

## Évolution de la réflexion paysagère en Suisse. A partir du programme Paysages et habitats de l'arc alpin

*Developments of the Landscape Theories in Switzerland: Outcomes of the Programme 'Landscapes and Habitats of the Alps'*

**Valérie Miéville-Ott et Yvan Droz**

---



**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2541>

DOI : 10.4000/economierurale.2541

ISSN : 2105-2581

**Éditeur**

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

**Édition imprimée**

Date de publication : 1 février 2010

Pagination : 46-57

ISSN : 0013-0559

**Référence électronique**

Valérie Miéville-Ott et Yvan Droz, « Évolution de la réflexion paysagère en Suisse. A partir du programme Paysages et habitats de l'arc alpin », *Économie rurale* [En ligne], 315 | Janvier-février 2010, mis en ligne le 05 février 2012, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2541> ; DOI : 10.4000/economierurale.2541

---

# Évolution de la réflexion paysagère en Suisse

## À partir du programme *Paysages et habitats de l'arc alpin*

Valérie MIÉVILLE-OTT, Yvan DROZ • Institut de hautes études internationales et du développement, Genève

### Introduction

La multifonctionnalité de l'agriculture suisse est ancrée dans la Constitution helvétique depuis 1996. L'entretien du paysage rural en fait partie intégrante. Ainsi, il paraît pertinent de présenter l'évolution récente de la réflexion paysagère en Suisse dans le cadre de ce numéro d'*Économie rurale*, consacré à la politique agricole en Suisse.

Nous rappellerons d'abord les acquis principaux d'un important programme national de recherche (PNR), *Paysages et habitats de l'arc alpin* avant de développer nos propres résultats issus de ce programme national. Nous replacerons ensuite les résultats de ce programme dans leur contexte en analysant la réflexion et l'action paysagères en Suisse. Celles-ci sont étroitement liées aux enjeux environnementaux.

Ainsi, rares sont les dispositifs publics à vocation paysagère unique et explicite. Les mesures de protection d'écosystèmes spécifiques d'une part et les mesures de gestion et de préservation paysagères d'autre part sont souvent indissociables, pour ne pas dire confondues. L'action paysagère est orientée vers et informée par des objectifs de protection de la richesse biologique.

Sur le plan de la réflexion paysagère, ce contexte particulier a suscité une forte présence de l'expertise paysagère à caractère naturaliste. Une approche qualitative et pondérée des perceptions et des représentations paysagères ne s'est développée que récemment et son influence est encore timide. Elle nous paraît pourtant indispensable à une gestion démocratique et participative du paysage, dernier point que nous aborderons.

Précisons encore que notre ambition n'est pas de refaire l'exégèse de la notion éminemment complexe de paysage, ni de passer en revue toutes les difficultés méthodologiques inhérentes à l'approche des représentations paysagères<sup>1</sup>.

### Le Programme

#### *Paysages et habitats de l'arc alpin*

Le Conseil fédéral accepte les principes de ce programme<sup>2</sup> en 1999. Sa principale préoccupation est l'évolution rapide du paysage « traditionnel » alpin, soumis depuis une cinquantaine d'années à de multiples pressions – tourisme, développement de l'énergie hydraulique, développement des transports, changements structurels dans l'agriculture et la sylviculture – menaçant les conditions de son développement durable. Le mandat principal du PNR48 est d'identifier les causes endogènes et exogènes des changements des paysages et habitats de l'arc alpin et de proposer des recommandations et des actions afin d'encourager un développement durable de ces derniers. Le programme se décline sur deux axes principaux : acquérir des éléments de connaissance nouveaux sur les dynamiques évolutives des paysages alpins, mais aussi intégrer et traduire ces éléments dans des dispositifs de politique publique capable de soutenir un développement durable de l'arc alpin.

Dans le plan d'exécution du PNR48, le Fonds national de la recherche suisse (FNS) pose un certain nombre de constats sur l'état

1. Le lecteur souhaitant plus de développement à ce sujet se référera à Droz et Miéville-Ott (2005).

2. Par la suite abrégé en PNR48.

de la recherche en Suisse en matière de paysage :

- Un fort accent est porté sur l'étude des écosystèmes ; l'approche paysagère globale, incluant les aspects humains, est le parent pauvre de la recherche.
- L'intégration des sciences humaines et de la dimension culturelle dans l'appréhension des processus et des mécanismes producteurs de paysages reste insuffisante.
- Le paysage est trop souvent considéré comme un sous-produit issu d'activités sectorielles, notamment l'agriculture pour le paysage rural ; il est temps de réfléchir à une politique paysagère globale.
- Les objectifs que pourrait avoir cette politique paysagère sont peu définis ; il est nécessaire d'articuler les analyses des sciences naturelles et celles des sciences humaines pour les élaborer ; il s'agit de réfléchir aux normes et critères qui seraient appliqués pour définir et mesurer ces objectifs. Des questions importantes émergent : « quels paysages voulons-nous à l'avenir ? », « qui et de quel droit détient les réponses à cette question ? » ; envisager le développement du paysage en tant que ressource stratégique implique de trouver des réponses à ces différents défis.
- Le paysage en tant qu'externalité liée à la seule production primaire ne suffit plus à satisfaire toutes les attentes sociales pour des espaces de loisirs et de détente, des espaces de nature préservés, des espaces de cadre de vie résidentiel.
- Un autre déficit en matière de recherche sur le paysage concerne l'élaboration de procédures pour accompagner les différentes stratégies de gestion du paysage ; un effort doit être fait pour définir et appliquer des méthodes participatives.
- Enfin différents outils de monitoring doivent être développés pour cerner les enjeux paysagers dans l'arc alpin et en simuler l'impact spatial à plus ou moins long terme.

Face à ce diagnostic, le FNS donne les objectifs suivants au PNR48 :

- Comment les paysages et habitats de l'arc alpin se sont-ils développés et modifiés durant les cinquante dernières années ? Quelles relations systémiques générales et régionalement différenciées se dégagent et quels besoins d'actions en résulte-t-il ?
- De quelle façon des valeurs et des normes transmises par la culture déterminent-elles la perception et l'évaluation des paysages ? Comment de telles normes de valeur prennent-elles naissance et se modifient-elles ?
- Comment les objectifs d'aménagement des paysages et des habitats naissent-ils ? Comment arrive-t-on à harmoniser les objectifs ? Quels rôles jouent les approches d'évaluation issues des disciplines scientifiques ?
- À l'aide de quelles approches et procédures les paysages et les habitats peuvent-ils être maintenus et développés de façon optimale en tenant compte de toutes les exigences pertinentes ?
- Quel rôle les « paysages virtuels » joueront-ils à l'avenir en tant que succédané des paysages réels et en tant qu'outil et méthodes (simulation) dans la prise de décision relative au développement des paysages et habitats ?

En réponse à ces objectifs, 35 projets de recherche ont été acceptés, mobilisant une vaste palette de champs disciplinaires : littérature, anthropologie, géographie, sociologie, sciences politiques, droit, économie, agronomie, biologie.

### Une analyse des perceptions paysagères

La présence des sciences humaines dans le PNR48 est novatrice pour la recherche paysagère en Suisse. Il leur est demandé d'apporter une meilleure compréhension de la construction des représentations sociales paysagères et des valeurs qui les

constituent<sup>3</sup>. Cette nouvelle connaissance des perceptions et des valeurs paysagères, ainsi que de leur distribution dans différents groupes de la population, doit contribuer à ouvrir le dialogue et la concertation dans les interventions concrètes sur le paysage. Il s'agit également de réguler les usages sociaux du paysage, donc de contribuer à un meilleur aménagement du territoire, compris au sens large du terme. Différentes questions ont guidé les approches en sciences humaines sur la perception des paysages : comment définir le paysage, en sachant qu'un paysage idéal pour tous n'existe pas ? À qui appartient le paysage, faut-il le considérer comme un bien commun, un bien public, un bien privé ? Qui peut décider de ses usages ? Comment articuler le paysage à la notion de ressource ?

Les usages des espaces alpins ont profondément changé ces dernières décennies. De lieux pittoresques fréquentés par une élite aristocratique et bourgeoise, ils sont devenus des espaces à la disposition de tous dans des mises en scène touristiques fort diverses. Elles mettent l'accent sur des espaces vierges à découvrir, sur des infrastructures destinées à de nombreuses activités sportives et de loisirs, sur des circuits pédestres bien aménagés pour les familles, etc. Cette nouvelle fréquentation des espaces alpins pose la question de la médiation entre une demande sociale en expansion croissante et les propriétaires-exploitants de la matérialité du paysage.

Les projets menés dans le champ des sciences humaines ont souligné certains points consensuels. Ils proposent des enquêtes *qualitatives* et *empiriques* pour appréhender le paysage en tant que construit social. Toutes les équipes reconnaissent l'impossibilité de définir un paysage idéal objectivable, il convient donc de déconstruire la notion de paysage à l'aide d'études

de cas et en croisant les techniques d'enquête. Ces projets s'accordent sur l'existence d'une distinction entre le « paysage-loisirs », consommé par des personnes extérieures au lieu et le « paysage-identité », cadre de vie des résidents. Les valeurs qui sous-tendent ces différentes perceptions du paysage sont d'ordre différent. Moquay *et al.* (2007) évoquent également cette tension possible entre « paysage identité, paysage décor et paysage de territoire ».

En outre, ces projets reconnaissent que l'on ne peut « fixer » un paysage en évolution constante. La vision nostalgique du paysage qui voudrait le garder à l'identique, comme témoin d'un illusoire âge d'or, est condamnée. Ainsi, plusieurs projets insistent sur la nécessité de développer des instruments de concertation et de collaboration entre les porteurs de différentes visions de ce que « devrait » être un paysage afin de parvenir à une gestion plus constructive et durable du paysage.

Le paysage est bien un objet difficile à cerner, pour ne pas dire « volatile », non seulement au niveau de sa matérialité et de sa grande diversité bio-physique, mais aussi sur le plan de sa perception, avec des valeurs qui évoluent, prises dans des rapports de pouvoir. Un *beau* paysage – un paysage apprécié par tous – ou un *bon* paysage – reconnu digne d'être maintenu ou protégé par tous – n'existe pas.

La dimension politique du paysage est également un fait nouveau dans l'approche paysagère développée dans le PNR48. Plusieurs équipes en éclairent différents pans et partagent le constat d'un conflit latent entre les différents usages des paysages alpins, ce qui milite pour le développement d'instruments de négociation et de pondération des attentes et des intérêts : « *Les résultats du PNR48 laissent entrevoir les contours d'un conflit qui ne devrait pas être apprécié seulement comme une opposition entre la ville et la campagne ou entre la plaine et la montagne. Deux positions se dessinent, qui représentent une*

3. Nous nous basons ici principalement sur Backhaus *et al.* (2007).

*rupture dans l'acceptation uniforme du paysage alpin traditionnel, et qui ont tendance à s'exacerber. Une partie de la population de montagne se sent menacée dans ce qui fait le fondement de son existence, par la demande, émanant surtout des milieux urbains, visant à augmenter les surfaces de forêts et les espaces sauvages. Ces habitants refusent vigoureusement d'abandonner d'un coup à la vie sauvage des sites entretenus et exploités depuis des siècles<sup>4</sup> ».*

Dans la perspective de construire un compromis social sur les usages du paysage, le PNR48 ajoute encore : « *Il est illusoire de penser que l'on peut prendre comme point de départ de ce processus une sorte de paysage idéal « naturalisable » et, partant, acceptable par tous les acteurs intéressés. Une perception commune ne constitue donc pas un point de départ, mais une étape intermédiaire dans le cadre d'une pondération des intérêts et d'une recherche de consensus<sup>5</sup> ».*

## **Le champ du paysage**

### **Représentations paysagères et légitimations politiques**

Notre projet de recherche<sup>6</sup> inscrit dans le PNR48<sup>7</sup> cherchait à mettre en valeur les représentations paysagères de différents groupes sociaux et à en dégager les dimensions politiques, relevant de rapports de force entre divers groupes d'intérêt et entre différentes valeurs.

Ce double objectif nous a conduits dans un premier temps à clarifier notre approche méthodologique et théorique du paysage et à construire une définition « opératoire » de

ce terme. En effet, toute recherche sur le paysage se heurte à une première difficulté récurrente : comment le définir ? Il importe d'éviter le double piège de la négation du sujet, le paysage en tant que pure réalité morphologique, et de la négation de l'objet, le paysage en tant que pure représentation symbolique. La ligne de partage entre ces deux approches recoupe en général celle entre sciences naturelles et sciences humaines. À l'instar de bien d'autres auteurs<sup>8</sup>, nous posons que le paysage est bien le résultat d'une rencontre entre une portion d'espace et un regard, mais ni l'une ni l'autre ne sont neutres. D'une part, la perception paysagère est le fruit d'un mécanisme complexe où différents éléments interviennent, d'ordre esthétique, affectif, identitaire, moral ou encore fonctionnel. La présence et l'articulation relatives de ces différents éléments conduit à des préférences, liées tant à une trajectoire personnelle qu'à une appartenance sociale et culturelle. D'autre part, n'importe quel substrat physique ne sera pas regardé comme « paysage ». L'échelle, la perspective, l'alternance et la diversité des formes et des couleurs jouent un grand rôle dans la « mise en paysage ».

Une autre difficulté émerge alors : comment appeler ce substrat physique nécessaire au processus de « mise en paysage » ? Espace, environnement, territoire, nature, écosystème ? Aucun de ces termes n'est neutre et tous se réfèrent à un champ théorique et représentationnel spécifique. Le laboratoire THÉMA de l'Université de Besançon<sup>9</sup> a développé le concept d'« intervisibilité », qui permet de dépasser ces deux conceptions antagonistes du paysage, culturaliste et subjective d'une part, physique et objective d'autre part. L'intervisibilité se construit à partir d'une image

4. Synthèse thématique 1, p. 84.

5. Synthèse thématique 1, p. 85.

6. Pour une présentation détaillée de notre recherche, voir Droz *et al.* 2009.

7. Le champ du paysage : représentations paysagères et processus de légitimation des usages sociaux du paysage. (Yvan Droz et Valérie Miéville-Ott, Requête n° 4048-064386).

8. Nous nous référons notamment aux travaux de Berque (1994), de Donadieu (1994), de Luginbühl (2004), de Roger (1995).

9. Voir Ormaux (2005).

satellite ou d'une représentation SIG à laquelle on associe un regard virtuel posé à 170 cm du sol. Il s'agit donc d'un espace virtuel de points visibles par un être humain situé en quelque lieu que ce soit. En d'autres termes, l'intervisibilité définit la potentialité paysagère d'un espace donné grâce à un indice de soumission visuelle calculant le degré de visibilité de chaque point d'un espace virtuel. Elle offre ainsi un référent neutre sur lequel la négociation sociale peut s'appuyer.

### 1. Quatre dimensions paysagères

Mais cette dialectique entre sujet et objet n'est pas encore suffisante pour rendre compte de toute la complexité du processus de mise en paysage. Nous avons donc développé les notions suivantes :

– le *paysage pratiqué* : c'est le paysage actualisé dans la pratique. Il s'agit de vivre le paysage, d'en faire l'expérience hic et nunc, de se soumettre à l'émotion qu'il suscite. Le paysage pratiqué suppose l'expérience d'un sentiment esthétique paysager qui surgit à certaines conditions liées à la « culture » de l'observateur et au motif paysager regardé. Cette dimension du paysage est d'abord pratique sociale et n'est donc que difficilement accessible par le discours, mais surtout par l'observation.

– le *paysage remémoré* : c'est le paysage du souvenir, décrit et informé par la mémoire où le souvenir du paysage pratiqué se modèle au gré de l'émotion qu'il a suscité et des représentations du sujet regardant. Le paysage remémoré est donc essentiellement discours et représentation. C'est celui qui cristallise nos émotions et notre relation affective au monde, c'est le paysage « romantique » par excellence, celui qui nourrit une approche littéraire foisonnante. Il présuppose un ensemble de souvenirs souvent associé à une expérience vécue du paysage – un paysage pratiqué – et la reconstruction par la mémoire des émotions et des souvenirs vécus.

– le *paysage naturalisé* est une notion subjective qui articule regard et intervisibilité, conditions objectives et constructions cognitives, perceptions et représentations. Il ne peut donc être que relatif. Mais ce que l'on observe dans la réalité sociale, c'est sa tendance à être objectivé, à être donné pour vrai, indépendamment de sa construction symbolique et culturelle. Ainsi, le paysage naturalisé n'est autre que l'illusion d'un paysage donné objectivement, d'un paysage évident, qui va de soi. À l'instar de la naturalisation du genre à partir de l'ancrage biologique du sexe, le paysage est naturalisé à partir d'un ancrage physique dans l'intervisibilité. En d'autres termes, le paysage est à l'intervisibilité ce que la nature est à l'écosystème ou ce que le genre est au sexe. Ce processus de naturalisation est redoublé par l'expérience du paysage : le paysage pratiqué. L'émotion paysagère vécue provoque l'illusion de la réalité objective d'un paysage : puisque l'observateur fait l'expérience du paysage, c'est bien qu'il existe ! Le paysage pratiqué renforce donc la croyance en l'existence d'un paysage naturel, objectif, d'un paysage confondu avec l'intervisibilité.

– le *paysage politique* est une instrumentalisation du paysage naturalisé. Paysage polymorphe et polysémique, le paysage politique peut remplacer les notions de territoire, d'environnement, de nature, voire de région. Cette instrumentalisation politique du paysage est souvent liée à des enjeux d'aménagements territoriaux conçus en termes de préservation de la nature ou de la biodiversité. Protéger la nature ou aménager le territoire au nom du paysage se fait au moyen d'un argumentaire – souvent tautologique – enchevêtrant les quatre types de paysage que nous avons distingués. Ainsi, le paysage est à protéger, à sauvegarder, à gérer, voire à animer, en fonction de son aspect caractéristique, de sa beauté particulière, de l'intérêt général, sans que ces différents éléments soient explicités. Le paysage tient lieu d'argument pour emporter la conviction.

Les différents groupes d'intérêt vont « naturaliser » leurs représentations paysagères, c'est-à-dire faire passer « leur » paysage pour « le » paysage, grâce à un processus de légitimation complexe, qui opère souvent en toute « bonne foi ». Le paysage en vient donc à constituer un champ au sens que Pierre Bourdieu donne à ce terme<sup>10</sup> où les différents acteurs se positionnent afin de légitimer des usages et des pratiques qu'ils considèrent comme les plus « justes » pour l'espace concerné.

## 2. Postures et valeurs paysagères

Nos entretiens<sup>11</sup> nous ont permis d'identifier les différentes postures que les agents sociaux incarnent et les différentes valeurs qu'ils mobilisent afin de se positionner dans le champ du paysage.

La notion de posture nous a paru beaucoup plus pertinente que celle de groupe social, avec laquelle nous pensions travailler au début de notre recherche. En effet, nous nous sommes vite aperçus que le concept de groupe social était trop rigide et ne rendait pas compte de la réalité observée. Nos interlocuteurs ne tenaient pas un discours univoque pouvant être mis en relation avec une seule appartenance sociale. Leurs discours étaient nuancés et parfois contradictoires, ils révélaient une multitude de registres identitaires, alimentés par des trajectoires personnelles diverses. Distinguer les postures des groupes sociaux permet d'envisager les individus dans toute leur complexité, en fonction de leur identité multiple et « feuilletée » et évite de les enfermer dans des systèmes de représentations monolithiques. Ainsi, les repré-

sentations paysagères s'expriment en fonction de postures particulières et contextualisées. La notion de posture permet de développer une approche beaucoup plus fine des enjeux en présence.

Ces postures sont nourries et informées par des valeurs. Ces valeurs paysagères correspondent aux fonctions que les agents sociaux attribuent au paysage et aux enjeux qu'ils y placent. Suivant la posture paysagère adoptée, un individu accordera une importance variable à telle ou telle valeur. Nous avons eu recours à un logiciel d'analyse qualitative de données<sup>12</sup> pour identifier des unités de discours se référant à différentes valeurs. En nous inspirant des ordres de grandeur de Boltanski et Thévenot (1991), nous avons identifié huit valeurs paysagères principales auxquelles se réfèrent nos interlocuteurs :

- la valeur productive : le paysage qui produit, via les activités agricoles et sylvicoles principalement ; cette valeur est fortement liée à une conception de la nature comme force menaçante contre laquelle il s'agit de lutter ou vis-à-vis de laquelle il faut mettre des limites ;
- la valeur sacrée : le paysage source d'émerveillement et d'un sentiment de communion profonde avec la nature ;
- la valeur esthétique : le paysage en tant que beauté formelle ;
- la valeur biologique : le paysage en tant que réservoir de richesse floristique et faunistique ;
- la valeur marchande : le paysage à vendre des promoteurs touristiques ou support marketing pour produits labellisés ;
- la valeur identitaire et patrimoniale : le paysage comme lien territorial et expression du travail des générations précédentes ;
- la valeur de loisirs : le paysage comme décor et support d'activités de loisirs diverses ;
- la valeur d'habitat : le paysage comme cadre et qualité de vie.

10. Voir Bourdieu 1980 et 1997.

11. Nous avons conduit 80 entretiens semi-directifs et effectué 44 tests photographiques avec des personnes représentant différents groupes de la population (agriculteurs, résidents, touristes, administration locale, milieux de la protection de la nature, milieux du tourisme, forestiers, etc.) dans deux régions de Suisse : l'Arc jurassien (Cantons de Vaud, du Jura et de Neuchâtel) et le Pays-d'Enhaut (Canton de Vaud).

12. N6 de QSR International.

Les valeurs paysagères sont rarement mobilisées individuellement et le plus souvent, plusieurs valeurs s'articulent pour déterminer un discours. Une seule et même valeur peut inspirer des discours au contenu fort divergent. À titre d'exemple, la valeur de loisir pourra soit faire défendre un projet d'agrandissement d'un domaine skiable si elle est mobilisée simultanément avec la valeur marchande, ou au contraire s'y opposer dans le cas où elle serait liée à la valeur biologique. Dans le premier cas, on aura un point de vue donnant priorité au développement d'un tourisme hivernal de type « station » (ski, infrastructures, etc.), tandis que le second privilégiera le développement d'activités liées à un tourisme doux (marche, découverte de la nature, etc.). Une posture paysagère est donc la constellation particulière de plusieurs valeurs qui présente un type de discours récurrent lié à une pratique paysagère particulière. Généralement, la posture est dominée par une valeur centrale, mais sa conjonction avec d'autres valeurs nuance et précise son contenu. Ces valeurs paysagères, associées à différents enjeux socioéconomiques, conditionnent le processus de perception et de représentation du paysage : elles mettent en évidence des éléments au détriment d'autres et servent de base à l'appréciation paysagère. Ces deux concepts, posture et valeur, proposent des outils pour appréhender la réalité complexe et mouvante du terrain.

### L'action publique paysagère en Suisse

Nous souhaitons mettre en perspective ces nouveaux acquis en matière de connaissance paysagère en Suisse avec l'évolution récente des dispositifs publics liés à l'action paysagère.

En préambule, mentionnons que le document de référence en matière de gestion paysagère en Suisse est la *Loi sur la protection de la Nature et du Paysage* (LPN), datant de 1966. Nous constatons d'emblée

la présence conjointe de la nature et du paysage, mentionnés très souvent en apposition. Cette dualité est une composante centrale de la politique suisse dans le domaine du paysage. Les principaux objectifs de la LPN étaient de « ménager et protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays et de protéger la faune et la flore indigènes ainsi que leur espace vital naturel » (art. 1). Une ordonnance concernant l'*inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels* (OIFP, août 1977) a complété ce dispositif législatif. La gestion paysagère se concentre alors sur des sites, des objets, des biotopes, à inventorier et à conserver. D'autres textes complètent ultérieurement ces premiers règlements nationaux et protègent des écosystèmes particuliers, tels que les hauts marais, les bas marais, les zones alluviales, etc. Deux autres chapitres concernent des entités spatiales à contenu plus explicitement paysager : l'arrêté fédéral visant à sauvegarder les *paysages ruraux traditionnels* et l'ordonnance sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière.

La protection de la nature et celle du paysage, la conservation de biotopes et la gestion paysagère sont donc perçues comme des problématiques fortement liées, voire confondues. On suppose que le paysage est préservé si l'on inventorie des éléments à sauvegarder et si l'on protège des biotopes particuliers<sup>13</sup>. Il n'y a pas alors de véritable prise en compte du paysage indépendamment de la protection de la nature.

Plus récemment, deux documents viennent compléter la réflexion paysagère de l'administration fédérale. En 1997, la Conception Paysage Suisse est adoptée par le Conseil Fédéral et en 2003 est publié

13. Voir à ce sujet Jean-David Gerber (2006), chapitre 4.5. : Les politiques de protection du paysage, p. 169-195.

« Paysage 2020 », document de référence pour les lignes directrices du paysage<sup>14</sup>.

La Conception Paysage Suisse (CPS) présente des objectifs généraux tels que la sauvegarde de la diversité des paysages naturels, le maintien de biotopes particulièrement riches en espèces, le développement mesuré des paysages traditionnellement exploités, la sauvegarde de paysages ruraux particulièrement beaux ou rares, l'utilisation modérée et réfléchie de la ressource paysage – conçue comme limitée – notamment dans le domaine de la construction et des infrastructures. Dans la CPS, la nature et le paysage sont inextricablement liés. Ainsi, le paysage est à protéger comme réservoir potentiel d'espèces et les enjeux paysagers sont associés aux enjeux de biodiversité. La notion de paysage présente dans la CPS ne tient que peu compte du regard qui construit le paysage. Il s'agit d'inventorier, de préserver, de sauvegarder, en fonction de différents critères comme la rareté, la richesse écologique ou la beauté. Paysage 2020 présente les résultats de l'analyse de l'état du paysage et donne les lignes directrices d'évolution du paysage en Suisse. Son appréhension de ce qu'est le paysage se veut globale, incluant à la fois les aspects naturels et humains. La CPS et Paysage 2020 sont des documents d'orientation et n'ont aucune valeur contraignante<sup>15</sup>.

En Suisse, l'approche paysagère fait donc constamment référence aux valeurs environnementales<sup>16</sup>. Un dispositif législatif foisonnant précise les espaces « dignes de protection », tels que sites marécageux, paysage rural traditionnel, site d'une « beauté particulière » et autres curiosités naturelles. Les mentions explicites au paysage font rarement référence à sa dimen-

sion sensible et subjective. Si certains critères esthétiques sont parfois avancés, leur définition est lacunaire et tombe parfois dans une argumentation tautologique. Ainsi, le site marécageux défini par la Loi sur la protection de la nature et du paysage est d'une beauté particulière ou d'importance nationale (donc digne de figurer dans les inventaires paysagers d'objets à protéger) lorsqu'il est « unique en son genre » et qu'il « fait partie des sites marécageux les plus remarquables ». Ni le beau ni le remarquable ne sont explicités. L'objectif des différentes dispositions législatives est bien de protéger et de soustraire à l'activité humaine des espaces encore naturels, ou semi-naturels, ou ruraux traditionnels. Le paysage urbain est rarement pris en considération. Les indicateurs mobilisés pour alerter le politique sur le besoin de protection sont des indicateurs de biodiversité, listes rouges ou plantes indicatrices.

La gestion du paysage est ainsi souvent une gestion « catastrophiste » : l'administration fédérale met en place des instruments de crise, pour tenter de freiner des évolutions jugées négatives. Le projet de monitoring du paysage, conjoint à l'Office fédéral de l'environnement et à l'Office du développement territorial, s'intitule d'ailleurs « Le paysage sous pression ». La disparition d'éléments paysagers ponctuels y est recensée de manière systématique : nombre d'arbres fruitiers, kilomètres de ruisseaux naturels ou de haies. Les augmentations en surface bâtie, l'extension du réseau routier, la mise à couvert de cours d'eau, sont mentionnées comme autant de dégradations paysagères.

Les différents documents et dispositifs de suivi du paysage au niveau de l'administration fédérale partagent certains présupposés. Le paysage est conçu en tant qu'espace à gérer, l'accent est donc mis prioritairement sur la matérialité du paysage. Le paysage est alors étroitement lié à la nature et à différents types d'écosystèmes. Le postulat implicite est que si l'on parvient

14. Ces deux documents émanent de l'Office fédéral de l'environnement.

15. La CPS n'a valeur contraignante que dans le cadre des tâches de la Confédération ; elle ne l'est pas au niveau des cantons et des communes, niveaux principaux de l'intervention spatiale en Suisse.

16. Voir à ce propos Spichiger et Forney, 2005.

à maintenir la qualité écologique d'un territoire donné, on en préserve également et *de facto* la qualité paysagère. Or, un paysage riche écologiquement n'est pas forcément un beau paysage ; *a contrario*, un paysage pauvre en biodiversité n'est pas forcément laid<sup>17</sup>. Le monitoring de l'évolution du paysage est ainsi souvent réduit à l'observation des changements d'utilisation du sol, notamment le rapport entre surfaces agricoles, surface bâties et surfaces forestières. Ces changements sont considérés comme une détérioration de la situation précédente. Les paysages ordinaires ne sont pas pris en compte et l'on cherche à maintenir le paysage le plus naturel possible.

Pour ce qui est du rôle paysager de l'agriculture, il est reconnu explicitement par l'article 104 de la Constitution helvétique introduit en 1996. Cette reconnaissance s'accompagne par la mise à disposition de moyens financiers *ad hoc* : « *La Confédération complète le revenu paysan par des paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies* ». Mais cette prestation paysagère de l'agriculture est vue comme une production jointe à son rôle « classique » de production alimentaire. L'argument est alors le suivant : les paiements directs permettent de freiner la diminution des exploitations agricoles et contribuent ainsi au maintien d'un paysage ouvert par la simple préservation de l'activité agricole. Le qualificatif d'ouvert n'est précisé d'aucune manière. Des prestations paysagères plus spécifiques peuvent être également rémunérées, telles les surfaces de compensation écologique que l'agriculteur doit mettre à disposition s'il veut toucher les paiements directs. Là encore, une analogie est posée entre la qualité écologique et la qualité paysagère : plus un

paysage est diversifié écologiquement parlant, plus il est censé être apprécié sur le plan esthétique.

On le voit, à l'instar de la connaissance paysagère orientée prioritairement sur la matérialité du paysage et ses conditions de transformation, l'action publique en Suisse s'est focalisée jusqu'à maintenant sur la préservation d'éléments ponctuels paysagers et de la qualité biologique d'écosystèmes spécifiques. Mais différents éléments viennent peu à peu remettre en cause cette appréhension de la notion de paysage à dominante naturaliste et objective.

### Vers une gestion démocratique et participative du paysage

Le PNR48, s'appuyant principalement sur les acquis des recherches en sciences humaines, défend une approche participative et intégrative si l'on veut pouvoir traduire les éléments de connaissance en mesures paysagères concrètes. En effet, une conclusion forte du programme est bien qu'il est illusoire de dégager un beau ou un bon paysage valable pour tous. Ainsi toute intervention sur la matérialité du paysage se fera au nom de différentes valeurs plus ou moins explicitées. Aucune de ces valeurs ne peut endosser le statut de critère intangible, objectif et moralement indiscutable. Il s'ensuit que des conflits latents ou ouverts peuvent émerger au sujet de la légitimité plus ou moins grande de telle ou telle valeur mobilisée. C'est ce que souligne également Jacqueline Candau : « *Notre hypothèse postule l'apparition de conflits de normes, compte tenu du caractère relativement nouveau que revêt le paysage comme thème d'intervention sur les espaces ruraux. Ce(s) conflit(s) tiendrai(en)t notamment à une tension entre la qualification agricole de ces espaces – établie – et leur qualification paysagère – nouvelle. Les normes paysagères pourraient, de ce fait, être représentatives d'une nouvelle modalité de la normativité, qui*

17. La question de l'esthétique du paysage dans une approche culturaliste ne se pose d'ailleurs pas en termes de beau valable pour tous, mais bien en termes relatifs ; il s'agit de voir quels paysages sont appréciés, par qui, en fonction de quels critères et valeurs. Voir Droz *et al.* (2009).

*modifie les rapports à l'espace et les comportements licites, en modifiant la délimitation entre espace public et espace privé.* » (Candau *et al.*, 2007)

Une intervention à effet paysager peut se faire au nom de la valeur marchande (aplanir une future piste de ski), de la valeur biologique (mise en place de zones tampon autour d'un haut marais), de la valeur d'habitat (extension de la zone à bâtir), etc. Et chacune de ces interventions sera défendue, respectivement combattue, plus ou moins fortement par certaines postures. Des processus rhétoriques de justification agiront afin de faire accroire la légitimité supérieure d'une valeur sur d'autres. Pour prendre une décision de politique paysagère, il n'y a donc que des arguments subjectifs à opposer à d'autres, des buts politiques ou éthiques à discuter, pour finalement aboutir à des choix qui resteront idéologiques et qui devront être admis et communiqués comme tels.

Pour sortir de cette dynamique, il s'agit de mettre en place des processus participatifs qui permettent une explicitation des postures et des valeurs en présence. Cela pourrait contribuer à désamorcer les processus de naturalisation du paysage qui amène une posture paysagère à se considérer comme seule vérité du paysage. Ce processus de naturalisation rend difficile, voire impossible, une véritable négociation. Accorder à toutes les postures le même statut de représentation sociale pose les bases d'un dialogue qui suppose l'écoute réciproque. L'analyse plus fine des valeurs constitutives des postures qui se confrontent dans un cas particulier montre en général qu'il existe des terrains d'entente sur lesquelles construire la négociation. Une valeur est souvent présente dans une majorité de postures, bien qu'à des degrés divers. On peut donc poser les premières bases d'un consensus paysager sur cette valeur avant d'entamer la négociation sur d'autres valeurs, éventuellement plus conflictuelles.

Néanmoins, tout processus collectif de négociation se heurte à certaines limites ou certains risques.

- Premièrement, le phénomène de délégation de représentants dans des groupes de travail tend à durcir les positions. En effet, les délégués se sentent investis d'une mission : celle de représenter prioritairement, voire exclusivement, la posture de leurs pairs. En d'autres termes, ils deviennent les emblèmes d'une posture particulière. Lors de la négociation, leur système de représentations paysagères – normalement fluctuant d'une posture à une autre, et d'une valeur à l'autre – se cristallise par souci d'être digne de la tâche de délégué qui leur a été confiée. Ils garantissent ainsi leur légitimité en tant que représentant d'une posture. Ceci implique qu'ils n'accepteront pas les compromis qu'ils auraient considérés raisonnables dans un autre contexte. Ce durcissement des postures conduit fréquemment à l'échec de la négociation. Une déconstruction de ces mécanismes, accomplie avec les acteurs eux-mêmes dans le cadre d'une médiation, pourrait contribuer à sortir de cette impasse.
- Deuxièmement, un processus de négociation doit être volontaire de part et d'autre. Une certaine marge de manœuvre doit exister auprès des différentes parties prenantes. Or nous avons constaté que les processus de négociation observés étaient parfois biaisés dès le départ<sup>18</sup>. Ni les représentants de l'administration cantonale, ni les différents participants, ne bénéficiaient de cette marge de manœuvre, ils devaient répondre à des contraintes légales d'ordre supérieur. Le rôle de l'expertise est également crucial dans un processus de négociation. Mandaté par l'autorité administrative, l'expert risque d'être perçu comme juge et partie et tout le processus comme un prétexte à la justification de la mise en œuvre d'une décision déjà prise ailleurs.

18. Voir Droz *et al.*, 2009.

Sur le plan des politiques publiques à incidence paysagère, relevons que le système des paiements directs agricoles est actuellement au centre d'un débat politique et une motion parlementaire a été déposée<sup>19</sup>, demandant que soit mieux évaluée la correspondance entre les moyens alloués aux paiements directs et les prestations d'intérêt général fournies. À cet effet, le Conseil fédéral présentera un rapport au Parlement d'ici à 2009. L'entretien du paysage rural fait partie de ces prestations d'intérêt général et une première réflexion a été engagée sur les prestations paysagères fournies par l'agriculture et qui pourraient être rémunérées en tant que telles. Un groupe d'experts mandaté par l'Office fédéral de l'environnement a esquissé ce que pourrait être un cahier des charges paysager de l'agriculture. Étant donné la grande diversité des unités géomorphologiques du territoire suisse et les différences de perceptions et de représentations, la difficulté principale d'un tel projet est bien de définir un cahier des charges paysager qui pourrait être valable sur l'ensemble du territoire. Ainsi, les conclusions de ce groupe d'experts<sup>20</sup> proposent une régionalisation des mesures et une définition participative et locale de celles-ci.

Régionalisation et participation semblent bien devenir les maîtres-mots lorsque l'on parle de gestion paysagère publique. Le paysage, d'objet de recherche et d'analyse, doit devenir un paysage projet, où il s'agit de réfléchir au « *comment vivre ensemble*<sup>21</sup> ». Il peut et doit devenir un « *moyen de dialoguer, de négocier des actions de développement local ou d'aménagement, de repenser la distribution des usages sociaux de l'espace ou des productions, de réguler les transformations des territoires*<sup>22</sup> ». Traduit en scénario paysager, il deviendrait une « *vision prospective d'un territoire qui s'appuie sur un*

*projet politique, économique et social*<sup>23</sup> » partagé par tous les acteurs.

## Conclusions

En Suisse, les approches paysagères qualitatives, cherchant à mettre en valeur les processus de perceptions et leur élaboration en des représentations variées, étaient peu fréquentes<sup>24</sup>. Le mérite du PNR48 a été d'impulser une nouvelle dynamique et un échange entre ces différentes approches menées jusque-là de manière indépendante et isolée.

Plus généralement, les conclusions du programme dessinent plusieurs axes. Le paysage n'est pas un simple support matériel à mettre en valeur par diverses activités touristiques ou de loisirs mais aussi un lien symbolique entre la population, ses valeurs et son identité. Il s'agit donc de gérer le paysage entre ces deux champs de tension, « entre valeur ajoutée et valeur appréciée<sup>25</sup> ». Pour mener à bien une gestion concertée du paysage, il convient d'intégrer les valeurs portées par les différents acteurs concernés. Ceci conduit à développer des approches participatives dans les projets à incidence spatiale et paysagère.

Les récents développements des approches paysagères suisses ont conduit à intégrer les représentations paysagères dans l'élaboration de politiques publiques d'aménagement du territoire. Le paysage n'est plus seulement conçu comme une notion vague, associée à la nature, à la biodiversité, à de hauts lieux touristiques ou identitaires. Il n'est plus imaginé comme une réalité immuable et intemporelle (le paysage naturalisé), mais au contraire comme un

19. Vogel *et al.* (2008).

20. Charollais *et al.*, (2007).

21. Auricoste, (2001).

22. Luginbühl (2004).

23. Luginbühl (*op. cit.*)

24. Sans prétendre à l'exhaustivité, mentionnons les travaux du WSL (M. Hunziker, F. Kienast), les travaux littéraires et historiques de Reichler (2002), ainsi que nos recherches (Y. Droz, V. Miéville-Ott).

25. Lehmann *et al.* (2007).

construit social dépendant du regard de l'observateur et de sa posture paysagère. Il n'est plus possible de penser aujourd'hui *le* paysage, mais seulement *les* paysages qui se transforment selon les moments et les regards des personnes impliquées dans un débat paysager. Le paysage se mue progressivement en un « territoire d'intentions<sup>26</sup> », en projet porteurs de valeurs et de pratiques négociées entre différents acteurs.

Les recherches développées dans ce cadre ont marqué un jalon important dans l'approche paysagère en Suisse d'où découlent des options politiques. Il a été clairement affirmé que l'approche naturaliste du paysage ne permet pas une « bonne » gestion paysagère. Un dialogue entre sciences naturelles et sciences humaines est donc indispensable pour tenir compte de tous les aspects du paysage, qu'ils soient physiques ou représentationnels. Les démarches d'aménagement et d'interventions concrètes sur le paysage intègrent ainsi cette interdisciplinarité. La Suisse s'est dotée de différents outils de monitoring des espaces physiques, mais il lui reste à construire un

observatoire de l'évolution des représentations sociales du paysage. Toutefois, comme l'affirment les auteurs de la synthèse thématique, un tel dispositif n'a encore jamais été mis en œuvre dans aucun pays au monde à ce jour... Ils rejoignent la conclusion du programme Politiques publiques et paysages qui veut « ouvrir le paysage vers des dimensions davantage sociales, y intégrer des aspects symboliques et philosophiques (esthétiques notamment) et le placer dans une perspective d'action politique. [...] Il y a là un projet incontestable d'avenir<sup>27</sup> ».

Ainsi, l'intégration de l'approche socio-anthropologique dans les analyses paysagères représente une évolution récente en Suisse. Même si ce timide début peine encore à se transformer en mesure de politique publiques différenciées et adaptées localement, il offre des perspectives prometteuses pour « gérer le paysage ». ■

---

26. Titre de l'ouvrage collectif publié en 1999 par Poullaouec-Gonidec *et al.*

27. Luginbühl (2004).

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Auricoste I. (2001). Le paysage et la réappropriation des territoires ». Actes du colloque international de Saint-Emilion « Patrimoine et paysages culturels ». Bordeaux, Confluences.
- Backhaus N., Reichler C., Stremlow M. (2007). *Paysages des Alpes : de la représentation à l'action*. PNR48 : Synthèse thématique 1. Berne, FNS & vdf Hochschulverlag AG.
- Berlan-Darqué M., Terrasson D., Luginbühl Y. (éd.) (2007). *Paysages : de la connaissance à l'action*. Versailles, Quae.
- Berque A. (sous la dir.) (1994). *Cinq propositions pour une théorie du paysage*. Seyssel, Champ Vallon.
- Boltanski L., Thevenot L. (1991). *De la justification : les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard.
- Bourdieu P. (1980). *Le sens pratique*. Paris, Minuit.
- Bourdieu P. (1997). *Les usages sociaux de la science : pour une sociologie clinique du champ de la science*. Paris, INRA, coll. Sciences en questions.
- Buysens D., Reichler C. (sous la dir.). (1999). *Voyages en détails : chemins, regards et autres traces dans la montagne*. Grenoble, Institut de géographie alpine.
- Candau J., Aznar O., Guerin M., Michelin Y., Moquay P. (2007). L'intervention publique paysagère comme processus normatif. *Cahiers d'Économie et de Sociologie rurales*, n° 84-85, p. 167-190.
- Charollais M., Berrebi Y., Höppner C., Hunziker M., Miéville-Ott V., Schüpbach B., Szerencsits E., Walter T. (2007). *Entretien du paysage rural et agriculture : développement d'un système d'encouragement*. Office fédéral de l'environnement. Rapport des mandataires.
- Donadieu P. (1994). Pour une conservation inventive des paysages. In Berque A. (dir.), « *Cinq propositions pour une théorie du paysage* », Seyssel, Champ Vallon, p. 51-80.
- Donadieu P. (2000). *La société paysagiste*. Arles, Actes Sud.
- Droz Y., Miéville-Ott V. (dir.) (2005). *La polyphonie du paysage*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Droz Y., Miéville-Ott V., Forney J., Spichiger R. (2009). *Anthropologie politique du paysage*. Paris, Karthala.
- Gerber J.-D. (2006). *Structures de gestion des rivalités d'usage du paysage : une analyse comparée de trois cas alpins*. Zürich, Rüegger.
- Hunziker M. (2000a). *Einstellungen der Bevölkerung zu möglichen Landschaftsentwicklungen in den Alpen*. Birmensdorf, Eidg. Forschungsanstalt WSL.
- Hunziker M. (2000b). *Welche Landschaft wollen die Touristen? Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Untersuchungen*. Berne, Geographica Bernesia G63, Kulturlandschaft und Tourismus, Egli H.-R. (dir.), Institut für Geographie.
- Hunziker M. (1995). *The spontaneous reafforestation in abandoned agricultural lands: perception and aesthetical assessment by locals and tourists*. *Landscape and Urban Planning* 31, p. 399-410.
- Kienast F., Hunziker M. (1999). Impacts of changing agricultural activities on scenic beauty - a prototype of an automated rapid assessment technique. *Landscape Ecology*, vol. 14, p. 161-176.
- Lehmann B., Steiger U., Weber M. (2007). *Paysages et habitats de l'arc alpin, entre valeur ajoutée et valeur appréciée*. Zurich, Vdf Hochschulverlag AG.
- Lenclud G. (1995). L'ethnologie et le paysage : questions sans réponses. In « *Mission du patrimoine ethnologique* :

- Paysage au pluriel : pour une approche ethnologique des paysages* ». Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, p. 3-17.
- Luginbühl Y. (1991). Le paysage rural : la couleur de l'agricole, la saveur de l'agricole, mais que reste-t-il de l'agricole ? *Étude Rurales*, 121-122-123-124, p. 27-44.
- Luginbühl Y. (2004). *Synthèse des résultats scientifiques*. Ministère de l'Écologie et du développement durable. Programme « Politiques publiques et paysages ; analyse, évaluation, comparaisons ».
- Miéville-Ott V. (2000). Les éleveurs du Jura face à l'écologisation de leur métier. *Le Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n° 40, p. 75-84.
- Miéville-Ott V. (2001). Les vins et les vignes du Valais : un produit et un paysage au cœur de l'identité régionale. Colloque « *Un produit, une filière, un territoire* », Toulouse 21-23 mai.
- Moquay P., Aznar O., Candau J., Guerin M., Michelin Y. (2007). Une typologie des interventions intercommunales en matière de paysage. In Berlan-Darqué et al. (dir.) « Le paysage : de la connaissance à l'action », Versailles, Quae, p. 195-209.
- Ormaux S. (2005). Le paysage, entre l'idéal et le matériel. In Droz et Miéville-Ott (dir.) « *La polyphonie du paysage* », Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 71-100.
- Poullaouec-Gonidec P., Gariépy M., Lassus B. (dir.) (1999). *Le paysage, territoire d'intentions*. Paris, L'Harmattan. 208 p.
- Reichler C. (2002). *La découverte des Alpes et la question du paysage*. Genève, Georg.
- Roger A. (1995). *La théorie du paysage en France (1974-1994)*. Seyssel, Champ Vallon.
- Roger A. (1999). *Court traité du paysage*. Paris, Gallimard (Bibliothèque des sciences humaines).
- Spichiger R., Forney J. (2005). Indéfinissables paysages helvétiques. In Droz et Miéville-Ott (dir.) « *La polyphonie du paysage* », p. 53-70. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Vogel S., Lanz S., Barth L., Böbner C. (2008). Objectifs pour une agriculture multifonctionnelle. *Revue suisse d'agriculture*, 40 (5), p. 217-223.