

Programme PAYSAGE ET DEVELOPPEMENT DURABLE

USAGES ET RÉGULATIONS DE LA RESSOURCE PAYSAGE :
ÉTUDES DE CAS EN FRANCE ET EN SUISSE
Résumé du rapport final
Janvier 2010

Coordination scientifique : Corinne Larrue & Peter Knoepfel

Equipe Française : UMR CITERES 6173

- M. Amalric
- M. Bonnefond
- F. Pousset
- S. Servain

Avec les contributions de :

C. Carreau, M Gigot, N. Lerousseau, B. Pin

Equipe Suisse : IDHEAP

- JD Gerber

Cette recherche, qui s'inscrit dans une perspective de collaboration internationale, a consisté à mobiliser le cadre d'analyse des « régimes institutionnels des ressources naturelles » (RIRN) développé par l'équipe de recherche de l'IDHEAP à Lausanne (CH) sous la direction de P. Knoepfel. Ce cadre d'analyse, mis au point pour des ressources telles que l'eau, le sol, la forêt, etc., a été adapté par JD Gerber dans sa thèse de doctorat (Gerber, 2005) à une ressource à la fois matérielle et immatérielle, le paysage, construite à partir de la combinaison de ressources naturelles et culturelles.

Ce travail s'inscrit donc en prolongement de cette première application du cadre des RIRN à la ressource paysage. Il s'agissait d'utiliser cette grille d'analyse dans le cas de la France, et de produire une comparaison entre la France et la Suisse, qui constituent deux situations différentes tant en terme de politiques publiques (sectorielles mais aussi dédiées au paysage) qu'en terme de système « régulateur » (droit privé et public lié à l'usage des ressources primaires).

- *Une approche ressourcielle du paysage*

Dans le cadre de la recherche menée nous avons considéré le paysage comme une ressource, ou plus précisément comme une « méta » ressource fondée sur une combinaison de ressources fondamentales. Ainsi défini, le paysage correspond à la mise en relation du système des ressources primaires ou fondamentales (faune, eau, forêt, sol...) par l'observateur, qui ce faisant, confère du sens à l'ensemble grâce aux ressources immatérielles qu'il peut mobiliser, c'est-à-dire grâce au contexte culturel qui définit ses schémas de pensée.

Ainsi recourir à la notion de ressource paysagère conduit à mettre l'accent non sur le paysage lui-même mais sur son usage, c'est-à-dire son observation par un certain nombre d'usagers ou consommateurs. Considérer le paysage comme une ressource, conduit donc à porter le regard sur la somme des services paysagers qu'il rend. Ce type d'approche nous a permis de mettre au centre de l'analyse les usagers du paysage et les intérêts qu'ils ont pour le paysage observé. De ce fait nous nous sommes moins intéressés à la base matérielle du paysage qu'aux représentations et usages qui en est faits.

Plus précisément, dans cette recherche, nous avons utilisé les travaux de Rodewald (Rodewald et al., 2005) qui a défini 20 services paysagers ou prestations paysagères différents, fournis à l'observateur. Cette typologie des services paysagers, distingue trois principaux services paysagers : les services paysagers à caractère esthétique, les prestations paysagères à caractère socio-économique et culturel et enfin les services paysagers à caractère écologique.

Par ailleurs, suivant JD Gerber (2005) nous avons distingué plusieurs catégories d'acteurs qui gravitent autour de la ressource paysage et qui ont servi de base à ce travail de recherche : (a) Les observateurs qui sont à proprement parler les usagers de la ressource paysage, (b) les fournisseurs de paysage qui en permettent l'accès par exemple et (c) les exploitants de ressources fondamentales (c'est-à-dire les éléments physiques qui composent le paysage).

Ainsi, dans le cadre de ce projet, nous regroupons sous le terme d'*acteurs de la ressource paysage* non seulement les acteurs utilisant les ressources fondamentales, bases matérielles du paysage mais également, l'ensemble des usagers des services paysagers identifiés ci-dessus, ainsi que les fournisseurs qui en permettent l'accès physique ou virtuel. Ces acteurs n'ont pas les mêmes intérêts

ni les mêmes capacités à défendre ces intérêts, ce qui est à l'origine de rivalités entre eux. Ces rivalités peuvent être également précisées en prenant en compte différents critères qualifiant chacun des types d'acteurs considérés.

- *Une analyse des rivalités paysagères et des droits ou politiques publiques mobilisés par les acteurs du paysage*

Le centre de notre analyse a donc porté sur les conflits ou rivalités qui peuvent survenir entre ces différentes catégories d'acteurs. Ces conflits ou rivalités paysagères correspondent à l'opposition entre des usagers de services paysagers et d'autres acteurs qui interviennent sur le paysage soit parce qu'ils utilisent un autre service paysager (autres usagers), soit parce qu'ils ont une action sur la base matérielle du paysage, c'est-à-dire sur une ou des ressources fondamentales qui composent le paysage (sol, bâti, cours d'eau, infrastructures, etc.).

Plus précisément, trois objectifs étaient assignés à cette recherche :

- sur la base d'une analyse des rivalités paysagères, mettre en évidence les catégories d'acteurs qui utilisent ou influencent la ressource paysage ;
- mettre en évidence les règles institutionnelles qui légitiment les actions des différentes catégories d'acteurs rivaux et mettre en évidence les éventuelles incohérences de ces règles ;
- proposer des pistes pour une gestion moins conflictuelle du paysage.

Sur le plan empirique, la recherche a porté sur deux pays la France et la Suisse et a été menée sur la base de deux études de cas choisis dans chacun de ces pays. Le travail a ainsi mobilisé une équipe française de l'université de Tours (UMR CNRS 6173 CITERES) et une équipe de L'IDHEAP (Institution de Hautes Etudes en Administration Publique) de Lausanne. Le travail a consisté dans un premier temps à analyser les règles juridiques de droit privé et de droit public, ainsi que les politiques publiques paysagères ou à incidence paysagère dans les deux pays considérés. Puis dans un second temps, une analyse des quatre études de cas a été réalisée par les équipes de recherche de chacun des pays. Enfin dans un troisième temps l'analyse comparative des résultats a été réalisée au sein de l'équipe française (UMR Citères) en collaboration avec l'équipe suisse.

- *L'usage du paysage encadré par la propriété privée et le droit d'accès dans les deux pays*

Trois grandes caractéristiques ressortent de notre analyse du cadre juridique associé aux usages du paysage.

1. Tout d'abord dans aucun des deux pays il n'existe de propriété collective du paysage reconnu juridiquement. Le paysage est donc approprié indirectement.
2. Aussi, cet usage ou appropriation du paysage se fait dans les deux pays via la propriété foncière individuelle ou collective, ou encore la propriété publique. Plus précisément, il ressort de l'analyse menée que le principe général de propriété commun aux deux pays donne au propriétaire un droit d'exclusivité et d'exclusion sur sa propriété, c'est-à-dire qu'il peut accéder à son fonds et en exclure les intrus. Il est également le seul légitimé à autoriser des tiers à y pénétrer, soit de façon informelle, soit contractuellement (p. ex. par un contrat de bail). Il en résulte que le propriétaire doit en principe donner son consentement à

quiconque désire pénétrer sur un fonds soumis au droit privé, que ce soit pour admirer le paysage ou pour toute autre raison.

3. L'accès au paysage est alors garanti par la « liberté de circuler » qui est un droit fondamental de tout individu en France comme en Suisse. Ce droit est plus développé en Suisse avec l'article 699 du code civil qui protège le droit d'accès aux pâturages et aux forêts appartenant à autrui. En France, cet accès peut être réalisé par l'obtention d'une autorisation d'accès auprès du détenteur des droits de propriété du lieu en question, ce qui rend possible l'accès au paysage (mais aussi son contrôle). Il existe ainsi, en France, différentes situations d'accès à l'espace en fonction du statut de la propriété (privée, publique) et de la volonté du propriétaire.

- *Des politiques paysagères en place dans les deux pays pour préserver les paysages*

Par ailleurs dans les deux pays étudiés on constate qu'une politique paysagère a été progressivement mise en place, soit pour protéger ou préserver directement les paysages, soit en associant la protection du paysage à d'autres actions à incidences paysagères. Toutefois, en France les instruments des politiques paysagères à disposition des différents acteurs apparaissent plus formalisés qu'en Suisse. On peut donc s'attendre à une plus grande capacité à mettre en place un système de gestion des paysages à une échelle territoriale donnée en France qu'en Suisse.

- Evolution des politiques paysagères en France et en Suisse

France	La protection d'objets ponctuels (1906-1957)	Le double mouvement de protection des paysages naturels et urbains (1957-1993)		Organiser la protection du paysage dans les politiques publiques de protection et d'exploitation (1993-)
Suisse	La protection d'objets ponctuels (1874-1962)	La protection par zones (1962-1983)	La protection des biotopes (1983-1991)	L'utilisation mesurée de l'environnement sur l'ensemble du territoire (1991-)

- *Des régimes institutionnels encore peu intégrés*

L'analyse menée a cherché à identifier le degré d'étendue du régime institutionnel de la ressource paysage ainsi que son degré de cohérence. La notion d'étendue renvoie au nombre de biens et services paysagers potentiellement régulés par les règles de droit ou par les politiques publiques. La notion de cohérence renvoie quant à elle à la coordination entre ces deux types de règles.

Ainsi il apparaît que la cohérence entre l'ensemble des règles juridiques et des politiques publiques liées au paysage n'est pas réellement instituée dans les deux pays. Tout au plus pouvons nous anticiper une plus grande capacité à mettre en place des instances de gestion du paysage en France (et plus récemment en Suisse) via l'existence des Parcs Naturels régionaux.

Plus précisément, en Suisse, s'il apparaît que les deux dimensions du régime se sont étoffées petit à petit au cours du 20^e siècle, cette évolution ne s'est toutefois pas faite en parallèle : les principaux éléments du système réglementaire ont déjà été posés dans la première phase allant de 1874 à 1962. Les

étapes suivantes ont surtout vu une limitation progressive des prérogatives des propriétaires fonciers au profit des utilisateurs du paysage (zonage, droit de recours, étude d'impact). On constate ainsi une *augmentation générale de l'étendue absolue* du régime.

Toutefois la cohérence du régime au niveau national se heurte elle aussi à plusieurs difficultés.

D'une part, la qualification de la cohérence interne aux politiques publiques paysagères est compliquée par le fait que, comme cela a été souligné, toutes les politiques à incidences spatiales (soit la grande majorité des politiques publiques) sont susceptibles d'avoir des effets sur le paysage. La politique d'aménagement du territoire, grâce à la planification de l'utilisation de l'espace, est venue coordonner quelque peu l'impact des autres politiques publiques sur le paysage, mais une appréciation globale de la cohérence interne nécessiterait une étude plus approfondie.

D'autre part, comme cela a été mis en évidence plus haut, le système juridique Suisse exclut en principe toute propriété sur le paysage ; les tentatives d'appropriation sont toutes le résultat de stratégies indirectes. Dès lors, la cohérence interne au système régulateur, ainsi que la cohérence entre système régulateur et politiques publiques, ne peuvent être que faibles, car le système régulateur du paysage n'est précisément pas prévu en tant que tel par le droit. Face à l'augmentation des usages du paysage, les incohérences ont tendance à augmenter.

Cette constatation nous a incité à introduire le concept de cohérence institutionnelle qui s'attelle précisément à rendre compte du fait que, dans certaines circonstances particulières (p. ex. dans le contexte d'arènes de discussion), la résolution des rivalités est différente de ce que laisserait supposer la configuration des droits et des politiques publiques mobilisés par les acteurs en conflit. Toutefois, la cohérence institutionnelle ne peut faire l'objet d'une analyse qu'au niveau local (éventuellement régional), car elle suppose la mise en évidence précise des liens qui unissent les acteurs en situation de rivalité.

Pour ce qui concerne la France, les mêmes constats peuvent être produits. La construction du régime et **l'étendue** des biens et services paysagers régulés ont été progressivement mis en place au cours du temps, qui permet aujourd'hui de disposer d'un cadre régulateur relativement étendu. Ainsi, les principaux éléments des droits de propriété du système régulateur actuel, notamment en ce qui concerne la propriété foncière ont été posés dès le début du XIXe (Code civil de 1804), alors que le XX^e a surtout vu, d'une part le développement des droits relatifs à la propriété intellectuelle (droit d'auteur) et une limitation progressive des prérogatives des propriétaires fonciers au profit des utilisateurs du paysage (zonage, étude d'impact, etc.).

En revanche on peut supposer que, comme dans le cas de la Suisse, la **cohérence** de ce régime reste encore à parfaire : d'une part en l'absence d'un droit de propriété spécifique sur le paysage qui conduisent ses usagers à développer des stratégies d'appropriation diverses mais surtout, face à l'augmentation des usages du paysage, les incohérences entre modes de régulation auront tendance à augmenter.

- *Des sites d'études au profil contrasté*

Le profil des sites d'étude retenu est contrasté. On peut mettre en évidence à partir des données collectées l'existence d'un gradient qui permet de répartir les cas en profils spécifiques.

La ligne de partage entre les différents cas repose principalement :

- sur le type d'usagers des biens et services paysagers en rivalité dans le cas,
- sur l'accès plus ou moins organisé au paysage,
- sur l'ouverture à des usagers allochtones,
- sur la capacité à réguler les rivalités via des règles coordonnées.

Ainsi, deux principaux profils s'opposent:

D'une part, le cas de la Brenne qui présente une dominante de rivalités liées à l'usage des ressources fondamentales (agriculture, chasse aquaculture) et donc un accès peu organisé au paysage. L'accès au paysage étant en très grande partie assuré par le domaine public et la grande majorité de l'espace demeure inaccessible du fait du régime de la propriété privée. Finalement la cohérence du régime reste limitée à un niveau moyen (voir faible) ce qui indique l'existence de faibles mécanismes de coordination entre les règles d'usage du paysage et de ces ressources fondamentales. L'évolution du régime est certes selon les sous cas positive mais de manière plutôt mitigée.

D'autre part le site d'Aletsch qui lui présente la caractéristique d'être très touristique et donc de disposer d'un accès facilité au paysage y compris pour les allochtones. Les rivalités y sont nettement plus nombreuses et sont principalement liées à la protection de la nature et aux activités touristiques. La régulation des usages apparaît de fait relativement coordonnée en partie grâce au rôle de régulateur de Pro Natura. En effet dans ce cas où la ressource paysage revêt un enjeu économique important, l'usage des biens et services paysagers est défendu par des acteurs spécifiques : Pro Natura, société Unesco Weltnaturerbe et Destination Aletsch. Le cas d'Aletsch révèle ainsi que l'exploitation de la ressource paysagère peut faire l'objet de rivalités importantes et qu'un acteur représentant des intérêts du paysage dans les débats facilite sa préservation de cette ressource.

Entre ces deux sites se situent les deux autres études de cas. Le cas de la confluence se rapprochant de celui de la Brenne, tandis que le cas de Chasseral se rapproche de celui d'Aletsch tout en étant un peu hybrides.

Le cas de la Confluence se rapproche du cas de la Brenne mais avec une dimension plus résidentielle qui induit des rivalités liées aux usagers allochtones du paysage en plus grand nombre. Celles-ci sont également liées au développement touristique associé à la mise en place de la Loire à vélo notamment. La régulation y est de ce fait plus explicite mais son impact reste faible.

Le cas de Chasseral se rapproche du cas d'Aletsch mais les rivalités sont moins liées au tourisme. Le Parc du Chasseral sera en mesure d'assurer une protection des intérêts des usagers du paysage : il permet une meilleure coordination d'intérêts parfois opposés. Sans pour autant avoir en main toutes les *possibilités de coordination (pas de compétence en aménagement du territoire par exemple)*.

- *Des usages du paysage essentiellement esthétiques*

Au regard de nos analyses de cas, on constate que certaines prestations paysagères sont plus présentes que d'autres ou en tout cas font l'objet de rivalités plus explicites dans les cas analysés.

Ainsi, les deux tiers des rivalités identifiées dans nos cas concernent des prestations paysagères liées à la dimension esthétique du paysage. Un tel constat est à rapprocher des caractéristiques générales des cas étudiés qui relèvent d'un usage touristique du paysage tant pour ce qui concerne les observateurs des paysages que pour ce qui concerne les fournisseurs de paysage (pour lesquelles la dimension esthétique du paysage est alors associée à une création de valeur économique). Toutefois, malgré une palette importante de possibles usages du paysage, ce sont finalement des usages relativement classiques du paysage qui ressortent de nos analyses. Cette constatation peut cependant être modulée au regard des méthodes mobilisées pour identifier les types d'usages du paysage dans les cas étudiés. Nous n'avons en effet pas pratiqué d'enquête quantitative dans nos analyses de cas. Les motivations des observateurs du paysage ont été identifiées via les entretiens menés auprès d'acteurs clefs des processus analysés dans les localités retenues. Cette évaluation à dire d'experts pourrait ainsi être infirmée ou confirmée par un travail d'enquête quantitative.

Ainsi les biens et services paysagers dont l'usage est prédominant dans les cas analysés sont les biens et services esthétiques et dans une moindre mesure écologiques : le paysage apparaît dans nos cas principalement perçus comme un support esthétique et/ou écologique. Seuls les cas suisses, plus touristiques que les cas français, laissent percevoir le paysage comme un support économique.

Des services paysagers menacés par des usages des ressources fondamentales bases matérielles du paysage

L'analyse menée sur les quatre études de cas a permis de mettre en évidence l'existence de services non paysagers dont la « consommation » conduit à des rivalités avec des usages du paysage. Huit services non paysagers ont ainsi été observés dans les cas étudiés : ils recouvrent les utilisations du territoire liées au tourisme (Espace de détente et de loisirs, Espace de libre accessibilité), les utilisations liées à des activités économiques (utilisation forestière, agricole, construction, infrastructures) ou encore des utilisations liées à la protection de la nature (réserve naturelle). Ces usages des bases matérielles du paysage peuvent entrer en rivalité avec les usages du paysage parce qu'ils ne prennent pas en compte la dimension paysagère associée à ces utilisations.

Ce type de rivalités apparaît somme toute classique, mais le travail empirique mené a permis de préciser les types de prestations paysagères menacées mais également les types d'usages menaçants. Il s'avère que les usages du paysage peuvent être soit par des usages des bases matérielles constitutives du paysage (forêt, cours d'eau, etc.) menacés soit par d'autres usages de la ressource paysage.

Concrètement il ressort des études de cas menées que le nombre de services paysagers menacés est plus grand que le nombre de services menaçants, un même service (paysagers ou non paysagers) pouvant menacer plusieurs services paysagers en même temps.

Ce sont essentiellement les usages non paysagers des sols agricoles et des forêts qui sont à l'origine des menaces qui pèsent sur les paysages observés par les usagers de la ressource. En outre, on constate un plus grand nombre de services paysagers menacés dans les cas suisses que dans les cas français. Cette constatation est à relier aux caractéristiques plus touristiques des cas étudiés en Suisse au regard des cas étudiés en France. Les usages de la ressource paysage tels qu'analysés dans les cas étudiés ne sont pas durables : ils sont menacés à la fois par les usages des ressources

constituant la base matérielle du paysage mais également dans les zones où le tourisme est le plus organisé, par des usages du paysage (conflit entre usagers de prestation paysagères différentes : observation du paysage comme espace de création de valeur économique vs comme espace de détente et de loisirs par exemple).

Plus précisément, si l'on regarde les profils individuels des cas étudiés, on remarque que dans les cas français, ce sont principalement les services non paysagers « Espace d'utilisation agricole » (Site de la Brenne) et « espace d'utilisation forestière » (site de la Confluence) qui représentent les menaces les plus prégnantes sur la ressource paysage. Les types de services « support d'infrastructure et de réseau » (paysager) et « espace de construction » (non paysager) sont également observés sur le site de la Confluence notamment en ce qui concerne le village de Candes Saint Martin. Les types de services non paysagers principalement observés sont liés à l'utilisation des ressources fondamentales qui composent le paysage. Les autres services dénombrés sont principalement liés à l'observation du paysage. La menace est donc principalement liée à l'utilisation socio-économique des ressources fondamentales dans les cas français.

En revanche dans les cas suisses, la principale origine de la menace provient du service paysager « support de création de valeur économique » puis de manière moins importante des services « espaces d'utilisation agricole et forestières » (service non paysager), « espace d'infrastructures et de réseau » (service non paysager) et du service paysager « espace de détente et de loisirs ». La menace est donc, dans les cas suisses, plus liée à la dimension économique de l'utilisation de la ressource paysage qu'à celle des ressources fondamentales. Ces observations démontrent une différence majeure entre les cas des deux pays: dans les cas français, les services menaçants sont presque exclusivement non paysagers, tandis que dans les cas suisses, ils sont majoritairement paysagers. Le poids du secteur touristique dans les cas suisses joue un rôle important, notamment sur le site d'Aletsch où le service paysager menaçant « Support de création de valeur économique » représente une occurrence de près de 65%. A l'inverse, les cas français démontrent la prépondérance des activités agricoles et piscicoles en ce qui concerne les « menaces » sur la ressource paysage.

Les cas analysés nous montrent ainsi une palette de situation au regard des usages du paysage rencontrés dans la réalité. L'analyse du matériau empirique récolté vient valider l'intérêt d'une approche en terme de ressource paysagère qui permet de mieux cerner les configurations d'usages de cette ressource que l'on peut rencontrer dans le monde réel.

- *Les différents acteurs associés à la ressource paysage*

Il ressort des cas étudiés l'existence d'une demande de paysage qui s'exprime via la présence d'observateurs du paysage qu'ils soient allochtones (cas les plus courants observés) ou autochtones. On note en effet, que d'une manière générale les bénéficiaires des prestations paysagères sont extérieurs aux territoires étudiés, ce qui induit potentiellement une distance entre les attentes de ces usagers du paysage et les pratiques des habitants ou utilisateurs des espaces concernés.

Ces observateurs sont de différentes natures c'est-à-dire qu'ils « utilisent » le paysage pour des motivations différentes : en l'associant à une activité sportive ou récréative (chasseurs, touristes, automobilistes), en l'associant à une activité contemplative (défenseur du patrimoine ou de la nature), ou encore sans motivation particulière (habitant). On peut retenir qu'une telle diversité

d'usages du paysage rencontrée sur le terrain questionne sur la plus ou moins grande adaptation des règles associées à cet usage. Il ressort de l'analyse du régime institutionnel de la ressource paysage que celui-ci ne prend pas spécifiquement cette diversité d'usage. De fait, on s'aperçoit que ces demandes de paysage sont à l'origine de rivalités entre usagers du paysage et/ou avec les autres catégories d'acteurs (fournisseurs et producteurs).

Pour ce qui concerne la catégorie fournisseur de paysage ceux-ci apparaissent plus présents dans les cas suisses analysés que dans les cas français. Cela est dû au profil des cas étudiés dont nous avons déjà mis en évidence les caractéristiques plus touristiques dans le premier cas que dans le second. Toutefois, il ressort de nos études de cas que cette catégorie de fournisseurs de paysage est bel et bien présente dans la réalité des cas étudiés. Ceux-ci peuvent être à la fois privés, lorsqu'ils utilisent leurs droits de propriété ou d'usage pour proposer un accès au paysage, mais également publics, lorsqu'ils organisent la mise en image ou lorsqu'ils aménagent les espaces pour faciliter l'accès ou la compréhension du paysage (cas de l'écomusée du Véron par exemple). On note dans les cas étudiés en Suisse la présence plus importante de fournisseurs privés de paysage et dans tous les cas étudiés, on constate la présence de fournisseurs publics de paysage. Ceux-ci relèvent alors de compétences communales (communes ou offices du tourisme). Enfin on notera également la présence de fournisseurs associatifs du paysage liés à la gestion de sentier ou aux associations de protection de la nature. Cela est particulièrement le cas pour ce qui concerne Aletsch et la Confluence qui présentent ici une configuration particulière.

Enfin pour ce qui concerne la catégorie des producteurs de paysage, c'est-à-dire les utilisateurs des ressources fondamentales bases matérielles du paysage ceux-ci sont également très présents dans les rivalités observées. Ils sont soit communs à tous les cas étudiés (agriculteurs et propriétaires fonciers par exemple) ou soit spécifiques à certains (pisciculteurs en Brenne par exemple).

Comme on pouvait s'y attendre les producteurs de paysage sont associés à l'usage économique des ressources naturelles (sol, biomasse) ou construites. Mais ces producteurs associent aussi dans certains cas production de paysage à des fins récréatives (chasseurs en Brenne). On y trouve également des propriétaires privés ou publics.

Cette approche en termes d'acteurs du paysage a ainsi permis de rendre lisibles les intérêts présents autour de la ressource paysage.

L'analyse des rivalités observées dans les cas étudiés, montre tout d'abord que les rivalités d'usages des biens et services paysagers sont diversifiées : le paysage fait l'objet d'usages rivaux multiples. Toutefois, des rivalités dominantes sont constatées entre d'une part les producteurs ressources fondamentales autochtones qui menacent les observateurs allochtones du paysage. C'est donc bien la dimension « publique » ou « commune » du paysage qui est en rivalité avec les pratiques spatiales des habitants ou usagers des territoires étudiés. Autrement dit, la menace principale constatée dans nos cas provient bien de l'usage des ressources fondamentales, et principalement du sol. Toutefois, dans les situations de tourisme intense comme rencontrées dans les cas suisses, une menace supplémentaire en provenance des fournisseurs de biens et services paysagers peut être constatée. Ce type de menace vient même se substituer à la première configuration dans le cas d'Aletsch qui constitue un cas représentatif d'une hyper consommation touristique du paysage.

L'analyse menée a permis de rendre visible l'importance des droits mobilisés par les acteurs pour l'usage du paysage comme pour l'usage des ressources fondamentales composantes du paysage. Ce sont bien les droits de propriétés qui conditionnent les usages du paysage. De fait l'usage du paysage apparaît particulièrement lié à la propriété publique, mais aussi dans bien des cas à l'usage de droits privés, via des processus de concessions privatisées. Il faut noter à cet égard le rôle joué par le droit de libre accès garanti par la constitution suisse qui permet un accès généralisé aux paysages concernés.

Toutefois, si l'on croise le type de recours aux droits de propriété avec le degré de cohérence du régime institutionnel de la ressource paysage que nous avons identifié à l'issue de l'analyse de chacun des cas on constate que l'usage des droits de propriété a généralement un impact plus fort sur l'usage de la ressource concernées (paysagère ou non paysagères) pour les acteurs menaçants que pour les acteurs menacés. En clair cela signifie que si les droits mobilisés par les deux types d'acteurs sont de même nature, leur effet en termes de garantie d'usage de la ressource est plus fort pour les premiers que pour les seconds. On peut donc dire que les droits de propriété et d'usage constituent les droits les plus mobilisés par les usagers des biens et services paysagers comme par les utilisateurs des ressources fondamentales, mais avec une efficacité plus faible pour les acteurs menacés et plus forte pour les acteurs menaçants.

Pour ce qui concerne les politiques publiques il ressort des cas analysés une multitude de politiques en action dans les cas étudiés. Cette situation est liée au choix des cas étudiés. Nous les avons choisis parce qu'ils avaient une dimension paysagère avérée et que l'on y avait constaté un intérêt pour le paysage de la part de différents acteurs. Néanmoins le premier constat que l'on peut faire au regard de l'existence et de la mobilisation de politiques publiques c'est leur diversité notamment pour ce qui concerne les politiques d'exploitation des ressources.

Plus précisément, deux grandes catégories de politiques publiques ont été identifiées dans les cas étudiés : d'une part les politiques publiques **d'exploitation** du paysage et d'exploitation des ressources fondamentales composantes du paysage ; d'autre part les politiques publiques de **protection** du paysage et des ressources fondamentales composantes de ce paysage.

Les politiques dites d'exploitation visent à encourager et contrôler l'exploitation des ressources fondamentales composantes du paysage sans intégrer a priori une dimension paysagère (cas de la politique agricole, forestière,) tandis que d'autres intègrent partiellement des dimensions paysagères (politiques d'infrastructure, de développement touristique, de soutien à l'éco-agriculture ou d'aménagement du territoire).

Pour ce qui concerne les politiques de protection, deux grandes catégories ont pu être identifiées : Les politiques de lutte contre les nuisances et les politiques de protection de la nature et de la culture. Ces dernières ont une dimension paysagère généralement explicite.

On retiendra de cette première analyse la diversité des configurations locales rencontrées, qui est liée à la multiplicité des règles de politiques publiques mobilisables à l'échelle nationale. Une telle diversité est notamment liée aux possibilités d'adaptation laissées aux niveaux locaux. Au total 133 dispositifs de politiques publiques ont été mobilisés dans les quatre cas analysés, dont une majorité par les acteurs menacés. Cette prépondérance dans la mobilisation des politiques publiques par les

acteurs menacés est liée au recours important aux politiques de protection de la nature (24% des cas de règles de politiques publiques mobilisées) mais aussi au recours aux politiques d'infrastructure et d'aménagement du territoire. Toutefois il est intéressant de constater que ces trois types de politiques sont également mobilisés par les acteurs menaçants de même que les outils de contractualisation Etat/agriculteurs en faveur d'une agriculture plus écologique. Ces résultats confirment la capacité des politiques publiques à venir peser plus précisément sur les droits d'usage des prestations paysagères. Mais ils mettent également en exergue le rôle joué par les politiques publiques pour maintenir l'usage des ressources fondamentales, bases matérielles du paysage.

Par ailleurs les cas analysés montrent que les modes de régulation des rivalités liées aux usages du paysage sont diverses dans la pratique. Les deux types de règles disponibles, les droits de propriétés et d'usages d'une part et les politiques d'exploitation et de protection d'autre part, sont mobilisées de manière indifférenciée selon les cas et les acteurs. Mais si les politiques de protection de la nature sont parmi les plus mobilisées dans les cas étudiés, leur impact apparaît cependant moins effectif que celui des politiques foncières ou d'infrastructure.

L'analyse menée dans les quatre cas étudiés permet de mettre en évidence la mise en place progressive d'une régulation des usages du paysage dans toutes les situations étudiées, même si cet accroissement ne conduit qu'à une étendue partielle, c'est-à-dire que tous les services paysagers ou non paysagers ne sont pas régulés.

Toutefois une gestion équilibrée des services du paysage reste difficile à mettre en œuvre dans tous les cas étudiés, car les politiques de protection et d'exploitation des ressources sont disséminées dans des corpus juridiques très variés (différentes lois sectorielles, mais aussi différents niveaux de protection). La vue d'ensemble manque aux différents acteurs qui sont chacun responsables d'une partie seulement des réglementations en œuvre. De nombreux services du paysage sont mal gérés par la loi, en particulier dans les zones habitées.

Par ailleurs, tous les cas analysés montrent une réelle tentative de mettre en place une coordination institutionnelle entre les acteurs, ce qui accroît potentiellement la cohérence institutionnelle du régime de la ressource paysage. Ainsi dans le cas d'Aletsch, la labellisation UNESCO, a accru le potentiel de coordination entre les acteurs. Les communes dans leur intégralité font partie de la société UNESCO Weltnaturerbe JAB (même si la totalité de leur territoire n'est pas sous protection). L'équipe directrice dispose donc d'une position idéale pour influencer les différentes politiques communales. A l'avenir, la société UNESCO pourrait devenir un lieu de discussion où se prennent les décisions importantes relatives au paysage de la région. Cela à condition qu'on lui en donne les moyens. En outre, parallèlement à la société UNESCO, une structure de coordination des offices du tourisme communaux a été mise en place à laquelle chaque office participe financièrement. Son rôle est avant tout de promouvoir l'image de la région vis-à-vis de l'extérieur. Elle doit donc « vendre » le paysage d'Aletsch avec les installations touristiques qui en font partie. Elle dispose d'atouts indéniables pour s'attaquer au problème de la gestion des flux de visiteurs et de l'image du glacier vis-à-vis de l'extérieur. Par une publicité ciblée, des informations précises et un service de conseil efficace, elle pourra aiguiller les visiteurs à tel ou tel endroit en fonction des préférences de chacun.

Dans les trois autres cas, c'est la structure du Parc naturel régional qui a permis d'assurer la cohérence institutionnelle. Le parc de Chasseral, en mobilisant des outils de planification (plan directeur d'aménagement du territoire, plan de circulation, plan forestier de Chasseral Nord, réserve partielle de Chasseral Nord, etc.) a ainsi pu jouer un rôle de régulateur. Toutefois, son rôle est clairement de développer des projets plutôt que d'exécuter à un niveau supracommunal des tâches

déléguées par les communes membres. En effet, le parc n'a pas d'influence sur les zones habitées alors que leur aménagement a précisément un impact très important sur la qualité paysagère.

Ainsi si l'on a pu constater l'existence d'une meilleure coordination des acteurs dans les cas étudiés celle-ci reste encore insuffisante et ne conduit pas à une réelle mise en cohérence des actions menées qui impactent les usages du paysage. De fait, il ressort des études de cas menées que ces rivalités sont nombreuses, qu'elles sont principalement liées à l'utilisation des ressources fondamentales qui composent ou fondent le paysage (sol, forêt, bâti, etc.) qui entrent en rivalité avec les observateurs/consommateurs de la ressource paysage. A noter toutefois, l'existence d'un cas extrême représenté par le cas d'Aletsch, zone très touristique qui fait l'objet d'un accès organisé au paysage via des fournisseurs d'accès, qui sont eux-mêmes sources de rivalités particulières avec d'autres usagers du paysage.

D'un point de vue méthodologique, l'approche « quali-quantitative » mise en œuvre dans ce travail pour l'analyse des cas nous a permis de fonder nos conclusions sur un niveau de généralité plus important. Certes les cas choisis ne sont pas à proprement représentatifs de situations nationales. Ils ont été choisis pour permettre de travailler sur une variété de situations. Les conclusions que l'on peut tirer de leur analyse ne sont valables que pour ces cas mais permettent néanmoins d'infirmer ou de confirmer certaines hypothèses qui ont guidées l'ensemble du travail de terrain.

Pour finir on peut aborder, les questionnements qui restent encore ouverts à l'issue de ce travail. En effet, l'analyse menée nous conduit à émettre de nouvelles interrogations concernant la durabilité du paysage et des ressources naturelles.

Ainsi nous avons pu constater que le paysage n'est pas considéré dans la pratique comme une ressource dont la consommation doit être régulée. Ni le cadre législatif et réglementaire ni les politiques publiques en place n'abordent le paysage comme une ressource dont il convient de réguler les usages, même si un nombre croissant de services paysagers apparaissent régulés en théorie comme en pratique. L'analyse menée a montré le décalage encore important entre les régulations en action et les régulations qui seraient nécessaires pour garantir la durabilité des usages du paysage. Certes le régime institutionnel de la ressource paysage s'est progressivement construit dans les deux pays, au cours du temps, mais sans atteindre un niveau effectif.

Mais on peut également se demander si cette approche en termes d'usage du paysage ne serait pas adaptée qu'aux seules situations de concurrence forte entre des observateurs du paysage. La régulation des usages du paysage renvoie en effet à la notion de sur-consommation du paysage. C'est d'ailleurs le cas rencontré dans les études menées en Suisse et notamment dans le cas d'Aletsch. En revanche pour ce qui concerne la France, nous avons constaté que le plus grand nombre de rivalités rencontrées est principalement entre les producteurs de paysage et les consommateurs des prestations paysagères. Ce type d'approche apparaît, de ce fait, moins pertinent pour analyser la régulation de ce type de rivalités.

Enfin, l'approche en termes d'usages de la ressource paysage conduit à considérer avec sérieux les droits des observateurs du paysage. Ces droits sont actuellement mobilisés de façon plus ou moins chaotique par les usagers des diverses prestations paysagères. Une telle approche, si elle était consacrée dans la pratique, ferait aussi courir le risque d'une trop grande muséification du paysage,

risque que nous avons identifié dans le cas de Candes St Martin. Or le paysage est par nature évolutif, et sa vitalité est aussi liée à sa capacité de transformation. Considérer le paysage comme objet de consommation, permet certes d'identifier les multiples usages du paysage et d'identifier les lacunes en termes de régulation de ces usages. Mais cela ne dit rien sur le type de paysage à conserver ou préserver. L'approche retenue en termes de rivalités ne permet pas de pondérer les usages les uns par rapport aux autres. Plus généralement, en se concentrant sur les rivalités entre usagers de ressources paysagères ou naturelles, l'approche proposée sur-dimensionne l'intérêt paysager du territoire : la volonté de réguler les usages du paysage peut ainsi être à l'origine de distorsion des usages des autres ressources naturelles ou culturelles : la durabilité de l'usage du paysage peut-elle passer par la non durabilité de l'usage des autres ressources bases matérielles du paysage ?