signification, que ce dernier est en train de modifier jusqu'à la *structure initiale* de ce cadre. Cette interprétation est justifiée par le constat que l'orientation initiale de l'article 641 CC vers une conception illimitée de la propriété est désormais devenue tout simplement impensable. Finalement, l'acceptation de cette capacité du droit public à restreindre drastiquement les droits d'usages compris dans la définition du droit de propriété privée sans que ne se pose sérieusement la question d'un éventuel dédommagement, confirme l'acceptation généralisée du principe qui veut que la définition du *contenu* de ce même droit de propriété n'est pas ou plus du ressort du droit privé, mais bien l'apanage pour ainsi dire désormais exclusif du droit public.

c. Possesseurs des titres de propriété

Les limitations du droit de construire concernent formellement toutes les sortes de propriétaires fonciers. Dans les faits, les propriétaires possédant une parcelle dont ils entendent faire un usage

devenant non conforme aux prescriptions s'appliquant sur leur parcelle sont les plus touchés par les changements de cette période.

d. Organisation de l'exclusion des non-propriétaires et contrôle du respect de la propriété

Le principe de la propriété privée trouve une nouvelle garantie, constitutionnelle. Cependant, cette garantie coûte chère, dans la mesure où le pouvoir de définition du contenu de la propriété, avant tout en ce qui concerne les droits d'usages, a basculé de manière significative du côté du droit public.

e. Processus décisionnel

Les remarques de la période précédente s'appliquent de la même manière.

f. Principaux acteurs durant cette étape

a) Etat de droit

- Etat fédéral
- Cantons
- Communes

b) Propriétaires

- tous les types de propriétaires fonciers

c) Appropriateurs, producteurs, utilisateurs

- Ensemble des appropriateurs, producteurs et utilisateurs finaux des types d'utilisation A (surfaces à bâtir), B (espaces protégés), F (fertilité).

Etape 6 (1980-2000) Disposition III / Usages IV Focalisation sur la limitation des droits d'usages à travers la protection de l'environnement et de la nature et renforcement des limitations en matière de droits de disposition pour les terres agricoles et extensions de ces limitations à la propriété foncière en générale en ce qui concerne les personnes domiciliées à l'étranger

1. Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger de 1983

Cette loi vise à empêcher des phénomènes d'acquisition massive d'objets immobiliers, notamment à des fins spéculatives, par des personnes non domiciliées en Suisse. En limitant la capacité d'un propriétaire de donner, transmettre en héritage ou vendre son bien-fonds à une personne résidant à l'étranger, elle constitue une sorte d'extension au secteur immobilier de la loi de 1951 sur le maintien de la propriété agricole. Il est à cet égard intéressant de constater la présence dans les deux cas d'un discours justificatif en terme de « protection du sol national » contre le « bradage » aux « étrangers ».

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

Cette loi représente le premier événement sérieux d'un point de vue juridique en matière de protection *qualitative* des sols contre des charges polluantes. Toutefois, sa signification en matière de droits de propriété est plutôt indirecte. Elle peut avoir des effets sur les droits d'usages d'une parcelle essentiellement de deux manières. La première renvoie au cas où le sol de la parcelle connaîtrait des atteintes en terme de charges polluantes (immissions) impliquant des mesures de dépollution et donc de restrictions d'usages. La seconde renvoie au cas où les activités se déroulant sur la parcelle sont à l'origine de dépassements du taux admis d'émissions de polluants impliquant là aussi des restrictions d'usages pour le propriétaire ainsi qu'une

obligation d'assainir ses installations. Le texte le plus important de ce point de vue est l'Ordonnance du 1 juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols (OSol).

Par ailleurs, les ordonnances comme l'Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB) ou l'Ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair) peuvent avoir des effets sur la suspension de la constructibilité de certaines parcelles.

3. Article 24^{sexies} sur la protection des sites marécageux (initiative Rothenthurm) de 1987

Avec l'acceptation de l'initiative Rothenthurm, on assiste à la mise en place d'une protection accrue des marais et des sites marécageux considérés d'importance nationale. Pour les propriétaires fonciers privés et publics, notamment les communes sur le territoire desquelles se trouvent ces sites définis par un inventaire fédéral, les restrictions en matière d'usages des parcelles nouvellement classées sont importantes, notamment dans le cas des sites marécageux situés le long des rives des lacs, c'est-à-dire dans des lieux souvent affectés aux activités de loisirs aquatiques. La protection des sites marécageux d'importance nationale continue de constituer un exemple de conflits sévères entre les usages touristiques et de loisirs et la protection des biotopes.

4. Loi fédérale sur le droit foncier rural de 1991

Cette loi reprend et compile en un seul texte plusieurs dispositions déjà présentes soit, dans le CC, soit dans différentes lois fédérales concernant le droit foncier rural, notamment les lois de 1940 sur le désendettement des exploitations agricoles et celle de 1951 portant sur le maintien de la propriété agricole. La loi rassemble ainsi les fondements de droit privé et de droit public au principe de « restrictions dans les rapports juridiques concernant les entreprises et les immeubles agricoles ».

L'objectif principal de cette loi est de soustraire les terres agricoles du marché foncier « normal ». Elle institue à cet effet une différence fondamentale en matière de droit de disposition entre les terres agricoles et les autres. En conséquence, force est de constater que son champ d'application exclut *a priori* la zone à bâtir.

Sans entrer dans les détails de des restrictions de droit privé et public, l'on peut retenir de cette loi les enseignements suivants en matière de droits de propriété :

- La définition de la propriété dans le cas d'une exploitation ou de terres agricoles ne se différencie pas de la conception fondamentale de la propriété.
- Toutefois, beaucoup est fait pour tenter d'arracher la propriété foncière rurale au mécanismes de marché.
- L'idée centrale est que l'intervention sur les droits de disposition des propriétaires est le moyen le plus approprié pour y parvenir.
- L'intention est ici d'agir en faveur aussi bien des agriculteurs propriétaires de leur exploitation, qu'en faveur de l'intérêt général consistant à posséder une agriculture viable et durable.

a. Biens et services concernés durant cette période:

A (surfaces à bâtir), B (espaces protégés), C (déchets), D (production de matières premières), E (filtrage), F1 (surfaces agricoles), F2 (prairies)

b. Droits de propriété, de disposition et d'usages durant cette période

Durant cette période, l'intervention se déroule à nouveau simultanément sur les droits d'usages (avec la LPE et l'article 24^{sexies}) et sur les droits de disposition (avec la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger et la loi sur le droit foncier rural). Dans les deux cas (usages et disposition), il s'agit avant tout d'une prolongation, d'un développement, de logiques antérieures déjà existantes. Ce qui change, c'est la diversification et la spécialisation des

limitations des droits en fonction des objectifs de la régulation et des caractéristiques des parcelles (multiplication des périmètres concernés par des limitations spécifiques).

c. Possesseurs des titres de propriété

Les agriculteurs en tant que propriétaires fonciers ruraux sont à nouveau au centre de l'attention, accompagnés des propriétaires immobiliers.

d. Organisation de l'exclusion des non-propriétaires et contrôle du respect de la propriété

L'organisation de l'exclusion de la propriété se fait sur la base de certaines caractéristiques sociales et identitaires des propriétaires. Tout le monde ne peut pas acquérir un domaine agricole et les personnes résidant à l'étranger connaissent des contraintes très strictes restreignant leur possibilité d'acquérir un bien immobilier en Suisse.

e. Processus décisionnel

Les remarques de la période précédente s'appliquent de la même manière.

f. Principaux acteurs durant cette étape

a) Etat de droit

- Etat fédéral
- Cantons
- Communes

b) Propriétaires

- Propriétaires fonciers et immobiliers
- Agriculteurs
- Industries polluantes et/ou bruyantes
- Acheteurs / investisseurs résidant à l'étranger)

c) Appropriateurs, producteurs, utilisateurs

- appropriateurs et consommateurs d'eau
- distributeurs et consommateurs des produits agricoles
- population suisse dans son ensemble

Le tableau 19 qui suit présente l'essentiel des éléments de ce chapitre 3 sous une forme plus synthétique.

Tableau 19 : vue synthétique de l'évolution du système régulateur du sol entre 1850 et 2000 en Suisse

Ressource Sol	Système régulateur			Champ d'application (périmètre, public/privé, local, régional, national, etc.)	Etendue des biens et services	Acteurs (propriétaires, appropriateurs, utilisateurs finaux)
	Propriété	Disposition	Usages			
Etape 1 1850-1910 Expropriation I Mise en place de compétences fédérales en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique	XX			Expropriation de propriétaires privés, en vue de la réalisation d'installations / d'infrastructures d'utilité publique telles que: chemins de fer, usines électriques, réseaux de lignes à haute tension, installations de télécommunication, installations militaires, constructions hydrauliques ouvrages d'endiguement, chemins forestiers. Les propriétaires privés concernés par ces expropriations sont très souvent des agriculteurs. Les périmètres concernés sont le plus souvent relativement restreints et correspondent à l'espace nécessaire pour la réalisation des installations. Cependant, ces dernières sont réparties sur l'ensemble du territoire national.	A1 (urbanisation et infrastructures), A4 (transports), F1 (surfaces agricoles)	a) Etat de droit -Etat fédéral -Tribunal fédéral b) Propriétaires -Propriétaires fonciers (notamment agriculteurs) -Compagnies de chemin de fer -Régie des Postes et Télécommunication -Administration fédérale en charge de la forêt et des endiguements c) Utilisateurs -clients des différentes compagnies -citoyens

Etape 2 1910-1935 Propriété privée I / Expropriation II / Disposition I Fondement des rapports de propriété dans le droit privé et public: définition et limites de la propriété privée dans le droit privé et limitation des compétences fédérales en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique	XXX			Sur la question de l'expropriation, la situation demeure en gros la même que durant la période précédente, si ce n'est que les conflits se concentrent sur le cas des expropriations des agriculteurs. Il en résulte le fait que la loi de 1932 se trouve dès lors très fortement marquée par cet enjeu et comporte des dispositions renvoyant très directement à la question de l'expropriation et du dédommagement des propriétaires fonciers agricoles (introduction du principe de la compensation en nature, plutôt qu'en espèce). De ce point de vue le champ d'application se concentre sur les terres agricoles en mains privées, mais ceci pour l'ensemble du territoire national. De son côté, l'entrée en vigueur du CC représente un événement d'ampleur nationale et qui concerne l'ensemble des relations de propriété (communes, privées, publiques). Le champ d'application du CC est donc pour ainsi dire "universel" (dans les limites du pays) et national.	En principe, avec l'entrée en vigueur du CC, tous les biens et services sont concernés. Toutefois, ici, plus particulièrement : A1 (urbanisation et infrastructures), A2 (logement), A3 (zones industrielles), A4 (transports) F1 (surfaces agricoles), F2 (prairies)	a) Etat de droit -Etat fédéral -Tribunal fédéral b) Propriétaires -Agriculteurs (USP) c) Appropriateurs, producteurs, utilisateurs -Union des Centrales électriques d) groupes tiers -Heimatschutz -Parti Socialiste
--	-----	--	--	--	--	---

Etape 3 1935-1950 Disposition II; Usages I Limitation des droits de disposition (achat, vente et transmission) des terres agricoles et période de l'économie de guerre		XX	XX	Les trois lois concernant la propriété foncière agricole et la protection de l'agriculture (1940 et 1951) développent des mesures s'appliquant, comme lors des étapes précédentes, à l'ensemble des terres agricoles en mains privées et ceci, sur l'ensemble du territoire national. Quant au Plan Wahlen, l'obligation de mise en culture s'applique indistinctement aux terrains privés et publics sur l'ensemble du territoire national.	A1 (urbanisation et infrastructures), A3 (zones industrielles), A5 (tourisme), A6 (militaire), A8 (capitalisation) F1 (surfaces agricoles), F2 (prairies), F5 (jardins potagers)	a) Etat de droit -Conseil fédéral -Section Wahlen b) Propriétaires -Agriculteurs propriétaires et leur famille -Ensemble des propriétaires fonciers possédant des terrains susceptibles d'être mis en culture -Spéculateurs -Maîtres d'ouvrages c) Appropriateurs, producteurs, utilisateurs -Banques (appropriateurs) -agriculteurs locataires (fermiers)
Etape 4 1950-1965 Usages II Premières interventions aménagistes sur les droits d'usages			XX	Mouvement conjoint de <i>limitation</i> des droits de construction des propriétaires fonciers possédant des parcelles non raccordées aux réseaux d'approvisionnement en eau et en électricité et d'incitation à la construction de logements (sociaux) dans les zones urbaines. Le champ d'application est ici national, alors que le périmètre d'intervention se concentre sur la propriété foncière privée située en zones urbaines et périurbaines.	A2 (logement), A3 (zones industrielles), A5 (tourisme), A7 (thésaurisation), A8 (capitalisation) F1 (surfaces agricoles), F2(prairies)	a) Etat de droit -Etat fédéral b) Propriétaires -Propriétaires fonciers et immobiliers -Investisseurs institutionnels c) Appropriateurs, producteurs, utilisateurs -locataires -entreprises de construction

Etape 5 1965-1980 Propriété privée II / Expropriation III / Usages III Emergence de la politique d'Aménagement du Territoire: Reconfiguration des rapports de propriété: garantie constitutionnelle de la propriété privée, extension des compétences d'expropriation et limitations des droits d'usages	XXX		XX	Les transformations du système régulateur liées à la mise en place d'une véritable politique nationale d'aménagement du territoire concernent l'ensemble des relations de propriétés à tous les niveaux territoriaux. Le champ d'application est donc "universel" et national.	A (surfaces à bâtir), B (espaces protégés), F (fertilité)	a) Etat de droit -Etat fédéral -Cantons -Communes b) Propriétaires -tous les types de propriétaires fonciers c) Appropriateurs, producteurs, utilisateurs -Ensemble des appropriateurs, producteurs et utilisateurs finaux des types d'utilisation A, B, F.
Etape 6 1980-2000 Disposition III / Usages IV Focalisation sur la limitation des droits d'usages à travers la protection de l'environnement et renforcement des limitations en matière de droits de disposition pour les terres agricoles et extensions de ces limitations à la propriété foncière en générale en ce qui concerne les personnes domiciliées à l'étranger		XX	XXX	Cette période est caractérisée par un phénomène de multiplication de limitations spécifiques des droits d'usages et de disposition dépendant des caractéristiques des parcelles. Les différents types de périmètres concernés sont les suivants: -la propriété immobilière (touristique) susceptible d'être acquise par des personnes résidant à l'étranger; -parcelles polluées par des activités industrielles ou autres; -sites marécageux; -la propriété foncière rurale. Si la majorité des terrains concernés se trouve probablement en mains privées, certains d'entre eux peuvent également être en mains publiques, comme par exemple les sites marécageux (terrains en propriété communale) ou les sites contaminés. Le champ d'application de ces transformations du système régulateur est d'ordre national, même si les périmètres sont eux locaux ou régionaux.	A (surfaces à bâtir), B (espaces protégés), C (déchets), D (production de matières premières), E (filtrage), F1 (surfaces agricoles), F2 (prairies)	a) Etat de droit -Etat fédéral -Cantons -Communes b) Propriétaires -Propriétaires fonciers et immobiliers -Agriculteurs -Industries polluantes et/ou bruyantes -Acheteurs/investisseurs résidant à l'étranger c) Appropriateurs, producteurs, utilisateurs -appropriateurs et consommateurs d'eau -distributeurs et consommateurs des produits agricoles -population suisse dans son ensemble

4. L'EVOLUTION DES POLITIQUES PUBLIQUES REGULANT LES USAGES DU SOL (1874 - 2000)

4.1 SURVOL DE L'EVOLUTION HISTORIQUES ET DES ETAPES DES POLITIQUES PUBLIQUES ENTRE 1874 ET 2000

L'histoire des politiques publiques intervenant dans la régulation des relations d'exploitation comme de protection du sol durant les 100 dernières années peut-être divisée en 5 périodes. Les critères de construction des différentes périodes sont les suivants :

- L'évolution des bases constitutionnelles, légales et réglementaires ayant (eu) un impact sur le sol et ses usages sociaux ;
- La périodisation des différents problèmes collectifs successifs à résoudre, respectivement la chronologie de leur mise à l'agenda politique ;
- Les variations de l'étendue des biens et services régulés par les politiques publiques d'exploitation et de protection ;
- Les impacts des différents événements socio-politiques d'importance nationale.

Ces 5 périodes sont décrites de manière synthétique dans le tableau récapitulatif suivant (tableau 20) :

Tableau 20 : Tableau synoptique des étapes historiques des politiques de régulation du sol 1874-2000

Etapes	Bases constitutionnelles	Bases légales et réglementaires (ordonnances, AFU, etc.)	Problèmes collectifs à résoudre et principales hypothèses causales	Evénements significatifs
Etape 1 1874 - 1930 Colonisation intérieure: l'œuvre planificatrice au service de l'agriculture	1874 Compétences de la Confédération en matière de transports (art. 26 chemin de fer) et de communication (art. 36 poste et télégraphe) 1897 Compétences en matière de police des endiguements, de constructions hydrauliques et de politique forestière (art. 24)	(1902 Loi sur la police des forêts)	Problème collectif: Dans la perspective idéologique ruralisante, émergence des premières mobilisations contre l'extension urbaine, la diminution des surfaces agricoles et l'émigration rurale. Volonté de mise en valeur des terres agricoles par l'intermédiaire du défrichement et de la mise en culture des terres improductives (notamment en milieu urbain) dans le but d'une autarcie alimentaire. Lutttes idéologiques en faveur du "maintien de l'authenticité" de la population suisse. Proposition de mise en place d'une politique d'occupation du sol. Hypothèse causale principale : En développant une politique globale de planification de l'occupation coordonnée du sol fondée sur une division claire entre zones urbaines et rurales d'une part, et la mise en valeur systématique des terres cultivables de l'autre, l'on pourrait lutter contre l'émigration rurale, la pression exercée par la croissance urbaine et industrielle sur les espaces ruraux ainsi que permettre une croissance de la productivité agricole dans l'optique de l'autosubsistance alimentaire du pays. Remarque : pas de mise en œuvre effective significative au niveau national d'un programme d'action publique résultant de ce modèle de causalité.	1848 Fondation de l'Etat fédéral moderne et première Constitution Fédérale suisse 1874 Première révision totale de la Constitution Fédérale et introduction du droit de référendum législatif 1891 Introduction du droit d'initiative constitutionnelle 1902 -Loi sur la police des forêts 1905 -Fondation du Heimatschutz 1909 -Fondation de la Ligue Suisse pour la Protection de la Nature (LSPN) 1912 -Entrée en vigueur du Code Civil Suisse (CC) 1914-1918 Première Guerre Mondiale 1918 -Fondation de l'association suisse de colonisation intérieure

Etape 2 1930 - 1955 Mouvement urbaniste et échec d'une première institutionnalisation d'une politique d'aménagement du territoire au niveau national. La <i>Landesplanung</i> se limite à une <i>Wirtschaftsplanung</i> orientée sur les terres agricoles. Episode de l'économie de guerre et du Plan Wahlen	1947 Article économique Art. 31^{bis} 1953 Modification de l'article 24^{quater}	1930 Loi fédérale sur l'expropriation 1940 Loi fédérale sur le désendettement des exploitations agricoles 1951 -Loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale -Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture)	Problème collectif: La croissance continue des villes contribue à poser le problème de la planification de l'occupation du sol et des usages de la terre. Se trouve posé plus particulièrement le problème de la nécessité d'une protection des terres agricoles contre l'expansion de l'habitat urbain et de l'industrie. Contre l'aménagisme de la colonisation intérieure distinguant les problèmes ruraux des problèmes urbains, le mouvement des urbanistes propose de développer une planification urbanistique du développement du territoire national dans son ensemble. Cependant, l'optique aménagiste et son instrument de la planification entrent en contradiction avec certains principes (« libéralisme » et « fédéralisme ») de l'idéologie dominante de la « culture politique » suisse opposés à toute centralisation. Le seul domaine qui échappe à ce refus de toute intervention étatique planificatrice est celui de l'agriculture. La période de l'après- (deuxième) guerre correspond à une redéfinition civile de la logique planificatrice de l'économie de guerre, ainsi qu'à une mise sous protection des exploitations agricoles et un encadrement et un subventionnement du secteur agricole par l'Etat fédéral. <u>Hypothèse causale principale :</u> Si l'on entend contrôler le développement urbain et empêcher qu'il ne se fasse au détriment des régions rurales et surtout des terres agricoles, il convient de mettre en place une planification globale au niveau national capable de coordonner le développement urbain, industriel et agricole du pays. Dans les faits, seul le secteur agricole a connu une intervention significative de la part de l'Etat en trois temps : (1) limitation des possibilités d'endettement des agriculteurs, (2) limitation des possibilités de circulation des titres de propriété sur les terres agricoles, (3) limitation des possibilités de réaffectation des terres agricoles subventionnées.	1928-1933 -Premiers congrès internationaux d'architecture moderne 1935 -Pétition conjointe de la Fédération suisse des architectes et de la Fédération suisse des ingénieurs et architectes 1937 -Fondation de la Commission suisse pour le plan d'aménagement national (organe précurseur de l'ASPAN) 1939-1945 Deuxième Guerre Mondiale, pleins pouvoirs au Conseil Fédéral 1938-1946 Mise en place de l'économie de guerre (Plan Wahlen) 1942 -Rapport de la commission sur l'aménagement du territoire suisse 1943 -Initiative des « jeunes paysans » -création de l'ASPAN -création de la Centrale pour l'aménagement national à l'ETHZ (futur ORL) -Rapport Rheinardt sur la situation en matière d'aménagement du territoire à l'attention du Conseil d'Etat du canton de Soleure. 1944 -Initiative du canton de Soleure pour une conception globale des transports au niveau national (<i>Gesamtschweizerisches Verkehrsnetz</i>)
--	---	---	---	--

Etape 3 1955 - 1975 Mise en place par des moyens détournés d'une première forme de politique d'aménagement du territoire permettant de différencier zones constructibles et non-constructibles en vue d'une protection (dans l'urgence) des surfaces productives contre la spéculation foncière.	1969 -Boderechtsartikel Art. 22^{ter} (garantie de la propriété privée) Art. 22^{quater} (principe de l'aménagement du territoire)	1955 -Loi sur la protection des eaux 1965 -Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements 1966 -Loi sur la protection de la nature (LPN) 1971 -Loi sur la protection des eaux 1972 -Arrêté Fédéral Urgent en matière d'aménagement du territoire	Problème collectif: Le problème collectif à résoudre tel qu'il est défini durant cette période renvoie avant tout à la hausse généralisée de la valeur du sol. Ainsi, l'augmentation importante des prix des terrains suite à la spéculation foncière a eu des effets relativement divers. Deux usages du sol impliquant deux groupes très distincts et différents de la population se sont trouvés concernés ici en premier lieu: les agriculteurs et les locataires. Alors que les premiers, devant la pression sur les terres agricoles résultant de la croissance urbaine, le développement d'un nombre de plus en plus important d'activités industrielles, la construction d'infrastructures de transport, etc. doivent faire face à la difficulté, voire l'impossibilité, de devenir propriétaire de nouvelles terres agricoles ainsi qu'à la tentation de louer ou vendre celles qu'ils possèdent, les seconds sont dans l'incapacité de trouver des logements appropriés à leurs besoins et à des prix abordables. Le problème collectif à résoudre durant toute cette période est le suivant : comment juguler la spéculation foncière et les effets négatifs de la hausse des prix qui l'accompagne affectant aussi bien la propriété foncière rurale et la situation des agriculteurs, que le marché immobilier et les locataires ? <u>Hypothèse causale principale :</u> Si l'on entend soustraire les zones rurales et périurbaines non encore construites ou à vocation agricole de la spéculation foncière et de leur transformation en terrains constructibles à bon marché, il convient de distinguer autant que faire se peut, même si ce n'est qu'indirectement ou de manière détournée, les zones constructibles de celles qui ne le sont pas.	1955-63 -Appels répétés des scientifiques et mobilisation parlementaire en faveur d'une politique nationale d'aménagement du territoire capable de lutter contre la spéculation foncière 1961 -transformation de la Centrale pour l'aménagement national en Institut ORL à l'ETHZ 1963 -Initiative contre la spéculation foncière (Parti Socialiste) 1966 -Introduction du principe du droit de recours des organisations de protection de la nature et du paysage (art. 12 de la LPN)
--	--	--	---	---

Etape 4 1975 - 1985 Mise en place d'une politique nationale d'aménagement du territoire (gestion quantitative) ainsi que d'une politique de lutte contre les atteintes chimiques des sols (protection qualitative)		1979 -Loi sur l'Aménagement du Territoire (LAT) 1983 -Loi sur la Protection de l'Environnement (LPE) 1985 -Ordonnance sur la protection de l'air (Opair) 1986 -Ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement (Osubst)	<u>Problème collectif:</u> Nécessité de coordonner la multiplicité des usages et des groupes d'usagers de la ressource dans la perspective d'une gestion et d'une protection quantitative des surfaces (utilisation économe et judicieuse) ainsi que de l'épaisseur du sol (atteintes chimiques et érosion). <u>Hypothèse causale principale :</u> Si on améliore la coordination entre les différents usages du territoire et qu'on limite certains usages, alors on protège le sol de la surexploitation.	1976 -Rejet en votation populaire d'une première version de la Loi sur l'aménagement du territoire.
--	--	---	--	---

Etape 5 1985 - 2000 Protection qualitative contre les atteintes biologiques et chimiques des sols	1987 Modification de l'article 24^{sexies} par l'ajout d'un alinéa 5 concernant la protection des marais et des sites marécageux (initiative Rothenthurm)	1990 -Ordonnance sur le traitement des déchets (OTD) 1991 -Loi sur le droit foncier rural -Loi sur les forêts (LFo) (biodiversité) 1992 Article 31b LAgr 1993 -Ordonnance instituant des paiements directs complémentaires dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD) 1996 -Ordonnance instituant des contributions pour des prestations particulières en matière d'écologie (OCEco) 1997 -Révision de la LPE 1998 -Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD) -Ordonnance sur les sites contaminés (OSC) -Ordonnance sur les atteintes portées aux sols (OSol). -Ordonnance sur la protection des eaux (OEaux) 1999 -Révision de la LAT	Problème collectif: Nécessité de développer une protection qualitative des sols si l'on entend que ceux-ci puissent continuer à se renouveler et à fournir les services habituellement attendus comme la fourniture de fertilité (F) ou en voie d'être (re)découverts comme leur capacité de filtrage (E). <u>Hypothèse causale principale :</u> Si on limite - parfois contre compensation financière - les usages du sol et que l'on protège les biotopes rares, alors on assure la protection qualitative de la ressource, son usage durable, ainsi que la protection de la biodiversité.	1985 -Mise en place du Réseau national d'observation des sols (NABO)
---	---	---	--	--

Sources: Leimbacher & Perler 2000; Wemegah 1979; Winkler; Winkler, Lendi 1979;

4.2 LES DIFFERENTES ETAPES DU DEVELOPPEMENT HISTORIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES D'EXPLOITATION ET DE PROTECTION DU SOL (1874-2000)

Il convient de faire une remarque préalable sur le découpage des différentes étapes tel qu'il est réalisé ici. Il semble en effet que les catégories descriptives utilisées (problème collectif à résoudre, hypothèse causale et désignation des groupes-cibles, hypothèse d'intervention et choix des instruments, arrangements institutionnels et droits procéduraux) sont de plus en plus difficiles à utiliser à mesure que l'on remonte dans le temps. On peut formuler 2 hypothèses pour expliquer ce phénomène:

- les sources utilisées, essentiellement historiques (et non politologiques), permettent difficilement de reconstituer le lien entre le problème collectif à résoudre et les actions effectives entreprises par l'Etat (fédéral) dans la mesure où elles focalisent sur d'autres aspects du processus historique.
- la relation entre l'état des débats politiques et leur traduction effective dans la législation est peut-être moins immédiate que dans les périodes plus contemporaines. Ainsi, pour la période de 1874 (1900) à 1930, alors que les débats politiques autour de la colonisation intérieure et la planification nationale paraissent intenses (c'est en tout cas ce que nous disent les historiens, notamment de l'aménagement du territoire), aucune action publique, aucun programme administratif *significatif* ne semblent véritablement émerger. En ce qui concerne la deuxième période, entre 1930 et 1950, les deux lois fédérales qui entrent en vigueur (1932: loi fédérale sur l'expropriation, 1940: Loi fédérale sur le désendettement des exploitations agricoles), si elles entretiennent un rapport plus direct avec la problématique légitime, illustrent dans le même temps les limites de l'intervention étatique en matière de gestion (pour ne pas parler de planification) quantitative des surfaces, et ceci jusque dans la période de l'immédiat après (deuxième) guerre.

Si les deux hypothèses ne sont pas contradictoires, la deuxième semble en tous les cas renforcée par l'interprétation de certains historiens de l'aménagement du territoire (Winkler, Winkler & Lendi 1979) lorsqu'ils suggèrent de distinguer trois périodes au sein de cette histoire:

- 1° la période de l'émergence des mouvements intellectuels, culturels et politiques défendant les thèses aménagistes, cette période allant en gros de 1920 à 1940;
- 2° la période de l'institutionnalisation de ces mouvements dans des institutions scientifiques et politiques, période allant de 1940 à 1950 ;
- 3° finalement, la période de la juridicisation de l'aménagement du territoire allant de 1960 à 1980.

Il semble donc bien que la première moitié du XX^{ème} siècle ne connaisse pas de développement d'une action publique concertée, tangible et significative en matière de gestion des usages (quantitatifs) du sol. Ainsi, durant toute la première partie du siècle, les interventions de l'Etat se concentrent quasi exclusivement sur les droits de propriété formels et les droits de disposition et ne touchent quasiment pas les droits d'usage, les politiques publiques d'exploitation et/ou de protection n'existant pratiquement pas à cette époque.

Ces différentes étapes sont présentées ici plus en détail.

Etape 1 (1874 - 1930) La colonisation intérieure: l'œuvre planificatrice au service de l'agriculture

Bases constitutionnelles, légales et réglementaires:

1874, article 26 CST compétences de la Confédération en matière de transports (chemin de fer)

1874, article 36 CST compétences de la Confédération en matière de communication (poste et télégraphe)

1897, article 24 CST compétences en matière de police des endiguements, de constructions hydrauliques et de politique forestière

1902, Loi fédérale sur la police des forêts

Biens et services concernés: **A.** surfaces à bâtir, **F1.** surfaces agricoles, **F5.** Surfaces de jardinage, cultures potagères et pépinières

(Walter 1990:154-158; Wemegah 1979:47-49; Bernhard in Winkler, Winkler & Lendi 1979:17-25)

a. problème collectif à résoudre et objectifs

Au sortir de la Première Guerre Mondiale, sous l'impulsion du géographe Hans Bernhard de Zürich, est fondée *l'Association suisse pour la colonisation intérieure*. Le problème collectif émergeant consiste à se donner les moyens de concilier croissance urbaine et industrielle et maintien d'un monde agricole fort capable de résister à l'émigration rurale, ainsi que d'accroître la production indigène de denrées alimentaires, de manière à assurer l'approvisionnement autarcique du pays. Il s'agit de développer une *planification de l'occupation du sol au service de la protection de l'agriculture, des surfaces agricoles et de leur productivité*. Le problème majeur consiste ici à limiter l'expansion urbaine, la ville, la culture et les modes de vie urbains étant considérés comme un danger aussi bien culturel que spatial pour la conservation de l'« authenticité » de la population suisse.

b. hypothèse causale et désignation des groupes-cibles

De manière à concilier les exigences d'une croissance de la productivité agricole permettant d'atteindre l'autarcie alimentaire du pays, la nécessité de lutter contre l'émigration rurale et les pressions exercées par la croissance urbaine et industrielle sur les espaces ruraux, il s'agit de développer une politique globale de planification d'une occupation coordonnée du sol fondée sur une division claire entre zones urbaines et rurales d'une part et sur une mise en valeur systématique des terres cultivables de l'autre.

Les groupes-cibles sont les populations rurales, notamment de montagne pour lesquelles un soutien est proposé, de même que les ouvriers urbains à qui l'on propose de participer à l'accroissement des surfaces cultivables. De fait, les principaux acteurs qui participeront aux projets proposés par *l'Association suisse pour la colonisation intérieure* consisteront en une trentaine d'entreprises industrielles regroupées autour du projet de mise en culture de vastes terrains improductifs en leur possession dans les périphéries urbaines, de même qu'autour d'un projet d'encouragement de création de colonies ouvrières dans lesquelles chaque habitant disposerait d'un petit jardin.

On retrouve à travers ce programme la préoccupation, largement présente dans la plupart des pays industrialisés occidentaux de la fin du XIX^{ème} siècle et du début du XX^{ème}, de lutter contre l'urbanisation et la prolétarianisation des « masses ouvrières/populaires » en tentant de maintenir un lien (à travers notamment les jardins potagers) avec les origines agricoles des ouvriers ; le maintien d'un tel lien (ici à un niveau domestique) devant également permettre de lutter contre le

développement d'une identité collective ouvrière ainsi que l'« embrigadement » de ceux-ci dans les organisations politiques (notamment communistes).

c. hypothèse d'intervention et choix des instruments

Il s'agit de développer une « politique d'occupation du sol », dite également « de localisation » (*Siedlungspolitik*) susceptible de *coordonner* ces différentes occupations de manière à optimiser les usages du sol. Les buts d'une telle politique sont au nombre de cinq :

- le défrichement ;
- l'amélioration de la politique foncière ;
- la lutte contre la désertion des campagnes ;
- le maintien des valeurs culturelles traditionnelles ;
- l'œuvre de localisation (réalisation de la *Siedlungswerk*).

Pour ce faire, il s'agit de doter la Confédération des compétences de coordination nécessaires à travers une loi fédérale en la matière (*Siedlungsgesetz*). L'instrument privilégié pour la réalisation de cette politiques et de ses objectifs consiste en un plan de localisation (*Siedlungsplan*) dont le but est le suivant :

« Die Aufgabe des Siedlungsplanes zerfällt in die Ermittlung der Siedlungsräume und die Abgrenzung der bäuerlichen und städtisch-industriellen Siedlungsgebiete » (Bernard 1920, cité in Winkler, Winkler & Lendi 1979:23)

En réalité, il s'agirait de coordonner des plans de localisation cantonaux avec un plan fédéral. Il s'agirait de même de mettre sur pied un *cadastre de la colonisation intérieure* délimitant pour chaque commune toutes les surfaces susceptibles d'être mises en culture. Une fois réalisés, ces plans de localisation devraient représenter de véritables plans d'aménagement distinguant les zones urbaines et rurales et permettant d'organiser une occupation concertée des surfaces nouvellement colonisées, la mise en place de voies de communications et des flux (eau, énergie), ainsi que l'amélioration de la répartition spatiale des exploitations agricoles.

d. arrangement institutionnels et droits procéduraux

Le géographe Hans Bernhard, mandaté par le Département fédéral de l'économie publique rédige une expertise concernant l'encouragement de la colonisation intérieure par la Confédération qu'il remet en 1920. Cette expertise consiste en une esquisse en vue de la rédaction d'une "loi fédérale de localisation" *qui ne verra cependant jamais le jour*.

Cependant, un certain nombre de cadastres ont été réalisés dans le canton Bâle et commencés à l'être dans les cantons de Schaffhouse, de Zürich ainsi qu'au Tessin.

e. principaux acteurs durant cette étape

a) participants à l'arrangement institutionnel

Les experts et les scientifiques de l'Association suisse pour la colonisation intérieure produisent des expertises pour le compte du Département fédéral de l'économie publique en vue de la rédaction d'un projet de loi fédérale sur la localisation. Ils encadrent également la production de cadastres dans certains cantons.

b) groupes-cibles

Les populations rurales, principalement dans les régions de montagne, constituent les groupes-cibles principaux de cette politique (embryonnaire) de « colonisation intérieure » du pays, dans la mesure où on tente de limiter l'émigration rurale.

Un autre groupe-cible secondaire est constitué par les ouvriers urbains pour lesquels l'on tente de maintenir un rapport à la terre par l'intermédiaire des jardins potagers familiaux de manière à éviter leur trop grande prolétarianisation et urbanisation, de même que dans l'optique du maintien d'une hypothétique autarcie alimentaire du pays.

c) *bénéficiaires finaux*

D'un point de vue des tenants de la colonisation intérieure, les bénéficiaires d'un tel programme devraient être d'une part, le secteur agricole et d'autre part, plus largement, l'ensemble de la population suisse, ceci dans la mesure où il contribue à (1) lutter contre l'émigration rurale, (2) assurer le maintien de l'« authenticité » de la population agricole ainsi que celle des populations de montagne, (3) assurer un niveau minimum d'autosubsistance, (4) fournir une politique d'encadrement des ouvriers.

Cependant, comme l'indique relativement clairement la liste de ces 4 objectifs, l'œuvre de la colonisation intérieure correspond avant tout à une conception du monde propre à la bourgeoisie urbaine dont elle sert en premier lieu les intérêts.

f. *qualification du policy design*

Il est impossible de proposer une qualification en la matière dans la mesure où il n'existe pas de concrétisation de ce policy design virtuel. Ce que l'on peut dire toutefois, c'est que les débats et les projets de programme administratif en matière de colonisation intérieure sont très développés et laissent apparaître un design (théorique) tout à fait cohérent et complet (en ce sens, *strong design*), mais qui n'a évidemment pas trouvé le moindre début de réalisation sérieuse... (en ce sens, *weak design*)

Etape 2 (1930 - 1955) Emergence du mouvement urbaniste et échec d'une première institutionnalisation de l'aménagement du territoire au niveau national: vers une *Landesplanung* limitée à une *Wirtschaftsplanung* orientée sur les terres agricoles. Episode de l'économie de guerre: le Plan Wahlen et ses effets sur la politique agricole de l'après-guerre.

Bases constitutionnelles, légales et réglementaires:

1930, Loi fédérale sur l'expropriation

1940, Loi fédérale sur le désendettement des exploitations agricoles

1947, Article économique (Art. 31) CST

1951, Loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale

1951, Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et la maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture)

1953, Modification de l'article 24^{quater} CST

Biens et services concernés: **A1** (urbanisation et infrastructures), **A2** (logements), **A3** (zones industrielles), **A4** (transports), **F1** (surfaces agricoles), **F2** (prairies), **F5** (jardins potagers)

Wemegah 1979:50-60; Walter 1985, Maurer 1985, Trüeb 1990

a. problème collectif à résoudre et objectifs

La croissance continue des villes persiste à poser le problème de la planification de l'occupation du sol et des usages de la terre. Se trouve posé plus particulièrement le problème de la nécessité d'une protection des terres agricoles contre l'expansion de l'habitat urbain et de l'industrie. Contre l'aménagisme de la colonisation intérieure distinguant les problèmes ruraux des problèmes urbains, le *mouvement des urbanistes* propose de développer une planification urbaine à l'échelle du territoire suisse dans son ensemble.

Cependant, l'hypothèse aménagiste et son instrument de la planification entrent en contradiction avec les fondements libéraux et fédéralistes de la « culture politique » suisse de cette époque et sont considérés comme relevant de l'idéologie de la centralisation (d'inspiration marxiste).

Ainsi, le discours des aménagistes suisses vise, sur la base de l'observation des phénomènes de croissance urbaine plus avancés dans nombre de pays européens, à proposer des *mesures préventives* permettant d'éviter les problèmes observés ailleurs résultant des excès en matière d'urbanisation.

Contre l'aménagisme distinguant les problèmes ruraux des problèmes urbains, le mouvement des urbanistes propose de développer une planification urbanistique à l'échelle du territoire suisse dans son ensemble. S'il existe bien une forme de continuité entre le point de vue de la colonisation intérieure et celui du mouvement urbaniste dans la conviction de la nécessité absolue de développer une politique de planification de l'occupation coordonnée du sol et de l'aménagement du territoire, on peut remarquer que le point de vue des urbanistes part d'une conception exactement opposée d'un tel processus de planification. Ainsi, alors que le mouvement de la colonisation intérieure conçoit cette dernière au service de la mise en valeur de la production agricole et de la défense de l'agriculture nationale contre l'urbanisation et l'industrialisation, le mouvement des urbanistes part de l'idée que la planification du territoire national dans son entier doit se faire au contraire sur le modèle de la planification urbaine:

"[La tâche des administrations urbaines est de] déterminer l'usage qui peut-être fait du sol, non seulement dans le périmètre de la ville proprement dite, mais encore dans les régions environnantes qui pourraient être urbanisées dans un avenir plus ou moins prochain" (Martin, Bernouilli 1929, cité in Walter 1985:21)

Ou dit de manière encore plus radicale:

"L'urbanisme est l'organisation de la ville d'abord, et de toute la campagne environnante ensuite (...) Les questions d'urbanisme ne s'épuisent pas dans la planimétrie d'un plan d'extension (très peu étendu); elles ont rapport au commerce, au trafic, à l'industrie, aux voies de communication sur terre, sur l'eau et dans l'air. Bien au-delà de ce que l'on nomme banlieue, l'urbanisme envisage l'organisation étendue de tout le paysage" (Von der Mühl 1927, cité in Wenegah 1979:50)

L'appel de l'architecte zurichois A. von Meili en 1933 (Meili 1933) en faveur d'une planification nationale illustre par exemple bien les principes causaux mis en avant par les urbanistes. De manière à prévenir un développement chaotique des espaces urbains, il s'agit de mettre en œuvre une planification nationale qui permette de déterminer quelles seront les zones affectées à la production agricole, à l'industrie et à l'habitat rural et urbain. Dans cette logique, l'aménagement national consiste en la coordination des usages du sol de manière à ce qu'il puisse remplir les trois fonctions centrales suivantes : le sol comme *espace nourricier*, le sol comme *support des activités de production*, et le sol comme *support des infrastructure de transports*.

Durant la Deuxième Guerre Mondiale, le concept de la planification nationale prend une nouvelle dimension avec la mise en place du Plan Wahlen d'accroissement des surfaces cultivées. On assiste ainsi à la mise en place d'une planification systématique des usages du sol dans un but de production agricole, ceci en relation avec celle d'un « programme des occasions de travail » ayant pour but la création d'emplois permettant de lutter contre le chômage et la crise des années 1930. Le Plan Wahlen peut être considéré comme un des éléments fondateurs de la politique agricole de l'après-guerre et, au-delà, de la seconde moitié du XX^{ème} siècle²⁹,

²⁹ Les différentes planifications (la planification de mise en culture en 1967, les planifications alimentaires successives de 1975, 1980 et 1990) tentant d'adapter la production agricole du pays aux éventuels besoins en cas de crise sont l'une des manifestations les plus visibles de la perpétuation de la logique de l'"agriculture de guerre" durant la période des années 1950 à 1990.

caractérisée par le maintien d'un certain nombre d'éléments de planification. Au total, on peut certainement dire que l'un des intérêts majeurs du Plan Wahlen aura été de permettre l'expérimentation, à une échelle réelle et jusqu'à ses limites, de la logique planificatrice en matière d'usage d'une ressource naturelle rare en temps de crise.

Cependant, tout le problème de ce "problème collectif", c'est qu'il n'est pas perçu de la même manière par tout le monde. Et ce, d'autant plus lorsqu'il est nommé à travers les catégories du discours aménagiste et associé à l'instrument de la planification territoriale considéré comme dirigiste, voire comme ressortant de l'idéologie marxiste. Ainsi, malgré les appels répétés en faveur de la mise en place d'une politique nationale de planification, l'opposition à toute centralisation des compétences de l'Etat fédéral en la matière sera suffisamment forte pour empêcher l'émergence d'une telle politique d'aménagement du territoire à la faveur des pleins pouvoirs du Conseil Fédéral durant la Deuxième Guerre Mondiale (Walter 1985).

Finalement, la perception qui s'est imposée du problème à résoudre demeure celle du *développement économique*. Ainsi, la conception dominante en matière de planification persiste dans la confusion ou l'amalgame entre planifications *catégorielle* et *territoriale*. Dans cette conception, la planification territoriale, pour autant qu'on accepte cette idée, doit être au service de la planification sectorielle, c'est-à-dire au service du développement économique, industriel et agricole (Walter 1985:25). Durant toute cette période des années 30 à 50, la distinction entre politique sectorielle et territoriale peine à s'imposer.

On peut toutefois signaler l'exception du canton de Soleure qui développe une réflexion approfondie sur la question de l'aménagement du territoire. Le rapport commandé à l'avocat Fritz Reinhardt constitue le premier projet d'aménagement du territoire anticipant pour une part importante la politique d'aménagement du territoire telle qu'elle sera réalisée quelques 35 ans plus tard dans la Loi sur l'Aménagement du Territoire (LAT): maintient des surfaces agricoles, localisation optimale des activités, protection du patrimoine naturel et culturel, réalisation de voies de communication et de conditions de logements satisfaisantes, prise en compte des besoins de la défense nationale, etc. Le rapport Rheinhardt rédigé en 1943 propose ainsi par exemple, à l'échelon du canton de Soleure, de modifier la législation de manière à faciliter l'expropriation ainsi qu'à permettre l'introduction du principe du plan de zone (Walter 1985:25). Fort de ce concept, les autorités cantonales soleuroises interpellèrent –sans succès– le Conseil Fédéral sur les limites de la conception fédérale de l'aménagement fondée à cette époque (i.e. Deuxième Guerre Mondiale) sur le lien organique entre aménagement et création d'emplois.

Finalement, tout se passe en effet comme si la réticence de l'octroi à la Confédération de bases légales pour l'aménagement du territoire utilise le prétexte du fédéralisme et de la subsidiarité pour refuser tout interventionnisme étatique en la matière de manière à maintenir l'intangibilité de la propriété privée (Walter 1985:25). Ainsi, la question de la mise en place de compétences fédérales centralisées en matière d'aménagement du territoire prend la forme d'un "simple" débat de compétences entre cantons et Confédération.

En fin de compte, seul le secteur agricole –le plus fortement réorganisé il est vrai par la logique planificatrice de l'économie de guerre– intégrera des éléments de cette même logique lors de la mise en place des différentes lois régulant le secteur dans la période de l'après-guerre (Maurer 1985:176-7). Ainsi, le travail de définition et de garantie de l'affectation et de l'usage agricole des terres agricoles sera, au contraire des autres types d'usages du sol, plus précocement ancré dans la législation fédérale.

b. hypothèse causale et désignation des groupes-cibles

Il s'agit ici de distinguer entre une *hypothèse causale théorique*, telle qu'elle est définie par le mouvement des urbanistes et l'*hypothèse causale empiriquement mise en œuvre* au travers des 3 lois "agricoles" des années 1940 et 1951 (la loi sur le désendettement des exploitations agricoles,

celle sur le maintien de la propriété foncière rurale et finalement celle sur l'amélioration de l'agriculture).

Alors que dans l'hypothèse causale théorique, le problème collectif de l'aménagement du pays résulte d'une absence de planification globale au niveau national du développement urbain, industriel et agricole, dans l'hypothèse causale empiriquement mise en œuvre, on ne retrouve que la dimension agricole du problème collectif. Dans cette dernière hypothèse, l'idée centrale est que, par une intervention en trois temps sur (1) les mécanismes d'endettement des agriculteurs propriétaires, (2) les conditions de circulation des titres de propriété sur les terres agricoles (héritage, vente, achat, don) et (3) les possibilités de réaffectation des terres agricoles subventionnées, l'on va pouvoir soustraire ces terres du marché foncier et protéger l'agriculture contre la vente massive des terres agricoles, l'urbanisation croissante et l'émigration rurale.

Les deux groupe-cibles principaux de cette période sont les agriculteurs (notamment ceux qui sont endettés) d'une part, et les spéculateurs et les maîtres d'ouvrage ainsi que leurs banquiers (en tant que créanciers) d'autre part.

c. hypothèse d'intervention et choix des instruments

On a ici affaire à une hypothèse d'intervention en trois parties. D'une part, l'on considère qu'en limitant les possibilités des agriculteurs de s'endetter en hypothéquant leur terre, de même qu'en facilitant le processus de leur désendettement en suggérant aux cantons d'effacer les dettes supérieures à la valeur estimée de l'exploitation, l'on va pouvoir atténuer la pression des créances sur les agriculteurs endettés. D'autre part, en limitant les possibilités de circulation des titres de propriété sur les terres agricoles et les changements de propriétaires vers des non-agriculteurs, l'on va pouvoir soustraire celles-ci du marché foncier. Finalement, en rendant très coûteuse -et donc improbable- la réaffectation vers d'autres usages des terres agricoles *subventionnées*, l'on va contribuer à maintenir un usage agricole des terres agricoles.

d. arrangement institutionnels et droits procéduraux

La Confédération fixe des limites à la possibilité d'endettement des agriculteurs et recommande aux cantons d'effacer les montants de dettes supérieurs à la valeur estimée de l'exploitation (Conseil fédéral 1948). D'autre part, elle permet aux cantons de soumettre toute transaction foncière concernant des terres agricoles, de même que tout changement d'affectation de celles-ci, à une autorisation de leur part, notamment lorsque ces terres sont subventionnées par la Confédération au titre de l'aide à l'agriculture.

e. principaux acteurs durant cette étape

a) participants à l'arrangement institutionnel

La Société suisse des architectes et ingénieurs accompagnée d'autres groupes d'experts, d'avocats et de scientifiques lancent des appels répétés en faveur d'une planification de l'occupation coordonnée du sol et de l'aménagement du territoire, sans grand succès. La mise en place d'une forme de planification est réalisée pourtant durant la Deuxième Guerre Mondiale par le Gouvernement fédéral et son administration de guerre. A la fin de la guerre, la mise en place des premiers éléments de protection de la propriété foncière rurale et de l'agriculture reposent sur la mise en place par les gouvernements cantonaux de régimes de contrôle et d'autorisation du marché de la propriété foncière rurale.

b) groupes-cibles

Cette politique de contrôle et de limitation du marché de la propriété foncière prend pour cible, aussi bien les agriculteurs endettés, que les spéculateurs, les maîtres d'ouvrages et finalement les banquiers dont les crédits servent à l'achat des terres agricoles.

c) bénéficiaires finaux

Ce sont les agriculteurs dans leur ensemble, ainsi que la population suisse dans son ensemble qui voit le maintien d'une population agricole garante des valeurs nationales ainsi que la garantie d'un approvisionnement alimentaire minimum en temps de crise.

On peut cependant mentionner les mêmes réserves concernant l'origine bourgeoise urbaine de cette politique.

f. qualification du policy design

En observant le décalage entre la définition -très large- du problème collectif à résoudre et l'ampleur -relativement limitée- des mesures prises, même si l'on peut dire qu'elles sont cohérentes, il semble que l'on peut considérer que l'on a affaire à une situation de *policy design partiel* (**partial design**) dont les effets sont extrêmement limités.

Etape 3 (1955 - 1975) Mise en place par des moyens détournés d'une première forme de politique d'aménagement du territoire permettant de différencier zones constructibles et non-constructibles en vue d'une protection (dans l'urgence) des surfaces productives contre la spéculation foncière.

Bases constitutionnelles, légales et réglementaires:

1955, Loi sur la protection des eaux

1965, Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements

1966, Loi sur la protection de la nature (LPN)

1969, Boderechtsartikel CST, Art. 22^{ter} (garantie de la propriété privée), Art. 22^{quater} (principes de l'aménagement du territoire)

1971, Loi sur la protection des eaux

1972, Arrêté Fédéral Urgent (AFU) instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire

Biens et services concernés: **A1** (urbanisation et infrastructures), **A2** (logements), **A3** (zones industrielles), **A4** (transports), **A8** (capitalisation), **B3** (zones protégées), **F1** (surfaces agricoles)

a. problème collectif à résoudre et objectifs

La croissance urbaine, le besoin de terrains pour le développement d'un nombre de plus en plus important d'activités industrielles, pour la construction d'infrastructures urbaines, d'habitations, ainsi que pour les transports, notamment la route et le rail, contribuent à un accroissement significatif de la demande de terres dans les zones urbaines et périurbaines du plateau suisse. L'absence de prescriptions contraignantes en matière de droit de construction alliée à la forte croissance de la demande de terres constructibles a eu pour conséquence de faire monter significativement les prix des terrains. Alors que dans les régions rurales et périurbaines, les pratiques spéculatives ont accéléré, soit la vente des terres agricoles, soit l'endettement des agriculteurs, dans les zones urbaines, celles-ci ont contribué au maintien de loyers anormalement élevés.

Le problème collectif à résoudre est durant toute cette période le suivant : comment juguler la spéculation foncière et les effets négatifs de la hausse des prix qui l'accompagne affectant aussi bien la propriété foncière rurale et la situation des agriculteurs, que le marché immobilier et les locataires ?

Face à cette situation, le Conseil fédéral avait déjà pris pendant la guerre des mesures contre la spéculation foncière sur les terres agricoles sous la forme d'un arrêté/d'une loi fédérale sur le

désendettement des exploitations agricoles. Il a également, par l'intermédiaire des deux lois « agricoles » de 1951, tenté une première différenciation entre types de terres *sous l'angle des droits de disposition*. Toutefois, ces mesures n'ont pas eu les effets escomptés dans la mesure où elles n'offraient pas de véritables fondements légaux à une distinction stricte et systématique, *sous l'angle des droits d'usages*, entre les terrains réservés à l'agriculture et ceux dévolus à la construction. C'est précisément ce type de distinction que l'initiative des « jeunes paysans » de 1943 avait essayé en vain d'inscrire dans la Constitution et le droit fédéral.

Toutefois, cette période de 1955 à 1975 est caractérisée par un élargissement des objectifs de protection et d'aménagement : il ne s'agit plus de protéger uniquement les terres agricoles contre le processus d'urbanisation, mais progressivement également les *autres surfaces non construites* (i.e. les espaces naturels). Cette période est donc caractérisée par diverses tentatives d'introduire, par des moyens détournés, des éléments de planification et d'aménagement du territoire, notamment en essayant d'introduire une distinction de fait entre zones constructibles et non-constructibles. Pour ce faire, aussi bien les deux lois successives sur la protection des eaux de 1955 et de 1971, que la loi de 1965 d'encouragement à la construction de logements ou encore la Loi sur la Protection de la Nature (LPN) de 1966 sont utilisées comme *ersatz* d'une politique coordonnée d'aménagement du territoire qui n'existe toujours pas au niveau fédéral. Alors que les deux lois sur la protection des eaux limitent indirectement les possibilités de construire hors des zones raccordées au réseau de canalisation, la LPN met en place les premiers principes et fournit les premiers instruments, notamment avec les inventaires des sites protégés, pour la protection des espaces naturels et du paysage. De son côté, la loi de 1965, si elle incite en fin de compte à consommer du sol sous la forme de surfaces à bâtir, intègre dans le même temps dans ses objectifs la *rationalisation* de cette consommation du sol, dans la mesure où cette politique doit servir l'objectif d'un « développement harmonieux de l'habitat » (article 1).

On remarquera encore que l'Arrêté Fédéral Urgent (AFU) de 1972 constitue également une étape importante de la mise sous protection des terres qui sont ni constructibles, ni vouées à des usages agricoles. Reprenant le principe des espaces naturels protégés tels que les conçoit la LPN, cet AFU inscrit ces espaces dans une logique de zonage propre à la philosophie de l'aménagement du territoire, préfigurant ainsi les futures zones protégées de la LAT.

b. hypothèse causale et désignation des groupes-cibles

De manière à protéger la propriété foncière rurale et l'agriculture, c'est-à-dire garantir l'usage agricole du sol sur le Plateau suisse de même que les espaces naturels non-construits, il s'agit de distinguer les zones constructibles des zones non-constructibles. De manière à soustraire les secondes des mécanismes spéculatifs et empêcher leur transformation en terrains constructibles à bon marché, il s'agit de limiter indirectement, autant que faire se peut, la *constructibilité* de ces surfaces.

Parallèlement, de manière à promouvoir la construction de logements à loyers abordables pour les familles modestes, nombreuses, ainsi que pour les couples âgés, une politique du logement est mise en place à partir de 1965. Elle se fonde sur la poursuite de deux objectifs complémentaires : une déréglementation du marché du logement qui, alliée à une politique d'incitation à la construction de nouveaux logements (partiellement subventionnés), devrait permettre une baisse des prix des loyers par l'accroissement de l'offre d'appartements à loyers modérés.

Les groupes-cibles sont ici avant tout les propriétaires faisant construire (maîtres d'ouvrage), les investisseurs institutionnels (compagnies d'assurances, caisses de pension), ainsi que les spéculateurs. On tente ainsi de limiter leur accès aux zones rurales, en même temps que l'on tente de les inciter à investir dans la construction de logements dans les zones urbaines et périurbaines.

Les agriculteurs et les locataires constituent donc les bénéficiaires finaux de l'intervention publique dans la mesure où la lutte contre la spéculation foncière est censée les protéger des effets négatifs de celle-ci.

c. hypothèse d'intervention et choix des instruments

L'intervention publique cherche donc à influencer sur les possibilités, les intentions et les pratiques de construction des maîtres d'ouvrages en rendant ces dernières aussi difficiles que possible en dehors des zones urbaines, en même temps qu'elle les facilite dans les zones urbaines et périurbaines *déjà partiellement construites*. Ainsi, dans un premier temps de cette politique détournée d'aménagement du territoire, les instruments utilisés consistent essentiellement en instruments de police à travers la mise en place d'un système d'autorisation/interdiction de construire. Il est intéressant de constater que ceux-ci ne sont pas fondés sur une politique cohérente de planification concertée de l'aménagement du territoire, mais d'une manière plus indirecte sur un usage d'une part, de la révision de la Loi fédérale sur la protection des eaux et d'autre part, sur la LPN. Ainsi, cette première étape de la différenciation entre zones constructibles et non-constructibles passe par la définition des premières par l'intermédiaire de la loi sur la protection des eaux (est constructible une parcelle pour laquelle le raccordement au système d'évacuation des eaux usées existe) et parallèlement, la mise sous protection des secondes par l'intermédiaire de la Loi sur la protection de la nature (LPN) et, plus tard, l'Arrêté Fédéral Urgent (AFU) de 1972 demandant aux cantons de classer provisoirement les zones non encore construites et pouvant être considérées comme des zones à protéger au sens de la LPN comme zones non-constructibles. Finalement, l'instrument des inventaires constitue également un instrument de protection de certaines parcelles contre leur construction.

d. arrangement institutionnels et droits procéduraux

Les instruments de police sont du ressort des cantons qui sont habilités à délivrer les autorisations et à faire respecter les interdictions de construire.

Les instruments incitatifs sont du ressort de la Confédération qui alloue les subventions et les prêts incitant à la construction de logements sociaux.

e. principaux acteurs durant cette étape

a) participants à l'arrangement institutionnel

Avant tout l'Etat fédéral, les gouvernements et les administrations cantonales.

b) groupes-cibles

Les propriétaires fonciers, les investisseurs institutionnels et les maîtres d'ouvrages, les spéculateurs et surtout les investisseurs institutionnels.

c) bénéficiaires finaux

Les agriculteurs et les locataires.

f. qualification du policy design

L'utilisation détournée de différentes lois pour palier à l'absence de politique coordonnée d'aménagement du territoire, si elle est ingénieuse, n'en constitue pas moins une situation insatisfaisante du point de vue de sa capacité à répondre au problème collectif tel qu'il s'énonce durant cette période. On peut donc considérer que l'on a affaire à un design partiel (***partial design***) dans la mesure où si il y a une certaine cohérence dans l'hypothèse causale consistant à zoner en vue de séparer les zones constructibles des zones non-constructibles, l'hypothèse d'intervention mettant en œuvre des modes détournés pour réaliser cette séparation interdit une véritable coordination au sein du policy design. Ce dernier est incomplet et a des effets insuffisants.

Etape 4 (1975 - 1985) Mise en place d'une politique nationale d'aménagement du territoire (gestion quantitative) ainsi que d'une politique de lutte contre les atteintes chimiques des sols (protection qualitative)

Bases constitutionnelles, légales et réglementaires:

1979, Loi sur l'Aménagement du Territoire (LAT)

1983, Loi sur la Protection de l'Environnement (LPE)

1985, Ordonnance sur la protection de l'air (Opair)

1986, Ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement (Osubst)

Biens et services concernés: **A** (surfaces à bâtir), **B** (espaces protégés), **F** (fertilité)

a. problème collectif à résoudre et objectifs

Les débats durant cette période continuent de se focaliser -bien que plus de manière exclusive- sur l'aspect quantitatif des usages de la ressource et plus particulièrement la question de la raréfaction du sol. Ils ne renvoient ainsi plus seulement au problème de la disparition des surfaces suite à leur construction, mais renvoient également à une perception plus large des problèmes liés à la consommation de la ressource, qui englobe désormais également les atteintes physiques infligées aux sols tels que les phénomènes d'érosion ou les charges en substances polluantes liées aux activités industrielles et agricoles. Cette période est caractérisée par la prise de conscience des problèmes résultant de la *multiplicité* des usages concurrents de la ressource et des problèmes de *coordination* que cette situation implique. Le problème collectif à résoudre consiste dès lors en la coordination de ces multiples usages et groupes d'usagers concurrents. C'est évidemment avant tout la tâche qui est dévolue à la politique d'aménagement du territoire qui est instituée au niveau national au début des années 1980. L'objectif central de la politique d'aménagement du territoire est d'"assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire" (LAT, art.1 alinéa 1).

Plus concrètement, il s'agit de (LAT art.1 alinéa 2):

- protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage;
- créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques;
- favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie;
- garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays;
- assurer la défense générale du pays.

Ces objectifs renvoient à des aspects aussi bien *quantitatifs* que *qualitatifs*. Ainsi, les deux principes d'utilisation « mesurée » et « judicieuse » du sol impliquent à la fois une *limitation* générale des zones constructibles ainsi qu'une affectation qui tienne compte de *l'aptitude* différenciée des sols à se prêter aux différents types d'usages envisagés. Plus concrètement, ces différents objectifs impliquent deux grandes opérations : d'une part la séparation stricte entre la zone à bâtir et les autres zones (notamment la zone agricole) et d'autre part une meilleure utilisation des zones déjà bâties par la densification des secteurs « diffus » et la réhabilitation des secteurs dégradés. Il s'agit là d'une double politique, (1) d'anti-mitage et (2) de limitation stricte des zones constructibles.

Finalement, certains aspects de ces objectifs (notamment la "protection des bases naturelles de la vie") seront repris et quelque peu développés dans la LPE de 1983, dont l'un des objectifs consiste en la "conservation de la fertilité des sols" (LPE art.1 alinéa 1). Toutefois, il faudra attendre la période suivante et plus particulièrement la révision de la LPE en 1997, ainsi que les

ordonnances de 1998 (Ordonnance sur les paiements directs pour prestations écologiques; Ordonnance sur les sites contaminés, OSC; Ordonnance sur les atteintes portées aux sols, OSol) pour voir émerger une véritable politique de protection *qualitative* des sols.

b. hypothèse causale et désignation des groupes-cibles

L'hypothèse causale identifie la concurrence et le manque de coordination entre les différents groupes d'utilisateurs comme la cause principale de la surexploitation du sol. Dès lors, il s'agit plus particulièrement de veiller à un usage rationnel de la ressource fondé sur les principes de la *concentration du bâti* et de la *distinction claire entre zones* à bâtir, agricoles et protégées (principe du *zonage*). Par ailleurs, il convient également (LAT art.3) de préserver le paysage, d'aménager les territoires réservés à l'habitat ainsi qu'aux activités économiques selon les besoins de la population ; et ceci en tous les cas en limitant l'étendue des surfaces construites. Il s'agit également de planifier l'implantation des constructions et des installations publiques ou d'intérêt public selon des critères rationnels. C'est en effet à condition de respecter ces différents principes d'aménagement que le problème de la surexploitation du sol pourra, autant que faire se peut, être maîtrisé.

En conséquence de l'étendue des domaines d'activités censés être contrôlés et coordonnés dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, le nombre de groupes-cibles s'accroît singulièrement durant toute cette période pour inclure, en plus des groupes-cibles de la période antérieure (propriétaires fonciers et les maîtres d'ouvrages), les acteurs de l'artisanat et de l'industrie, ainsi que le groupe bénéficiaire de la période antérieure que sont les agriculteurs. Le traitement de ces différents groupes-cibles se trouve différencié en fonction du type de zone (à bâtir, agricole, protégée) concernée par les activités principales et les usages que ces différents acteurs font du sol.

c. hypothèse d'intervention et choix des instruments

L'hypothèse d'intervention de cette période prolonge et complète celle de la période précédente. Il s'agit non plus seulement de distinguer entre zones constructibles et non-constructibles, mais de coordonner le plus possible -par l'intermédiaire d'une planification au niveau national- les différents usages (concurrents) de la ressource. La mise en œuvre de cette hypothèse d'intervention se fait par l'intermédiaire d'instruments *régulateurs*, de même que par des instruments de *coordination* et d'*incitation* (ou d'« *encouragement* »).

Les *instruments régulateurs* sont essentiellement : les études de bases, les plans directeurs, les plans d'affectation, le cadastre et les autorisations de construire.

- Les *études de bases pour l'aménagement du territoire* (ou encore « conceptions », « lignes directrices » ou « plans sectoriels ») sont des documents élaborés par la Confédération pour sa propre planification. Ils servent également à faciliter le travail des cantons dans l'élaboration de leur plan directeur en définissant le contenu minimum de ces plans. Ces documents de planification sectorielle présentant les objectifs et les priorités de la Confédération visent à donner des indications aux cantons sur la manière de relier ou de coordonner les tâches et activités sectorielles avec les exigences de l'aménagement du territoire.
- Le *plan directeur cantonal* est l'instrument principal de gestion de l'organisation du territoire. Il est « la véritable plaque tournante de la coordination à tous les échelons et dans tous les domaines sectoriels à incidence spatiale » (Conseil Fédéral 1987 :58). Sa tâche principale consiste, au niveau cantonal, à coordonner, en fonction d'un objectif de développement défini, les diverses tâches de la Confédération, des cantons, des régions et des communes dans l'ensemble des activités ayant des incidences spatiales et un impact sur le sol significatifs, telles que l'urbanisation, la construction d'infrastructures et d'installations publiques, l'agriculture, la protection du paysage, etc. Plus concrètement :

« Le plan directeur présente sous forme d'une carte et d'un texte les résultats des études d'aménagement ainsi que l'état de la coordination au sein des cantons, de même qu'avec la Confédération et les cantons voisins, dans la mesure où ces éléments influent de manière sensible sur le cours que doit suivre l'aménagement du territoire. Ils montrent comment, avec quels moyens et par quelles étapes, la coordination a lieu. Il ne donne pas une représentation complète de l'organisation souhaitée du territoire mais indique, compte tenu de l'avancement de la coordination et de la planification, celles des mesures qui doivent conduire à l'évolution désirée en matière d'aménagement. Le plan directeur ne règle pas la coordination de manière exhaustive mais indique la direction (plan « directeur ») à suivre pour la planification ultérieure, la coordination des plans d'affectation, l'établissement des plans sectoriels ou la réalisation des projets. Le plan directeur permet d'allier à la fois les aspects conceptuels et structurels aux mesures concrètes. » (Conseil Fédéral 1987 :58-9)

- Les *plans d'affectation communaux* sont la concrétisation au niveau communal du plan directeur cantonal. Ils déterminent de manière précise pour chaque parcelle le type d'utilisation du sol admissible par l'intermédiaire de la délimitation de *zonages*. Ces plans ont force obligatoire. Souvent, (dans les communes du Plateau en tous les cas) ils ont historiquement précédé l'établissement du plan directeur cantonal. Les premières générations de plans d'affectation des années 1960 et 1970 ne réglementaient presque exclusivement que les zones à bâtir, d'ailleurs souvent surdimensionnées. Avec l'AFU de 1972, puis la mise en œuvre de la LAT, la précision et les exigences liées à ces plans augmentèrent sensiblement puisqu'il s'est également agi de décrire très précisément les zones agricoles et les zones protégées au niveau de la commune (ceci depuis 1973 de manière provisoire). Depuis cette date, les plans d'affectation englobent l'ensemble du territoire communal.
- La *coordination* résulte en premier lieu de l'existence même de la législation fédérale dans la mesure où cette dernière énumère les buts à atteindre, les principes à suivre valables pour l'ensemble des administrations fédérales, des cantons et des communes du pays. Mais elle résulte également, plus concrètement encore, de la tâche conférée à la Confédération d'établir des « études de base », des « conceptions » ou « lignes directrices » ainsi que des « plans sectoriels » qui fonctionnent comme des directives fédérales adressées aux cantons dans l'optique de les guider dans la réalisation de leurs plans directeurs. Finalement, la coordination est également, comme on vient de le voir, l'objectif et, en principe donc, le résultat de la réalisation des plans directeurs cantonaux.
- *L'incitation* ou *l'encouragement* de la Confédération à l'égard des cantons passe par deux types d'action: (1) le subventionnement et (2) le conseil (notamment par la mise à disposition d'experts et des compétences de l'administration fédérale). Il existe essentiellement deux raisons pour lesquelles la Confédération est susceptible de fournir des subventions : d'une part, pour la participation aux frais d'élaboration des plans directeurs dans le cas où la Confédération est concernée du fait de la localisation de l'une ou plusieurs de ses activités et d'autre part, en tant qu'aide accordée au canton lorsque celui-ci connaît de grandes difficultés à réaliser son plan et que des intérêts importants de la Confédération sont en jeu (Conseil fédéral 1987 :87). La Confédération aide les cantons également par l'intermédiaire de la réalisation des études bases. L'Office Fédéral de l'Aménagement du Territoire (OFAT) est en outre chargé de diffuser les informations à disposition de la Confédération sur tous les thèmes liés à l'aménagement du territoire, ce qu'il fait par l'intermédiaire de la publication d'un bulletin d'information ainsi que d'autres types de publications. Les offices cantonaux d'aménagement du territoire peuvent également compter sur l'aide et les conseils de l'OFAT,

ainsi que sur les compétences des autres secteurs de l'administration fédérale. La Confédération, alloue finalement des crédits (par l'intermédiaire du FNRS) de manière à soutenir les efforts de recherche en matière d'aménagement du territoire.

Parallèlement à la perte de surface par construction, la LPE (1983) ainsi que les deux ordonnances Opaïr (1985) et Osubst (1986) fournissent les premiers instruments -essentiellement focalisés sur la limitation des émissions et l'établissement de « valeurs d'alarme »- de protection qualitative des sols en matière de charges chimiques.

d. arrangement institutionnels et droits procéduraux

La LAT constitue un exemple de "législation limitée aux principes". La Confédération légifère sur les principes de la politique d'aménagement du territoire, alors que les cantons, définissent le reste de la matière, établissent, puis réalisent les plans directeurs. Finalement, les communes concrétisent ces plans, sous le contrôle du canton, sous la forme de plans d'affectation.

Ainsi, la *Confédération* intervient aussi bien en *amont* qu'en *aval* du processus (Coulebois et Jung 1994:118-9). En amont, elle procède aux études de base et élabore les conceptions et les plans sectoriels fonctionnant comme des directives et dont les cantons devront tenir compte lors de la réalisation de leur plan directeur. La Confédération a également institué, en vue de réaliser cette coordination des tâches entre les différents niveaux institutionnels, une *Conférence sur l'aménagement du territoire de la Confédération* rassemblant tous les Offices fédéraux chargés de la gestion de tâches à incidence spatiale, ainsi que les principales régies fédérales. Cet organe est chargé des tâches suivantes (Conseil fédéral 1987:74): coordination des tâches à incidence spatiale de la Confédération, élaboration d'études de base, collaboration avec les cantons, élaboration de la vue d'ensemble périodique des tâches de la Confédération, préavis sur les plans directeurs cantonaux et examens de ces mêmes plans. En aval, la Confédération intervient dans la procédure d'approbation des plans directeurs des cantons par le Conseil fédéral, procédure qui leur donne ensuite force obligatoire. Cette procédure d'approbation constitue un *contrôle de légalité* (et non d'opportunité) au cours duquel l'on vérifie si le plan directeur de chaque canton tient compte des directives fédérales, ainsi que de manière générale est en conformité avec la LAT et l'Ordonnance sur l'Aménagement du Territoire (OAT).

De leur côté, les *cantons* élaborent leur plan directeur cantonal dans le respect des directives et de la législation fédérale; et ceci dans un délai de 5 ans après l'entrée en vigueur de la LAT (art.35). Dans les faits, en raison notamment de la lourdeur de la tâche ainsi que, souvent, du manque de moyens financiers et humains, un seul plan directeur, celui des Grisons, a été présenté dans les délais. Après une première prolongation de 2 ans, seuls 8 plans directeurs étaient approuvés. En 1989, soit 9 ans après l'entrée en vigueur de la LAT, 20 des 26 plans étaient approuvés.

Finalement, les *communes*, sur la base du plan directeur cantonal, et en conformité avec les principes directeurs qu'il établit, élaborent leur plan d'affectation communal. Celui-ci doit ensuite être mis à l'enquête ainsi que finalement approuvé par le canton (généralement par l'exécutif). Tout comme le Conseil fédéral pour le plan directeur, l'autorité cantonale compétente effectue un contrôle de légalité. Il s'agit de s'assurer de la conformité du plan d'affectation (1) avec les buts et principes établis dans la LAT, (2) avec les conceptions et les plans sectoriels fédéraux ainsi que, finalement, (3) avec les principes établis dans le plan directeur cantonal.

Les offices cantonaux et les services communaux de l'aménagement du territoire sont donc les acteurs principaux de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

De son côté, l'Office Fédéral de l'Aménagement du Territoire (OFAT) exerce également une fonction de coordination et de conseil auprès des autres offices fédéraux, notamment en ce qui concerne les activités à incidence spatiale de la Confédération (Conseil fédéral 1987:74). Il

fournit également des conseils aux offices cantonaux. Finalement, il dirige la Conférence sur l'aménagement du territoire.

e. principaux acteurs durant cette étape

a) participants à l'arrangement institutionnel

- Etat fédéral: Conseil fédéral Conférence sur l'aménagement du territoire de la Confédération, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT);
- Cantons: Gouvernements cantonaux et offices de l'aménagement du territoire;
- Communes: services de l'aménagement du territoire.

b) groupes-cibles

Propriétaires fonciers et maîtres d'ouvrages, artisans et industriels, agriculteurs

c) bénéficiaires finaux

population suisse dans son ensemble

f. qualification du policy design

La mise en place d'une véritable politique d'aménagement du territoire permettant un accroissement significatif de la capacité de coordination des différents usages et groupes d'utilisateurs de la ressource, ce qui correspond à la définition du problème collectif à résoudre, de même que la cohérence interne du design permettent de qualifier le policy design de fort (***strong policy design***).

Etape 5 (1985 - 2000) Protection qualitative contre les atteintes biologiques et physiques des sols

Bases constitutionnelles, légales et réglementaires:

- 1987, Modification de l'article 24^{sexies} par l'ajout d'un alinéa 5 concernant la protection des marais et des sites marécageux (initiative Rothenthurm)
- 1990, Ordonnance sur le traitement des déchets (OTD)
- 1991, Loi fédérale sur le droit foncier rural
- 1991, Loi fédérale sur les forêts (Lfo) (biodiversité)
- 1992, Article 31b dans la Loi sur l'agriculture (Lagr)
- 1993, Ordonnance instituant des paiements directs complémentaires dans l'agriculture (OPD)
- 1996, Ordonnance instituant des contributions pour des prestations particulières en matière d'écologie et de détention d'animaux de rente dans l'agriculture (OCEco)
- 1997, Révision de la LPE
- 1998, Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD)
- 1998, Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués par des déchets (Ordonnance sur les sites contaminés, OSC)
- 1998, Ordonnance sur la protection des eaux (Oeaux) (arts. 4 et 5 sur la planification régionale et communale de l'évacuation des eaux)
- 1998, Ordonnance sur les atteintes portées aux sols (OSol)
- 1999, Révision de la LAT

Biens et services concernés: **A** (surfaces à bâtir), **B** (espaces protégés), **C** (entreposage des déchets), **D4** (humus), **E** (filtrage et régulation du cycle de l'eau), **F** (fertilité)

a. problème collectif à résoudre et objectifs

Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980 que la nécessité d'une protection non plus seulement quantitative, mais également qualitative des sols est mise véritablement à l'agenda

politique. Cette préoccupation pour la protection qualitative des sols émerge simultanément dans différentes politiques: protection de la nature et de la biodiversité, protection de l'environnement et agriculture. Les diverses atteintes portées au sol, que ce soit en terme de pollution par les métaux lourds, d'atteintes biologiques (pollution par les organismes) ou d'atteintes physiques (compactage), sont prises en compte et intégrées à l'agenda dans le cadre avant tout du processus de révision de la LPE et sont considérés dès lors comme un problème environnemental important, le problème de la renouvelabilité de la ressource devenant donc (enfin) une question centrale.

Mais c'est peut-être dans la politique agricole que les transformations sont les plus importants et spectaculaires. On assiste en effet à partir de 1992 à un véritable bouleversement du référentiel de cette politique. En effet, le référentiel productiviste fondant la politique fédérale de soutien à l'agriculture sur la garantie des prix se trouve rapidement remplacé par une politique de garantie des revenus des agriculteurs fondée sur l'écologisation des pratiques agrisoles par l'intermédiaire du soutien à la production intégrée ainsi que biologique. Ce système sera confirmé et développé par l'Ordonnance sur les paiements directs (OPD) de 1998. Les sommes dépensées au titre de subventionnement pour prestations écologiques sont énormes.

Mais, l'émergence de cette préoccupation pour la protection qualitative s'accompagne également de la découverte politique de la valeur biologique de certains biotopes. Le renouveau des politiques de protection de la nature, à travers notamment l'acceptation de l'initiative populaire en faveur de la protection des marais (Rothenthurm), la mise à l'agenda (international) de la problématique de la protection de la biodiversité, ainsi que de celle du "développement durable", contribue également à la prise de conscience du caractère limité de la capacité de reproduction de la ressource, de même que des biotopes naturels auxquels elle sert de support. Ainsi, la focalisation sur la nécessité d'une protection *qualitative* des sols se trouve être consubstantielle de la mise à l'agenda de la protection des biotopes, des espaces vitaux naturels, de la biodiversité, ainsi que, finalement, de la protection de la diversité paysagère.

b. hypothèse causale et désignation des groupes-cibles

Comme déjà signalé ci-dessus, les hypothèses causales au principe de l'intervention publique durant cette période constituent une prolongation, un renforcement, de même que finalement signalent une relative *convergence* entre les politiques agricoles, de protection de la nature et de protection de l'environnement (voire d'aménagement du territoire). Par ailleurs, cette période est également caractérisée par l'introduction d'un nouveau principe, le *principe de compensation*, censé permettre une certaine coordination et intégration de ces trois politiques.

Du coup, le nombre des groupes-cibles augmente considérablement puisque pour ainsi dire *tous* les utilisateurs du sol constituent dans cette perspective des groupes-cibles potentiels.

De même, le nombre des « groupes bénéficiaires » se trouve également élargi et intègre non plus seulement les humains, mais également les animaux, plantes, biotopes et écosystèmes.

c. hypothèse d'intervention et choix des instruments

L'intervention publique combine un certain nombre d'instruments réglementatifs traditionnels, relevant des 3 politiques susmentionnées, tels que zonages, inventaires et définition de valeurs limites d'émission avec des instruments incitatifs tels que les paiements directs écologiques pour l'agriculture ou d'autres formes de compensation et subventions.

d. arrangement institutionnels et droits procéduraux

Les arrangements institutionnels découlant de la mise en œuvre d'une telle politique du sol, composée d'un grand nombre de lois et d'ordonnances d'application différentes, sont très complexes. Le problème majeur qui en résulte est naturellement celui de la coordination. Deux

exemples de problèmes de coordination horizontale (*interpolicy*) doivent être plus particulièrement mentionnés (Knoepfel, Achermann, Zimmermann 1996:330 sqs).

Le premier concerne le manque de coordination entre les politiques de protection de l'environnement et la politique d'aménagement du territoire. Les politiques de l'environnement sont organisées sur un mode essentiellement régulateur, orientées vers des valeurs limites par sources d'émission. Ce faisant, elles manquent de capacité à spatialiser leurs interventions, c'est-à-dire à utiliser la politique d'aménagement du territoire pour développer une planification spatialisée comme instrument de protection de l'environnement, comme par exemple le zonage des usages ou des sources de pollution de l'environnement.

Le second problème concerne l'absence de coordination existant entre les mesures de protection de la nature dans la LPN et celles présentes dans la politique agricole. Ainsi, il existe des risques de redondance comme dans le cas des paiements directs qui peuvent émaner aussi bien de l'article 18b de la LPN que de l'article 31b de la loi sur l'agriculture³⁰.

e. principaux acteurs durant cette étape

a) participants à l'arrangement institutionnel

Etat fédéral, cantons, communes

b) groupes-cibles

potentiellement tous les utilisateurs du sol

c) bénéficiaires finaux

humains, animaux, plantes, biotopes et écosystèmes

f. qualification du policy design

Devant l'accroissement de la complexité du problème à résoudre avec la prise en compte et la mise à l'agenda de la protection qualitative des sols, le développement encore trop insuffisant de la coordination entre les différents domaines de politique publique ayant un impact direct sur le sol (agriculture, protection de la nature, protection de l'environnement, aménagement du territoire) implique de qualifier le policy design de cette période comme partiel (***partial policy design***). On peut identifier un certain nombre de problèmes de coordination entre ces différentes politiques. Cette faiblesse de coordination a des effets sur la capacité à valoriser d'un point de vue économique les surfaces à haute valeur écologique, notamment du point de vue de la biodiversité (Knoepfel, Achermann, Zimmermann 1996:330 sqs). Le passage vers un design fort nécessiterait d'accroître la coordination entre les différentes politiques intervenant dans la protection des sols et la politique d'aménagement du territoire.

Le tableau 21 qui suit présente l'essentiel des éléments de ce chapitre 4 concernant les politiques publiques de régulation des usages du sol sous une forme plus synthétique.

³⁰ Selon la numérotation de l'ancienne loi.

Tableau 21 : vue synthétique de l'évolution des politiques de régulation du sol entre 1874 et 2000 en Suisse

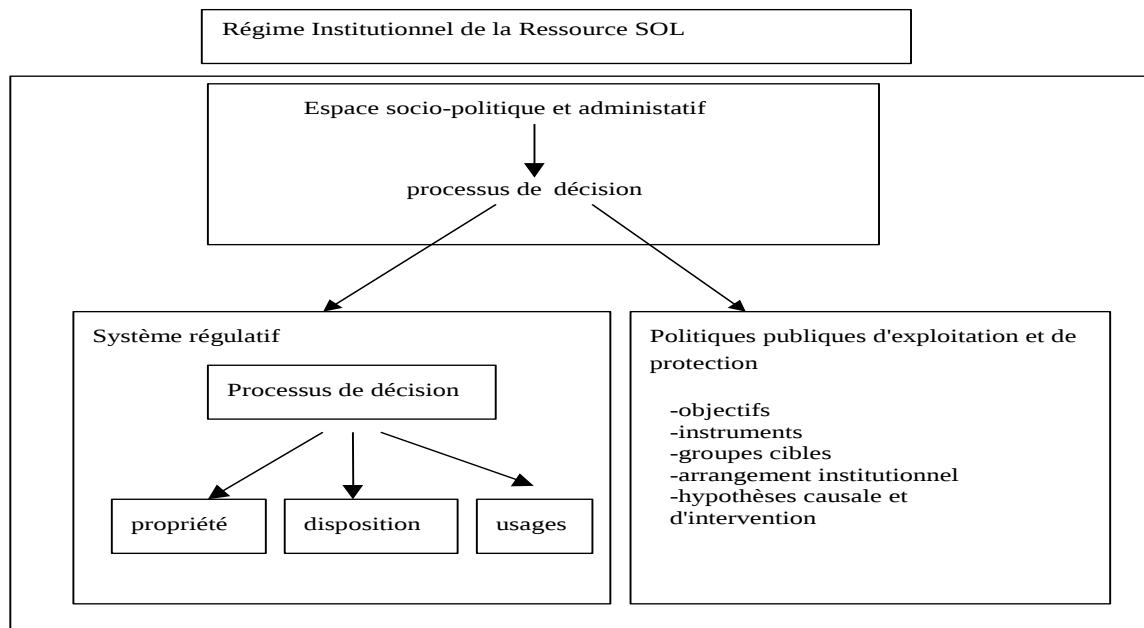
Ressource Sol	Policy Design			Champ d'application (périmètre, public/privé, local, régional, national, etc.)	Etendue des biens et services régulés	Acteurs (groupes cibles et bénéficiaires)	Arrangement Politico-Administratif
	Objectifs	Instruments	Modèle de causalité				
<i>Etape 1</i> 1874-1930 « colonisation intérieure »	Mise en valeur, voire accroissement, des terres agricoles, autarcie alimentaire et maintien des valeurs traditionnelles	Distinction partielle des zones agricoles et des zones urbaines et industrielles (plans de localisation cantonaux et cadastres à SH, ZH, TI)	Si on promeut les terres agricoles et les jardins potagers familiaux, alors on limite l'exode rural et on préserve les valeurs traditionnelles. <i>Commentaire:</i> Politique basée sur le modèle agricole traditionnel	Concerne avant tout les terres agricoles (avant tout privées) dans les zones rurales en voie de désertion. <i>Commentaire:</i> pas de mise en œuvre effective significative au niveau national d'un programme d'action publique résultant de ce modèle de causalité.	A (surfaces à bâtir), F1 (surfaces agricoles), F5 (jardins potagers)	<i>a) participants à l'arrangement institutionnel</i> Experts et scientifiques de l'Association suisse pour la colonisation intérieure ; Département fédéral de l'économie publique <i>b) groupes-cibles</i> Populations rurales (principalement de montagne) ; ouvriers urbains <i>c) bénéficiaires finaux</i> Population suisse dans son ensemble	Pas d'arrangement spécifique du fait de l'absence quasi complète de mise en œuvre.

<i>Etape 2</i> 1930-1955 « planification agricole et économique »	Protection des terres agricoles contre les excès d'urbanisation (habitat et industrie), gestion de guerre (autarcie alimentaire) et maintien de l'usage agricole du sol	Plan Wahlen d'accroissement des surfaces cultivées (et réelle tentative d'aménagement du territoire à SO) et instruments régulatifs et incitatifs (autorisation sur transactions foncières, réduction de dettes des agriculteurs)	Si on restreint les capacités d'emprunt des agriculteurs, la circulation des titres de propriétés agricoles et la réaffectation de celles-ci, alors on maintient l'usage agricole du sol. <i>Commentaire:</i> Echec d'une planification de l'occupation du sol basée sur le modèle urbain	Ensemble des terres agricoles (essentiellement privées) du pays.	A1 (urbanisation et infrastructures), A2 (logements), A3 (zones industrielles), A4 (transports), F1 (surfaces agricoles), F2 (prairies), F5 (jardins potagers)	<i>a) participants à l'arrangement institutionnel</i> Gouvernement fédéral (et son administration de guerre) ; Société suisse des architectes et ingénieurs ; autres groupes d'experts, d'avocats et de scientifiques ; gouvernements cantonaux (notamment Soleure) <i>b) groupes-cibles</i> Agriculteurs endettés ; spéculateurs ; maîtres d'ouvrages ; banquiers <i>c) bénéficiaires finaux</i> Agriculteurs dans leur ensemble ; population suisse	La Confédération fixe des limites à la possibilité d'endettement des agriculteurs et recommande aux cantons d'effacer les montants de dettes supérieurs à la valeur estimée de l'exploitation (Conseil fédéral 1948). D'autre part, elle permet aux cantons de soumettre toute transaction foncière concernant des terres agricoles, de même que tout changement d'affectation de celles-ci, à une autorisation de leur part, notamment lorsque ces terres sont subventionnées par la Confédération au titre de l'aide à l'agriculture.
<i>Etape 3</i> 1955-1975 « protection quantitative dans l'urgence »	Lutte contre la spéculation foncière (prix du sol) qui affecte les agriculteurs (marché foncier) et les locataires (marché immobilier)	Distinction entre les zones agricoles et les zones constructibles (autorisations de construire, subventions et prêts pour les logements sociaux), et mise sous protection d'espaces naturels (classement provisoire, inventaire)	Si on distingue clairement les zones agricoles des zones constructibles, on limite leur transformation en zones d'habitat et industrielles à bon marché. <i>Commentaire:</i> Echec de la première tentative d'aménagement du territoire	Terres agricoles (essentiellement privées) situées dans les zones rurales et périurbaines du Plateau.	A1 (urbanisation et infrastructures), A2 (logements), A3 (zones industrielles), A4 (transports), A8 (capitalisation), B3 (zones protégées), F1 (surfaces agricoles)	<i>a) participants à l'arrangement institutionnel</i> Etat fédéral, gouvernements et administrations cantonales <i>b) groupes-cibles</i> Propriétaires fonciers et maîtres d'ouvrages, spéculateurs, investisseurs institutionnels <i>c) bénéficiaires finaux</i> Agriculteurs, locataires	Les instruments de police sont du ressort des cantons qui sont habilités à délivrer les autorisation et à faire respecter les interdictions de construire. Les instruments incitatifs sont du ressort de la Confédération qui alloue les subventions et les prêts incitant à la construction de logements sociaux.

<i>Etape 4</i> 1975-1985 « protection quantitative »	Protection quantitative des surfaces (utilisation judicieuse et économe) et lutte contre les atteintes chimiques du sol (épaisseur)	Distinction entre les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones protégées (plans directeurs, plans d'affectation, autorisations de construire, valeurs limites d'émission)	Si on améliore la coordination entre les différents usages du territoire et qu'on limite certains usages, alors on protège le sol de la surexploitation Commentaire: Principes de la concentration du bâti et de la limitation des émissions	Ensemble du territoire national.	A (Surfaces à bâtir) B (Espaces protégés) F (Fertilité)	<i>a) participants à l'arrangement institutionnel</i> Etat fédéral, cantons, communes <i>b) groupes-cibles</i> Propriétaires fonciers et maîtres d'ouvrages, artisans et industriels, agriculteurs <i>c) bénéficiaires finaux</i> population suisse dans son ensemble	La LAT constitue un exemple de "législation limitée aux principes". La Confédération légifère sur les principes de la politique d'aménagement du territoire, alors que les cantons, définissent le reste de la matière, établissent, puis réalisent les plans directeurs. Finalement, les communes concrétisent ces plans, sous le contrôle du canton, sous la forme de plans d'affectation.
<i>Etape 5</i> 1985-2000 « protection qualitative »	Protection qualitative contre les atteintes biologiques et physiques du sol (fertilité, filtrage) et sauvegarde des biotopes (biodiversité), notamment à l'aide de la formulation de valeurs limites d'immission.	Zonage et inventaire (selon pratique antérieure), valeurs-limites d'émissions et valeurs d'alarme, paiements directs écologiques	Si on limite - parfois contre compensation financière - les usages du sol et que l'on protège les biotopes rares, alors on assure la protection qualitative de la ressource, son usage durable, ainsi que la protection de la biodiversité. Commentaire: Principe de compensation et de protection absolue de certains biotopes	Ensemble des sols du territoire national avec une focalisation sur les sols agricoles, les surfaces construites (infrastructures, urbanisation, zones industrielles) et les biotopes naturels d'une certaine importance.	A (surfaces à bâtir) B (espaces protégés) C (entreposage des déchets) D4 (humus) E (filtrage et régulation du cycle de l'eau) F (fertilité)	<i>a) participants à l'arrangement institutionnel</i> Etat fédéral, cantons, communes <i>b) groupes-cibles</i> potentiellement tous les utilisateurs du sol <i>c) bénéficiaires finaux</i> humains, animaux, plantes, biotopes et écosystèmes	Processus (difficile) de coordination entre 3 familles de politiques publiques que sont la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et la protection de la nature. Les difficultés résultant de (1) la concrétisation de la coordination entre les politiques et (2) les configurations différenciées de la répartition des compétences entre Confédération et cantons selon les 3 groupes de politiques.

5. LES REGIMES INSTITUTIONNELS DE GESTION DU SOL

La figure ci-dessous permet de rappeler qu'un régime institutionnel se compose de deux éléments principaux que sont le système régulateur et le policy design, ce dernier étant compris comme la configuration des relations entre les différentes politiques publiques d'exploitation et de protection de la ressource. Il permet également de montrer que les interventions politiques, et donc les transformations au sein d'un régime, peuvent concerner aussi bien le système régulateur que le policy design.



Il convient de distinguer entre des **transformations** au sein d'un régime et des **changements** de régimes, c'est-à-dire le passage d'un régime à un autre (no-régime, régime simple, complexe ou intégré).

Pour identifier aussi bien les transformations que les changements de régimes, ces derniers constituant, rappelons-le, des changements fondamentaux, il convient de combiner les étapes de transformation identifiées pour le système régulateur avec les étapes de transformations identifiées pour le policy design. La manière de superposer ces deux logiques de changements -supposées partiellement autonomes- est encore expérimentale. C'est l'objet de la partie 5.1 qui suit.

5.1 IDENTIFICATION DES DIFFERENTS REGIMES (CONSTRUCTION DE NOUVELLES ETAPES HISTORIQUES PAR LA COMBINAISON DES ETAPES IDENTIFIEES AUX CHAPITRES 3 ET 4)

De manière à pouvoir repérer, distinguer et qualifier les transformations et les changements de régime en combinant l'évolution du système régulateur avec celle du policy design, il convient, dans un premier temps, de tenter une synthèse et une évaluation de la signification des transformations pour chacune des deux composantes du régime *séparément*, avant de tenter de les combiner dans un second temps.

5.1.1 Synthèse et évaluation des changements au sein du système régulatif (différenciation au sein du Regulative System)

L'analyse des transformations au sein du système régulatif effectuée dans la partie 3 peut être synthétisée de la manière suivante.

Tableau 22 : transformations au sein du système régulatif du régime institutionnel de la ressource sol³¹

Etapes	Voie de l'intervention sur les droits de propriété formels	Voie de l'intervention sur le droit de disposition	Voie de l'intervention sur les droits d'usages
1) 1850 - 1910	XX		
2 1910 – 1935	XXX		
3) 1935 – 1950		XX	XX (Wahlen)
4) 1950 – 1965			XX
5) 1965 – 1980	XXX		XX
6) 1980 - 2000		XX	XXX

Cette représentation synthétique permet de montrer un mouvement général de la "politique du système de régulation" passant en un siècle de la définition formelle des droits de propriété (étapes 1 et 2) à la voie de l'intervention sur les droits d'usages (étapes 3, 4, 5 et 6), en passant par la voie intermédiaire des droits de disposition (étape 3, finalisée dans la période 6).

Ce tableau appelle plusieurs remarques:

- La correspondance entre les trois différentes voies (droits de propriété formelle, droits de disposition et droits d'usages) et les 6 différentes étapes n'est jamais parfaite. Les différentes étapes sont caractérisées par un choix dominant de la voie adoptée durant la période qui n'exclut cependant pas la poursuite du développement des autres voies, même s'il contribue à les maintenir en arrière plan. Plus concrètement, si la voie des droits formels perd de l'importance durant les périodes 3, 4 et 6 elle refait surface lors de la 5^{ème} période qui est celle des *Bodenrechtsartikels*. De même, la voie de l'intervention sur les droits de disposition émerge puis prédomine durant la 3^{ème} période, puis ne connaît plus d'événements significatifs, avant la 6^{ème} période qui est celle de la Loi sur le droit foncier rural. La voie de l'intervention sur les droits d'usages est pour sa part celle qui semble la plus clairement périodisable. Cela s'explique probablement par le fait que, face au blocage, dans les conditions actuelles indépasseable, que connaît la voie de l'intervention sur les droits de propriété formels, blocage dû à l'impossibilité politique de s'attaquer à l'un des fondements de l'ordre social actuel que représente la propriété privée (notamment du sol), de même que face aux limites des effets possibles sur la ressource de l'intervention par les droits de disposition, la voie de l'intervention sur les droits d'usages semble constituer la possibilité politiquement la plus raisonnable et efficiente pour opérer, au niveau du système régulatif, les adaptations du régime résultant de la pression des problèmes, à la fois "objectifs" et perçus (socialement construits), résultant de l'évolution du cours du monde. La loi sur l'aménagement du territoire en est un exemple probant.
- La prépondérance de l'intervention sur la définition des droits formels dans les deux premières périodes s'explique probablement en partie par la proximité de la fondation de l'ordre social et politique de la Suisse moderne entre 1848 et 1874, moment de formalisation de principes sociaux et politiques fondamentaux comme l'est la propriété dans une société capitaliste.

³¹ Ce tableau reprend pour les commenter les colonnes de gauche du tableau de synthèse (tableau 19) du chapitre 3.

- L'antériorité de la stratégie de l'intervention sur les droits de disposition par rapport à l'intervention sur les droits d'usages s'explique pour sa part probablement par le risque politique que représente la restriction des droits d'usages. Il a dès lors fallu attendre que la pression objective des problèmes, de même que, surtout, leur perception sociale et politique, atteigne un certain niveau de visibilité et de présence pour que la limitation des droits d'usages par les politiques publiques -limitation qui représente rappelons le en réalité une *redéfinition* importante du contenu de la propriété- devienne politiquement possible.

En ce qui concerne la contribution de cette synthèse de l'évolution du système régulateur à l'identification des moments de changement de régime, il me semble que l'on peut faire les observations suivantes:

- Il existe deux événements très importants pour ce qui concerne la définition formelle des droits de propriété: *l'entrée en vigueur du Code Civil (CC)* en 1912 (période 2) et les *Bodenrechtsartikels* de 1969 (période 5).
- Les périodes 2, 3 et 5 représentent de manière générale des moments de grands intérêt sous ce rapport.

La *période 2* constitue le moment de l'homogénéisation de la définition de la propriété privée au niveau national à travers le CC qui entre en vigueur en 1912, ainsi que celui d'une redéfinition des compétences de l'Etat fédéral en matière d'expropriation.

La *période 3* constitue également un moment de transformation, par la transition qu'elle opère entre la période dominée par l'intervention sur les droits de propriété formels, celle de l'intervention sur les droits de disposition et finalement celle qui commence de l'intervention sur les droits d'usages.

La *période 5*, qui est celle de la mise en place des instruments constitutionnels et juridiques de l'aménagement du territoire entre 1969 et 1980 semble bien constituer, comme on l'a déjà mentionné, une période de changement significative au sein du système de régulation et, probablement, au niveau du régime institutionnel dans son entier. C'est en effet une période qui connaît à la fois la reconnaissance de la propriété privée au niveau constitutionnel, en même temps que la redéfinition de son contenu –et, par la même, de son sens- par l'intermédiaire du développement de l'intervention généralisée sur les droits d'usages.

- Ainsi, les 3 *moments* que sont (1) l'introduction du CC au début de la deuxième période, (2) la troisième période dans son ensemble, ainsi que (3) la cinquième période également dans son ensemble constituent donc des moments importants de changements au sein du système régulateur du régime de la ressource.

De manière à simplifier quelque peu la périodisation, l'on peut proposer un découpage en trois grandes périodes, chacune dominée par une l'une des trois voies d'intervention possibles (droits de propriété formels, droits de disposition, droits d'usages).

Tableau 23 : tableau de synthèse des changements au sein du système régulateur du régime institutionnel de la ressource sol

Etapes	Voie de l'intervention sur les droits de propriété formels	Voie de l'intervention sur le droit de disposition	Voie de l'intervention sur les droits d'usages
I. 1850 - 1935	XXX		
II. 1935 - 1950		XXX	
III 1950 - 2000			XXX

Le même exercice de synthèse de la périodisation doit être fait pour l'autre dimension du régime qu'est le policy design.

5.1.2 Synthèse et évaluation des changements au sein du policy design (différenciation au sein du policy design)

L'analyse historique des transformations du policy design a permis de distinguer 5 étapes.

Tableau 24 : synthèse des 5 étapes du policy design

Périodes	Description	Etat du policy design
Période I 1874 – 1930	Colonisation intérieure: l'œuvre planificatrice au service de l'agriculture	<i>Weak design</i>
Période II 1930 – 1955	Mouvement urbaniste et échec d'une première institutionnalisation d'une politique d'aménagement du territoire au niveau national. La <i>Landesplanung</i> se limite à une <i>Wirtschaftsplanung</i> orientée sur les terres agricoles. Episode de l'économie de guerre et du Plan Wahlen	<i>Partial design</i>
Période III 1955 – 1975	Mise en place par des moyens détournés d'une première forme de politique d'aménagement du territoire permettant de différencier zones constructibles et non-constructibles en vue d'une protection (dans l'urgence) des surfaces productives contre la spéculation foncière.	<i>Partial design</i>
Période IV 1975 – 1985	Mise en place d'une politique nationale d'aménagement du territoire (gestion quantitative) ainsi que d'une politique de lutte contre les atteintes chimiques des sols (protection qualitative)	<i>Strong design</i>
Période V 1985 - 2000	Protection qualitative contre les atteintes biologiques et chimiques des sols	<i>Partial design</i>

En partant des 2 critères que sont l'étendue et la coordination (cf. la « qualification » du policy design), il me semble que l'on peut identifier 3 *moments* d'accroissements significatifs de la différenciation³² du policy design :

- Le premier moment *entre 1874 et 1960 (1)* consiste en l'émergence progressive durant les 2 premiers tiers du XX^{ème} siècle de la régulation des catégories d'usages A et F.
- Le deuxième moment *entre 1960 et 1983 (2)* consiste en l'intégration de la catégorie d'usages B aux catégories A et F suite à l'entrée en vigueur de la LPN en 1966 ainsi que de l'AFU de 1972 et la LAT en 1980.
- Le troisième moment *entre 1983 et 2000 (3)* consiste dans l'intégration des catégories restantes, soit C, D, E, dans le policy design, suite à l'entrée en vigueur de la LPE et des ordonnances OPAIR, OSubst, OTD, Osc et Osol.

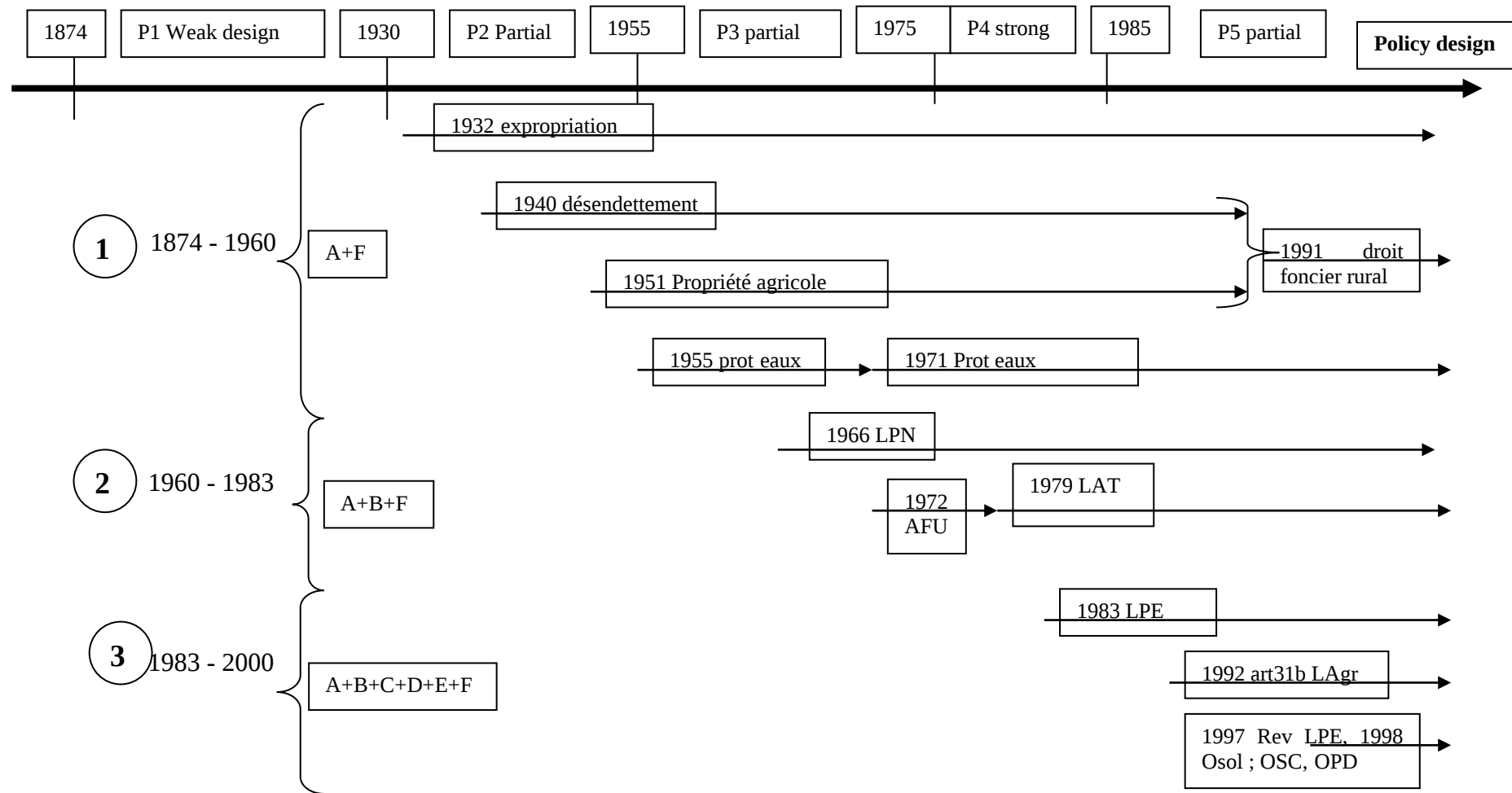
On le voit, le design de politiques publiques intervenant dans la gestion du sol ne s'est différencié (i.e. a intégré un nombre croissant de biens et services dérivés de la ressource) que très tardivement, soit durant le dernier tiers du XX^{ème} siècle. Ainsi, avant les années 1930, on ne trouve pour ainsi dire aucune politique publique ayant un effet significatif sur les relations entre la société et le sol. Toutes les tentatives (nombreuses et importantes) de mise en place d'une intervention étatique centralisée de gestion de la ressource se sont heurtées au refus de la fraction politique dominante de toute politique planificatrice fédérale en la matière. Seule l'agriculture et, dans une moindre mesure, le développement urbain ont fait l'objet de formes de régulation politique. Ainsi, jusque dans les années 1960, à quelques exceptions près (B2 Parc national, B3 réserves de chasse, B5 forêt), seuls les usages en terme de surface à bâtir (A) et les usages

³² Par *différenciation*, il faut entendre l'accroissement de l'*étendue* des biens et services pris en compte dans le policy design d'une part et la capacité à *coordonner* les différentes composantes du policy design de l'autre (weak, partial, strong design).

agricoles (F) sont régulés, le plus souvent de manière peu interventionniste et mal coordonnée. Il faut attendre les années 1960 pour voir la prise en compte significative de la protection des espaces naturels (i.e. les surfaces non construites et non agricoles) par la LPN à partir de 1966. Finalement, il faut attendre le début des années 1980 (1983 LPE et les nombreuses ordonnances qui suivent) pour voir émerger la préoccupation pour la protection qualitative des sols. Toutefois, il faudra encore attendre la fin des années 1990 pour voir entrer en vigueur les ordonnances concrétisant cette protection qualitative des sols (1997 : révision de la LPE ; 1998 : Ordonnance sur la protection des sols (Osol), Ordonnance sur les paiements directs pour prestations écologiques, Ordonnance sur les sites contaminés (OSC)).

La représentation graphique suivante (graphique 7) permet de prendre la mesure du processus de différenciation du policy design en fonction des étapes historiques de son évolution.

Graphique 7 : évolution historique du policy design du sol en Suisse

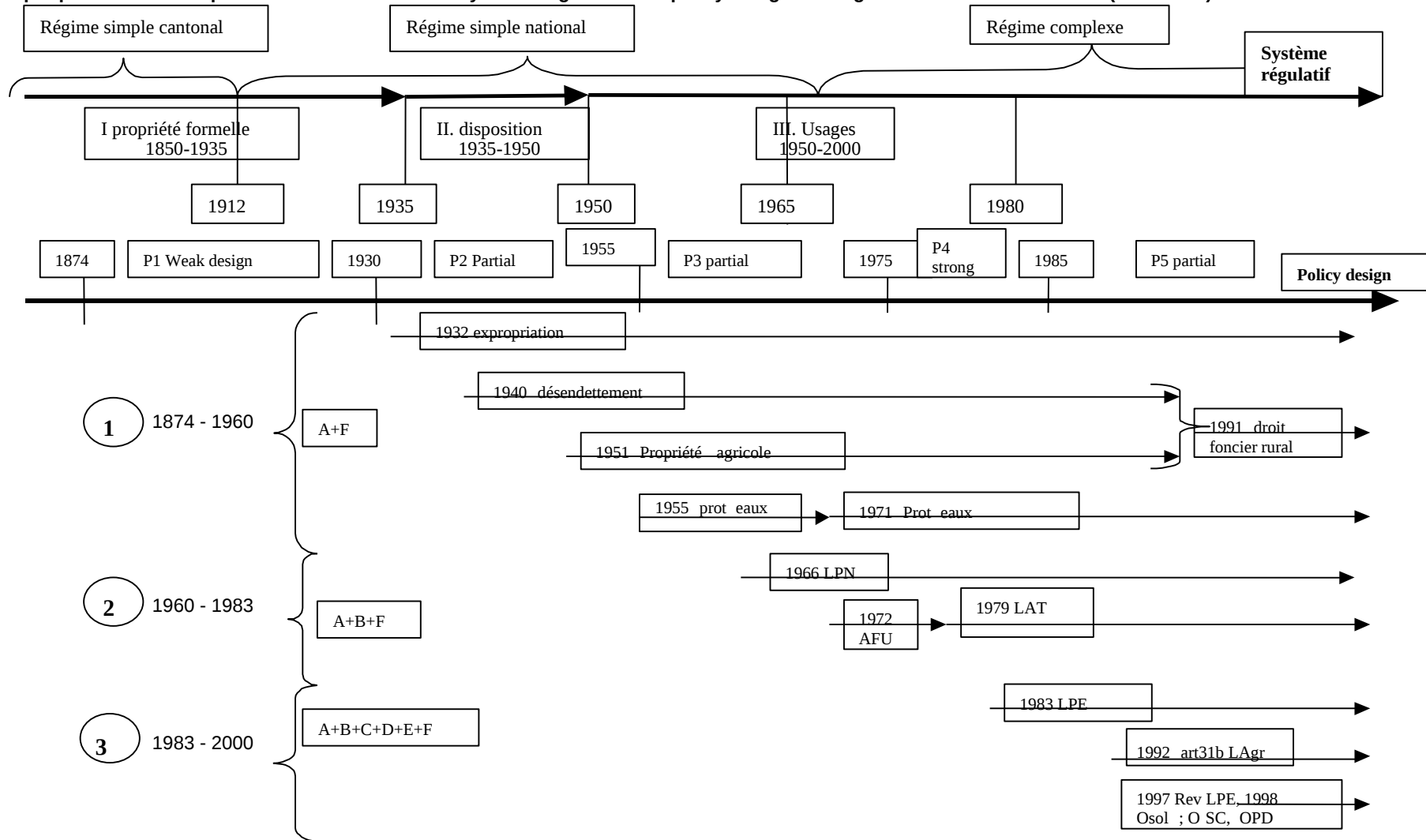


5.2 QUALIFICATION DES REGIMES (NO-REGIME, REGIME SIMPLE, COMPLEXE, INTEGRE)

Toute évaluation des transformations au sein ou des changements de régime nécessite de combiner les deux analyses de l'évolution du système régulateur d'une part, et du policy design de l'autre. C'est précisément ce que la représentation graphique de la page suivante tente de faire. La combinaison des deux représentations graphiques proposant les synthèses et les évaluations des changements au sein du système régulateur et du policy design, prend la forme suivante :

La combinaison des deux synthèses ci dessus donne le résultat graphique suivant (graphique 8) :

Graphique 8 : mise en parallèle des évolutions du système régulateur et du policy design des régimes institutionnels du sol (1874-2000)



Cette représentation graphique de l'évolution du régime institutionnel de la ressource sol permet les remarques suivantes:

- On ne peut à mon sens repérer qu'un seul véritable *changement de régime*, à savoir le passage d'un régime simple à un régime complexe durant la *décennie 1969 - 1979*. C'est en effet, le seul processus de transformation qui affecte *simultanément* -et de manière *significative*- les deux composantes du régime.
- Il existe cependant une première transformation importante qui consiste en l'homogénéisation, au niveau national, de la définition des droits de propriété formels avec l'entrée en vigueur du CC en 1912. A ce propos, je suggère de distinguer entre un régime simple *cantonal* (non homogène) pour la période d'avant 1912 et d'un régime simple *national* (homogène) pour la période entre 1912 et 1969.
- Il existe également un certain nombre d'autres moments de transformations à relever au sein du régime, mais qui ne constituent à mon sens pas des changements de régime à proprement parler. Ces transformations sont les suivantes:
 - A) *La période entre 1930 et 1940* correspond à une convergence entre des passages d'une étape à l'autre aussi bien au niveau du policy design que du système régulateur: on passe de la période d'intervention sur les droits de propriété formelle à celle sur les droits de disposition en même temps que le policy design intègre de manière significative la régulation de la catégorie d'usages F (fertilité, usages agricoles).
 - B) *La période autour de 1955* correspond à un second moment de convergence entre des passages d'une étape à l'autre aussi bien au niveau du policy design que du système régulateur: au passage de la période d'intervention sur les droits de disposition à celle de l'intervention sur les droits d'usages, correspond celui du début de l'étape 3 de l'évolution du policy design, étape durant laquelle sont mises en place les premières mesures de protection dans l'urgence de protection des surfaces productives contre la spéculation foncière.
 - C) *La période récente autour des années 1985 - 1990* tire son importance de l'accroissement significatif de la différenciation du policy design (par l'élargissement du nombre de biens et services concernés, de même que l'émergence de la protection qualitative des sols) avec l'entrée en vigueur successive de la LAT, de la LPE et des ordonnances affiliées, ainsi que de l'article 31b (principe des paiements écologiques) de la Loi sur l'agriculture en 1992. Dans la mesure où cette différenciation s'accompagne effectivement de processus de coordination concret entre les différentes politiques, d'intéressantes perspectives en direction d'un régime intégré pourraient exister.
 - D) *La période de la fin des années 1990 (1997-1998)* correspond à un moment de différenciation en même temps que de renforcement du policy design avec la révision de la LPE et les différentes ordonnances qui concrétisent la mise en œuvre de la protection qualitative des sols et la coordonne avec la protection de la biodiversité (paiements directs pour prestations écologiques). Il manque cependant toujours cette coordination des politiques de protection qualitatives et quantitatives des sols résultant de l'intégration complète et réelle des trois grandes familles de politiques que sont la politique de protection de la nature, la politique de protection de l'environnement, la politique d'aménagement du territoire.

Il convient pour terminer de voir dans quelle mesure ce repérage des différents événements (changement de et transformations au sein du régime) caractérisant l'histoire du régime institutionnel du sol en Suisse durant les 100 dernières années se confirme en utilisant une seconde méthode focalisant sur les indicateurs (toutefois déjà présents implicitement dans la tentative précédente) que sont *l'étendue des biens et services* couverts et la *cohérence des acteurs*.

Cette seconde méthode est développée dans les 3 tableaux qui suivent.

Tableau 25c de *synthèse finale* de l'identification des régimes de la ressource sol (1850-2000)

Temps	Etapas des Droits de propriété (property rights)	Etapas des Politiques publiques (policy design)	Etapas des Régimes institutionnels de gestion de la ressources			
			Etendue	Cohérence	Changements/transmutations du régime institutionnel	Types de régimes
1850	I 1850-1935	I 1874-1930	I 1850-1972	I 1850-1935		I 1850-1912
1860						REGIME SIMPLE HETEROGENE (CANTONAL)
1870						
1880						
1890						
1900						
1910	1912CC-----				1912 CC-----	
1920						II 1912-1969
1930		-----			1930	REGIME SIMPLE HOMOGENE (NATIONAL)
1940	II 1935-1950	II 1930-1955		II 1935-1955	1935	
1950	-----	-----		-----	1950	
1960	III 1950-1965	III 1955-1975		III 1955-1969	1955	
1970	IV 1965-2000	-----		-----	1969	
1980		IV 1975-1985	II 1972-1983	IV 1969-1985	1979	<i>Changement de régime</i>
1990		V 1985-2000	III 1983-2000	V 1985-2000	1983	III 1979-2000
2000					1985	REGIME COMPLEXE

Comme on peut le remarquer, les deux méthodes semblent donner les mêmes résultats, tant en ce qui concerne le repérage des moments de transformations au sein du régime, qu'en ce qui concerne les changements de celui-ci.

2 moments de changements importants au niveau du régime dans son ensemble émergent du tableau de synthèse (tableau 25c):

- L'introduction du Code Civil en 1912;
- La période 1969 - 1979 allant des Bodenrechtsartikels à la mise en œuvre de la LAT.

Alors que le premier événement n'affecte que le système régulateur (définition formelle de la propriété), le second (1969 - 1979) est le seul durant toute la période analysée à affecter dans un laps de temps relativement court de 10 ans successivement les 2 composantes du régime. Outre ce processus de réajustement entre système régulateur et policy design, le régime connaît durant cette même période une extension significative de l'étendue des biens et services régulés, de même qu'un effort significatif en matière de coordination de cette régulation avec l'émergence d'une véritable politique coordonnée d'aménagement du territoire au niveau national. Par ailleurs, il existe une certaine correspondance (cohérence) entre les acteurs concernés par l'intervention par la voie des droits de propriété et ceux concernés par l'intervention par la voie du policy design et des politiques publiques d'exploitation et surtout, à partir de cette époque, de protection).

En résumé, l'on peut ici très bien voir fonctionner, en l'espace d'une décennie, la jeu politique alternant des interventions successivement sur l'un et l'autre des composants du régime institutionnel, jeu politique dont les échanges permettent le passage d'un régime simple à un régime complexe par un accroissement de la différenciation, aussi bien du système régulateur, que du policy design.

Au total, le tableau de synthèse 25c permet, tout comme le graphique 8 précédent, de repérer, outre les 2 moments de changement de régime, *3 moments de transformations au sein des différents régimes successifs*. Ces moments sont en réalité les mêmes que ceux déjà identifiés par la méthode du graphique 8, à savoir:

- La période 1930-1935;
- La période 1950-1955;
- La période 1983-1985.

Le repérage de ces différentes transformations au sein des régimes, de même que les 2 moments de changements de régime (1912 et 1969-1979) permettent en conclusion de suggérer comment *le sol constitue un exemple de ressource qui a été très longtemps gérées par la voie des droits de propriété (property rights driven) avant de voir émerger une régulation par les politiques publiques (policy driven) dans la dernière moitié, voire le dernier tiers du siècle seulement*.

5.3 TEST DES HYPOTHESES SUR L'EMERGENCE DES REGIMES

Hypothèse 1

In cases where there are no use and property rights and the degradation of a resource is politically perceived, a simple regime should develop as an initial step. This consists in the specific definition of such rights and, where applicable, a „small“ protection and use policy of very simple design (e. g. general police clause).

Cette hypothèse ne peut pas véritablement être testée car le sol est déjà, au début de la période de référence, l'objet de plusieurs usages partiellement régulés.

Hypothèse 2

A simple regime is developed where there is a politically articulated demand for new, non-private goods and services based on a resource.

Pour la même raison que dans le cas de l'hypothèse précédente, cette hypothèse ne peut pas véritablement être vérifiée puisque dans le cadre de la période analysée, nous ne connaissons pas de passage d'une situation de no-regime à une situation de régime simple.

Hypothèse 3

Existing property rights are hardly ever basically questioned when a regime is changed but redefined on an incremental and resource-specific basis through changes in the policy design (e.g. through a change in perimeter or simple property restrictions).

Cette hypothèse est en principe confirmée dans la mesure où les modifications des droits formels sont allés dans les deux cas (CC et Bodenrechtsartikel) dans la direction d'un renforcement de la situation existante (principe de la propriété privée). Dans les périodes de changements ultérieurs, les transformations dans le système régulateur sont la conséquence de modifications dans le policy design. Il y a toutefois une exception qui est celle des *Bodenrechtsartikel*, qui ne sont pas le résultat direct d'une transformation du policy design, mais une *condition* pour une future différenciation de celui-ci.

Hypothèse 4

When the target groups are strongly organised and the political institutions assure them easy access to the decision-making process, the designs of the protection and use policies are drawn up in such a way that the instruments are tailored to the needs of these groups and the latter do not lose anything in the event of a change.

Cette hypothèse est à mon sens pas vérifiée, notamment dans le cas de la LAT où les luttes ont été longues, les groupes (notamment les propriétaires fonciers) ont pu s'organiser et développer des stratégies visant à défendre leurs intérêts (droit de construire) qui ont débouché sur le compromis de 1969, compromis qui n'a pas empêché que bon nombre de ces derniers ont tout de même perdu beaucoup à partir de la mise en œuvre de la LAT.

Hypothèse 5

Regimes in the sense of the common pool resources are probably relatively unlikely to occur in the establishment of integrated resource regimes as today in highly differentiated post-industrial societies neither regional commodities nor homogenous use demands are affected in most cases.

The outcome for regimes under such conditions is more likely to take the form of mixed forms with the inclusion of public intervention.

A l'échelle du screening (niveau fédéral), l'hypothèse 5 est vérifiée. La grande différenciation des usages et la compétition entre ces derniers nécessite l'intervention de l'Etat afin de coordonner ces usages hétérogènes. On peut en effet douter qu'une protection quantitative du sol ait une chance de se concrétiser sans l'effet régulateur de l'Etat pour limiter certains usages. Il n'est par contre pas exclu qu'à une autre échelle, locale, des régimes auto-organisés au sens d'Ostrom puissent se développer, même si personnellement j'en doute.

Hypothèse 6

If the intervening protection or use policy is too weak and incapable of producing enough social commodities, the change in regime directly affects the regulative system (e.g. Holland: purchase of forests; Greina: compensation for loss of water use).

Un tel cas de figure ne s'est pas vraiment présenté pour le sol durant ce dernier siècle, même si l'AFU de 1972 pourrait à certains égards s'en approcher. Toutefois, celui-ci n'implique pas de changement directs au sein du système régulateur

Hypothèse 7

In cases where technological progress opens substitution possibilities for goods and services of natural resources, demand diminishes and the necessity for changes in regime is also reduced.

Le cas du sol montre à mon avis exactement l'inverse: les progrès de la productivité agricole n'ont pas fait diminuer la nécessité d'adapter le régime, avant tout dans sa composante du policy design, ce dernier ayant été progressivement chargé de gérer la réaffectation des terres agricoles, notamment à des fins de protection de la biodiversité (classement en zone protégée, paiements directs pour prestations écologiques, etc.). Dans le cas du sol, la "sous-exploitation" correspond en réalité à un changement d'affectation qui lui nécessite de toute manière une adaptation du régime.

6. BIBLIOGRAPHIE

Association Suisse Pour l'Aménagement National (ASPAN), 1994, L'aménagement du territoire face à de nouveaux défis. Conférences du jubilé de l'Association Suisse Pour l'Aménagement National (1943-1993), Mémoire n°61, Berne.

AEMISEGGER, KUTTLER, MOOR Pierre, RUCH (Hrsg.), 1999, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung / Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag.

BADILATTI Marco, 1991, La Suisse en mutation. Etude comparative de l'évolution de l'urbanisation entre 1920 et 1991, Berne, OFAT.

BENNINGHOFF Martin, KNOEPFEL Peter, TERRIBILINI Serge, VARONE Frédéric, 1999, "6.3 Aménagement du territoire, politiques infrastructurelles (transports, énergie) et de l'environnement", in KLOETI Ulrich, KNOEPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPDOPOULOS Yannis (eds), Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse, Zürich, NZZ Verlag, pp.767-806.

BRIDEL Laurent, 1996, Manuel d'aménagement du territoire pour la Suisse romande, volume 1, Genève, Georg.

CONSEIL FEDERAL, 1926, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au projet de loi fédérale sur l'expropriation (du 21 juin 1926), Feuille Fédérale, Volume II, n°26, 1926.

CONSEIL FEDERAL, 1948, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur le maintien de la propriété foncière rurale (du 30 décembre 1947), Feuille Fédérale, Volume I, n°2, 1948.

CONSEIL FEDERAL, 1964, , Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements, Feuille Fédérale, Volume II, 1964.

CONSEIL FEDERAL, 1978, Message concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (du 27 février 1978), Feuille Fédérale, Volume 1, 1978.

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

COULBOIS Pierre, JUNG Jacques, 1994, Aménagement du territoire: une méthode. Les exemples de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse, Paris, La Documentation française.

CHAMBOREDON Jean-Claude, 1980, "Les usages urbains de l'espace rural: du moyen de production au lieu de récréation", Revue française de sociologie, XXI-1, 1980, pp.97-119.

DUVANEL Laurent, GOUJON Sylvain, 1994, Miroir écologique suisse '95, Genève, Zoé.

GERMANN Raimund E., ROIG Charles, URIO Paolo, WEMEGAH Monica, 1979, Fédéralisme en action: l'aménagement du territoire. Les mesures urgentes à Genève, en Valais et au Tessin, Saint-Saphorin, Georgi.

KAEMPFFEN Werner, 1965, "Les Bourgeoisies du Valais", Annales Valaisannes, tome 13, pp.129-176.

KNOEPFEL Peter, ACHERMANN Daniel, ZIMMERMANN Willi, 1996, Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 bis 1995, Lausanne, Cahiers de l'IDHEAP, n°162.

LEIMBACHER Jörg, PERLER Thomas, 2000, Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime. Juristisches Screening, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, n°9.

LENDI Martin, ELSASSER Hans, 1985, Raumplanung in der Schweiz. Eine Einführung, Zürich, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, ETHZ.

MAURER Peter, 1985, Anbauschlacht : Landwirtschaftspolitik, Plan Wahlen, Anbauwerk 1937-1945, Zürich, Chronos Verlag.

MEILI A. von, 1933, "Allgemeines über Landesplanung", in Die Autostrasse (Basel), n°2, Volksdruckerei.

MILLER Roland de, 1999, Matériaux pour l'histoire de l'environnement en Suisse. Patrimoine, écologisme et environnement (1815-1998), Berne, OFEFP, Documents Environnement n°106.

OFAT, 1981, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne, Département fédéral de justice et police, Office fédéral de l'aménagement du territoire.

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

OFEFP (ed.), 1991, Ecologie et protection des plantes, Berne.

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

OFS, 1992a, L'utilisation du sol en Suisse. Statistique de la superficie 1979/85 (bref aperçu), Berne.

OFS, SPE, 1992b, Les comptes économiques de l'environnement. Vers une intégration des données de l'environnement dans la comptabilité nationale, Berne.

OFS, 1993a, L'utilisation du sol en Suisse. Statistique de la superficie 1979/85. Résultats par canton et par district, Berne.

OFS, 1993b, Cahier de l'environnement (NABO), No 200 (OFEFP), 1993

OFS, 1996a, Le sol, Statistiques de l'environnement, n°5, Berne.

OFS, 1996b, Les dépenses et les investissements de la Suisse en faveur de l'environnement en 1992/1993. Résultats d'une enquête pilote, Berne.

OFS, OFEFP, 1997, L'environnement en Suisse 1997, Berne.

OFS, OFEFP, 1999, Le développement durable en Suisse. Eléments pour un système d'indicateurs. Une étude pilote selon la méthodologie de la Commission du développement durable des Nations-Unies, Neuchâtel.

RACINE Jean-Bernard, RAFFESTIN Claude, (éds.), 1990, Nouvelle géographie de la Suisse et des Suisses, Lausanne, Payot.

ROHR Rudolf, 1988, Tatsachen und Meinungen zur Bodenfrage, Zürich, Freiheitliche Bodenordnung/Redressement National, Aarau, Verlag Sauerländer.

ROTACH Martin, RINGLI Hellmut, 1971, Conceptions directrices d'aménagement du territoire national, Zürich, ORL/ETHZ.

REBOUL Claude, 1977, "Déterminants sociaux de la fertilité des sols", Actes de la recherche en sciences sociales, n°17-18, pp.85-112.

STENGEL Pierre, GELIN S. (dirs.), 1998, Sol: interface fragile, Paris, INRA.

TRUEB Matteo, 1990, Un nouveau "Plan Wahlen" est-il réalisable en cas de crise ou de guerre?, Fribourg, DelVal.

TSCHAENI Hans, 1988 (1986), A qui appartient la Suisse. Notre droit foncier vers une nouvelle féodalité, Genève, Zoé.

WALTER François, 1985, "Fédéralisme et propriété privée 1930-1950. Les attitudes face à l'aménagement du territoire en temps de crise et de plein pouvoirs", DISP (Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, ETH Zürich), n°82, pp.21-27.

WALTER François, 1990, Les Suisses et l'environnement. Une histoire du rapport à la nature du XVIIIe siècle à nos jours, Genève, Zoé.

WALTER François, 1994, La Suisse urbaine 1750 - 1950, Genève, Zoé.

WEMEGAH Monica, 1979, Administration fédérale et aménagement du territoire. La coordination de l'aménagement du territoire au niveau de la Confédération, Saint-Saphorin, Georgi.

WINKLER Ernst, WINKLER Gabriella, LENDI Martin, 1979, Dokumente zur Geschichte der schweizerischen Landesplanung, Zürich, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, ETH Zürich.

7. ANNEXES

7.1 CHRONOLOGIE ET CITATION DES ARTICLES CONSTITUTIONNELS ET LOIS S'APPLIQUANT AU SOL

Articles constitutionnels³⁴

Articles 23, 26, 36 CST (**1874**)

Article 24 CST de **1897**, révisé en **1903**, **1953** (24^{quater}), **1962** (24^{sexies}) et en **1987** (modification de 24^{sexies}, suite à l'adoption de l'initiative de Rothenthurm)

Article 31^{bis} CST de **1947** (article économique)

Articles 22^{ter} et 22^{quater} CST de **1969**

Code Civil Suisse de 1912

Articles 641, 655, 667, 699, 702

Lois Fédérales et Arrêtés Fédéraux

- Loi fédérale sur l'expropriation (de **1850**), RO 1850
- Loi fédérale sur l'expropriation (du 20 juin **1930**), RO 1931, n°31
- Arrêté du Conseil Fédéral instituant des mesures contre la spéculation sur les terres et contre le surendettement, ainsi que pour la protection des fermiers (du 19 janvier **1940**), RO, tome 56, année 1940
- Loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale (du 12 juin **1951**), RO 1952, n°19
- Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture) (du 3 octobre **1951**), RO 1953
- Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution (du 16 mars **1955**), RO 1955
- Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements (du 19 mars **1965**), RO 1966, n°9
- Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (du 1^{er} juillet **1966**), RO 1966
- Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution (du 8 octobre **1971**), RO 1972
- Arrêté fédéral urgent (AFU) instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (du 17 mars **1972**), RO 1972
- Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (du 22 juin **1979**), RO 1979 (révisée en **1999**)

³⁴ Les numéros des articles renvoient à l'ancienne numérotation.

- Loi fédérale sur la protection de l'environnement (du 21 octobre **1983**), RO 1984 (révisée en **1997**)
- Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (du 16 décembre **1983**), RO 1984
- Loi fédérale sur le droit foncier rural (du 4 octobre **1991**), RO 1993
- Loi fédérale sur les forêts (Lfo) (du 4 octobre **1991**), RO 1992
- Loi fédérale sur l'agriculture (Lagr) (du 29 avril **1998**), RO 1998

Ordonnances fédérales

- Ordonnance sur la protection de l'air (Opair) (du 16 décembre **1985**), RO 1986
- Ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement (Osubst) (du 9 juin **1986**), RO 1986
- Ordonnance sur le traitement des déchets (OTD) (du 10 décembre **1990**), RO 1991
- Ordonnance instituant des paiements directs complémentaires dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD) (du 26 avril **1993**), RO 1993
- Ordonnance instituant des contributions pour des prestations particulières en matière d'écologie et de détention d'animaux de rente dans l'agriculture (OCEco) (du 24 janvier **1996**), RO 1996
- Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués par des déchets (Ordonnance sur les sites contaminés, OSC) (du 26 août **1998**), RO 1998
- Ordonnance sur les atteintes portées aux sols (Osol) (du 1^{er} juillet **1998**), RO 1998
- Ordonnance sur la protection des eaux (Oeaux) (du 28 octobre **1998**), RO 1998